

Editeurs scientifiques
Saïd BOUJROUF, Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT et Pierre-Antoine LANDEL

Les territoires à l'épreuve des normes: référents et innovations

**Contributions croisées
sud-africaines, françaises et marocaines**

Coédition du Laboratoire des Etudes et de Recherches sur les Montagnes Atlasiques (LERMA)
de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Cadi Ayyad, Marrakech
et
de la revue Montagnes Méditerranéennes

**Les territoires à l'épreuve des normes:
référénts et innovations**

*Territorial development and new regionalism :
norms, referents and innovations*

**Contributions croisées
sud-africaines, françaises et marocaines**

South - african, Moroccan and French cross perspectives

Editeurs scientifiques

Saïd BOUJROUF, Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT et Pierre-Antoine LANDEL

Comité scientifique

Benoît ANTHEAUME, Institut de Recherche pour le développement (IRD),
Bondy ;

Ahmed BELLAOUI, LERMA, Faculté des Lettres et Sciences Humaines de
Marrakech, Maroc ;

Saïd BOUJROUF, LERMA, Faculté des Lettres et Sciences Humaines de
Marrakech ;

Bernard DEBARBIEUX, Université de Genève, Suisse ;

Frédéric GIRAUT, Université de Genève, Suisse ;

Pierre-Antoine LANDEL, CERMOSEM, PACTE Territoire, Grenoble 1,
France ;

Brij MAHARAJ, University of Kwa Zulu Natal, Pietermaritzburg, Afrique du
Sud ;

Cecil SEETHAL, Université Fort Hare, Afrique du Sud.

Coédition du Laboratoire des Etudes et de Recherches sur les Montagnes
Atlasiques (LERMA) de Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Université
Cadi Ayyad, Marrakech

et

de la revue Montagnes Méditerranéennes

Année de publication : 2009 Nombre de page : 528

Couverture : Saïd Boujrouf & Hassna El Aandidi

Dépôt légal : 1937MO2009

ISBN : 978-9981-916-31-5

Les contenus des textes ci-après n'engagent que leurs auteurs

Impression El Watanya, 2009

Rue Abou Oubaida, Cité Mohammadia, Daoudiate, 40000 Marrakech

Tél. : 05 24 30 37 74/05 24 30 25 91

E-mail : iwatanya@gmail.com

Editeurs scientifiques

Editors

Saïd BOUJROUF, Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT et Pierre-Antoine LANDEL

Les territoires à l'épreuve des normes: référents et innovations

*Territorial development and new regionalism :
norms, referents and innovations*

**Contributions croisées
sud-africaines, françaises et marocaines**

South - african, Moroccan and French cross perspectives

Coédition du Laboratoire des Etudes et de Recherches sur les Montagnes Atlasiques (LERMA)
de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Cadi Ayyad, Marrakech
et
de la revue Montagnes Méditerranéennes

SOMMAIRE

Introduction générale : Benoît ANTHEAUME, Saïd BOUJROUF et Frédéric GIRAUT	13
PARTIE 1 : Référents et mobilisation dans les recompositions territoriales	21
Introduction synthétique : Benoît ANTHEAUME et Saïd BOUJROUF	23
Pakama SIYONGWANA , Nelson Mandela Metropolitan Municipality University (NMMMU), Port Elizabeth <i>Territoriality and the restructuring of urban apartheid spatial legacy in Port Elizabeth, South Africa in the democratic era</i>	33
Mohammed KERBOUT , Département de Géographie, Université Mohamed V, Rabat et Amina HAJOUJ , Département de Géographie, Faculté des Lettres, Fès – Saïs <i>Le processus de territorialisation au Maroc, facteurs et déterminants</i>	49
Saïd BOUJROUF , Département de Géographie, LERMA, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech <i>Les territoires de l'eau dans le massif de l'Adrar-n-dern, les référents à l'épreuve de la gestion sociale de l'eau</i>	63
Ahmed BELLAOUI , Département de Géographie, LERMA, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech <i>L'organisation régionale au Maroc: vers une plus grande artificialisation de l'espace géographique</i>	79
Elisabeth DELIRY-ANTHEAUME , <i>Imaginaires et territoires d'Afrique du Sud: jeux d'échelles et perspectives</i>	93
Sabine PLANEL , Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Bondy <i>Les territoires du milieu. Repositionnement des régions dans l'espace national éthiopien</i>	105

Frédéric GIRAUT, Université de Genève et **Benoît REY**, Master 2, PACTE /Territoires, Université Joseph-Fourier, Grenoble

Le Zululand : un référent à géométrie variable dans les recompositions territoriales sud-africaines.....117

Myriam HOUSSAY-HOLZSCHUCH, École Normale Supérieure Lettres et Sciences humaines, Lyon et **Céline VACCHIANI-MARCUZZO**, Université de Reims

Un morceau de territoire en quête de référence : le centre commercial dans les aires métropolitaines en Afrique du Sud.....129

Ouidad TEBBAA, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech

L'évolution de la place Jamaâ El Fna à Marrakech: un cas emblématique de recomposition territoriale, patrimoniale et culturelle.....147

Sylvain GUYOT, Université de Limoges et **Cecil SEETHAL**, University of Fort-Hare, Alice, Afrique du Sud

Change of place names in a post-apartheid South Africa157

PARTIE 2 : Positionnement d'acteurs, articulation entre projet de territoire et contradictions référentielles.....173

Introduction synthétique : Pierre-Antoine LANDEL175

Benoît ANTHEAUME, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Bondy

Haute couture ou prêt-à-porter ? Les effets de mode de l'habit territorial181

Nadir BOUMAZA, PACTE/Territoires, Université Pierre Mendès-France, Grenoble

Les territoires maghrébins en recomposition: les tiraillements des acteurs, une étape intermédiaire ?.....195

Elmostafa HASSANI, Département de Géographie, LERMA, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech

Les processus de décomposition et de recomposition territoriales dans la région Doukkala-Abda avant et après l'instauration du protectorat français.....213

Sumaiya Amod DESAI , University of Kwa Zulu Natal, Pietermaritzburg	
<i>Stakeholder analysis of sustainable ecotourism management in the Karoo National Park-Western Cape</i>	227
Fatima GEBRATI , Université Hassan Ier, Settat, Maroc et Z.A.F MZITSHI , Master, University of Fort Hare, Alice, Afrique du Sud	
<i>Gender and territorialities of black workers in the time of South African postmodernism: the case of black women in citrus farming in Fort Beaufort</i>	239
Christine ESCALLIER , Université de Madère, Portugal	
<i>Espace, Territoires et Evolution identitaire dans une communauté de pêcheurs portugaise</i>	251
Hassan KHALLAF , doctorant, EDIT, Faculté des Lettres , Université Cadi Ayyad, Marrakech	
<i>La Vallée des Ait Bouguemmaz : logiques désarticulées des acteurs touristiques locaux et contraintes de la promotion du territoire touristique</i>	267
Mohamed ADERDAR , Département d'Economie, Université Ibn Zohr, Agadir	
<i>Les ONG et le développement territorial au Maroc</i>	283
Omar IBOURK , Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université Cadi Ayyad, Marrakech	
<i>Les coopératives d'alphabétisation et d'éducation au Maroc : éléments d'évaluation</i>	301
Jean-Luc PIERMAY , Université de Strasbourg	
<i>Les territoires à l'épreuve de la métropolisation : de Dakar à Strasbourg</i>	315
Hicham EL BAYED , Université Cadi Ayyad, Marrakech	
<i>Capital social et gouvernance locale : essai d'analyse de l'impact des rapports non marchands sur la dynamique d'un territoire – cas du Haut Atlas</i>	325

PARTIE 3 : Politique d'aménagement du territoire et dynamique locale.....337

Introduction synthétique : Frédéric GIRAUT, Myriam Houssay-Holzschuch et Martin Vanier.....339

Brij MAHARAJ et Sargie NARSIAH, Université du Kwa Zulu Natal, Pietermaritzburg

Frontier Wars: The case of the Matatiele Boundary Dispute.....343

Frédéric GIRAUT, Université de Genève,

Les nouveaux rapports entre politiques nationales et dynamiques territoriales locales : une comparaison Maroc-Afrique du Sud.....359

Saïd BOUJROUF, Département de Géographie, LERMA, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech et Mohammed FIRADI, étudiant DESS, EDIT, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech

Les documents d'urbanisme et d'aménagement à l'épreuve des territoires au Maroc.....369

Anne-Laure AMILHAT-SZARY, Université Joseph-Fourier, Grenoble

L'émergence d'un référent territorial: ethnie, frontière et projet de territoire dans les Andes.....381

Benoît ANTHEAUME, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Bondy

Le SCoT (Schéma de cohérence territoriale), nouvel outil dans la trousse du développement territorial ou comment continuer à emmailloter le territoire ?.....403

Cécile GUYTANT-FAUVEL, doctorante, Université Joseph-Fourier, Grenoble

La place du référentiel «développement durable» dans la nouvelle donne aménagiste au Maroc.....413

Ludovic MEASSON, doctorant, Université Joseph-Fourier, Grenoble

Le rôle des territoires de projet dans l'action publique locale.....433

Olivier ALEXANDRE, post-doctorant, Université Joseph-Fourier, Grenoble

Le vase, le tour et le potier : une réflexion sur les implications territoriales d'un modèle de gestion de l'eau au Maroc459

Damien DENIZOT, doctorant, Université Joseph-Fourier, Grenoble

Prospective territoriale locale : la mode fait-elle modèle ?475

Wassel MERROUCH, doctorant, EDIT, Faculté des Lettres, Université Cadi Ayyad, Marrakech

Projet de territoire et gestion des risques au Maroc.....489

Joris FRERE, Master 2 , Université Joseph-Fourier, Grenoble

"Le recours aux énergies renouvelables dans les marges territoriales. Quand l'électrification villageoise du Haut Atlas produit de l'innovation territoriale"503

Conclusion générale : Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT et Pierre-Antoine LANDEL.....513

AVANT-PROPOS

Le Livre " Les territoires à l'épreuve des normes : Référents et innovations - contributions croisées sud-africaines, françaises et marocaines" est une oeuvre collective publiée sous la direction scientifique de Saïd BOUJROUF, Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT et Pierre-Antoine LANDEL. Cette publication est le fruit d'un vaste programme de recherche, réalisé dans le cadre d'un projet CORUS, destiné à renforcer les capacités de recherche en partenariat des pays du Sud intitulé « **Référents historiques, culturels et environnementaux dans les recompositions territoriales sud-africaines, françaises et marocaines** »

Quatre structures :

le laboratoire de recherche sur les montagnes atlasiques (LERMA) de l'Université de Marrakech (correspondant coordinateur pour le réseau : Saïd Boujrouf),

le département de géographie et de sciences environnementales de l'Université du Kwa Zulu Natal, campus de Pietermaritzburg (Correspondant pour le réseau : Brij Maharaj), auquel est venu s'adjoindre le département de géographie de l'Université de Fort Hare (Correspondant pour le réseau : Cecil Seethal),

l'UR "Développement localisé urbain, dynamiques et régulation" de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Bordeaux (correspondant et coordonnateur de l'ensemble du programme : Frédéric Giraut avec Benoît Antheaume, ex-représentant IRD en Afrique du Sud),

l'UMR PACTE (Politique, Action publique et Territoires), Grenoble (correspondant pour le réseau : Pierre-Antoine Landel),

ont conjugué leurs efforts pour former un réseau de recherche international et pour réunir des compétences croisées de géographes issus du Maroc, d'Afrique du Sud et de France, travaillant dans de grands organismes et universités, et disposant d'une réelle expertise sur le thème des recompositions territoriales, acquises lors de collaborations internationales et interdisciplinaires (notamment avec des politologues).

Ce programme a bénéficié du financement initial du Ministère Français des Affaires Etrangères (MAE) très largement abondé ensuite par la participation de diverses institutions :

- l'Université Cadi Ayyad de Marrakech (Maroc)
- la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Marrakech (Maroc)
- la Direction Régionale des Eaux et Forêts de Marrakech (Maroc)
- l'ONG Development Democracy Programme, DDP (Afrique du Sud) et la fondation Konrad-Adenauer (Allemagne)
- les Universités de U Kwa-Zulu-Natal et de Fort Hare (Afrique du Sud)
- l'Institut de recherche pour le Développement (IRD), Marseille (France)
- l'Unité Mixte de Recherche Pacte Territoire, CNRS, Paris, et Université Joseph-Fourier de Grenoble 1 (France)

INTRODUCTION GENERALE

Benoît ANTHEAUME, Saïd BOUJROUF et Frédéric GIRAUT

Les recompositions territoriales ou les différentes formes du « nouveau régionalisme » sont le fait d'une conjonction de phénomènes. Ceux-ci relèvent d'une part de la mondialisation et de la métropolisation qui projettent les individus et les groupes dans des territorialités multiples (Castells, 1996 ; Newman, 1998 ; Otuathail, 1998 ; Stock, 2006 ; Vodoz & *alii*, 2004), et qui activent en retour des mobilisations identitaires spatialisées (Appadurai, 1996 ; Castells, 1997 ; Alphandery & Bergues, 2004). D'autre part, les recompositions territoriales sont le fruit du changement de paradigme du développement et de l'aménagement qui promeuvent de nouveaux acteurs de la société civile aux côtés d'un Etat repositionné (Brenner, 2004 ; Antheaume & Giraut, 2005). Le développement s'orientant vers des formes contradictoires de valorisations de ressources territoriales et patrimoniales spécifiques pour les marges (Pecqueur, 2005) et d'intensification de l'exploitation et de la croissance des sites génériques les plus connectés à la mondialisation (Scholz, 2005).

L'arbitrage entre politiques territoriales de cohésion et compétitivité semble se faire au profit de la seconde – une situation clairement illustrée en France par Datar se muant en Diact¹ en 2005 et en Europe par la réorientation de la politique dite régionale après les dernières vagues d'élargissement- en espérant au mieux que la croissance par les centres diffusera et générera de la cohésion par la redistribution. C'est le message clair du tout dernier (2009) rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale. S'inspirant des acquis de la nouvelle économie géographique couronnée par le dernier Prix Nobel d'économie, ce rapport prône ouvertement le privilège à accorder aux zones bénéficiant des effets d'agglomération et potentiellement attractives pour les investissements directs étrangers. C'est donc le basculement vers une doctrine de l'aménagement sélectif des territoires utiles, et donc une forme de darwinisme territorial vers lequel les politiques publiques s'acheminent sachant que cette doctrine est déjà largement pratiquée par les Etats émergents (Giraut, 2005). Dans cette division spatiale du travail de

¹ Datar : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, créée en 1963.

Diact : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires.

développement, les marges se retrouvent alors livrées à l'aide internationale et à la mobilisation communautaire, au demeurant source d'expérimentations et d'innovations (Antheaume et Giraut, 2002).

Au total, le projet et la gouvernance sont partout prônés comme le ferment de la construction territoriale, tandis que la planification apparaît comme une forme désuète de son aménagement. L'ensemble de ces dynamiques conjuguées à l'affirmation de réseaux et de relations d'ordre topologique à toutes les échelles produisent une complexité territoriale bien connue et analysée au Nord (Giraut & Vanier 1999; Alphantery & Bergues, 2004; Mc Leod & Jones, 2007; Lussault, 2007; Giraut, 2005; Vanier, 2008), moins au sud (Boujrouf & Giraut, 2000; Mbembe, 2000) où les travaux montrent cependant la profusion des constructions territoriales par le bas et décentralisées (Mernissi, 1998; Stöhr & alii, 2001; Meligrana, 2004; Ben Arrouss & Ki-Zerbo, 2006; Ba, 2007).

Dans ce contexte, les créations territoriales se réfèrent d'une part aux formules riches de sens mais parfois incantatoires des nouveaux paradigmes du développement (durable, participatif, intégré, collaboratif, de projet...) et d'autre part à des territorialités héritées ou inventées dont la nature et l'activation rend compte de l'affectation fonctionnelle des espaces considérés.

Les référents impliqués dans les constructions territoriales constituent un corpus de représentations, de modèles, de normes, d'exemples, de techniques mais aussi de territorialités héritées qui sont activées ou activables dans la création et l'invention des territorialités contemporaines et ceci de manière explicite ou non. Par exemple la création de nouvelles communes africaines est une forme d'*aggiornamento* qui pourra fonctionner simultanément avec la référence historique à la période précoloniale et avec le référent de la décentralisation et de la participation comme principe institutionnel, celui du bassin-versant ou de l'agglomération comme principe fonctionnel de durabilité et celui de la tribu comme principe identitaire et culturel. Il s'agit en fait d'un stock de notions dans lequel on vient piocher à volonté et auquel le recours dans le langage et l'expression connotent l'action et les construits qui lui sont liés.

Ce livre propose un tour d'horizon international de l'activation de référents dans la construction contemporaine des territoires de développement. Il est issu d'un programme intitulé « Référents historiques, culturels et environnementaux dans les recompositions territoriales sud-africaines, françaises et marocaines » qui a réuni quatre équipes : une marocaine, une sud-africaine et deux françaises, mais s'est ouvert à d'autres réalités dans une démarche comparatiste assumée. Ainsi des incursions ailleurs dans les Suds : Algérie, Ethiopie, Andes Chiliennes et Portugal. Par ailleurs l'Europe n'est pas loin avec l'évocation de programmes européens et les pays des Suds peuvent

être pris dans leur globalité et leur diversité grâce à une étude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional de Pays des Suds menées en parallèle et dont les principaux enseignements pour une comparaison entre Maroc et Afrique du Sud sont ici repris. Les dynamiques observées et analysées sont donc confrontées mais aussi resituées dans des mouvements de fonds qui affectent les Suds et les Nords et permettent de mieux envisager les universaux des caractères spécifiques des échelles nationale et locale.

Les études de cas et les propositions de lectures croisées se répartissent selon un plan en trois grandes parties. La première intitulée « Référents dans les recompositions territoriales » est plus particulièrement consacrée à l'analyse des signes et des images qui accompagnent les constructions territoriales contemporaines. La seconde, intitulée « Positionnement d'acteurs, articulation entre projets de territoire et contradictions référentielle » est consacrée aux jeux d'acteurs et aux positionnements relatifs dans le processus d'élaboration des projets de territoires, enfin la troisième intitulée « Politiques d'aménagement du territoire et dynamiques locales » privilégie l'analyse des politiques publiques territoriales. Ainsi, c'est donc l'ingénierie territoriale dédiée explicitement au développement qui est appréhendée successivement du point de vue des constructions qu'elle élabore, des agents qu'elle mobilise et des moyens qu'elle se donne. Ceci avec le fil rouge des référents techniques, politiques, environnementaux et culturels qui se combinent dans des contextes toujours singuliers mais qui, s'ils illustrent souvent des processus complexes et contradictoires, traduisent des tendances générales.

Annexe : Tableau Pour une comparaison des cas marocain, sud-africain et français en termes d'héritage et de recomposition territoriaux.

Eléments de comparaison	France	Maroc	Afrique du Sud
Données générales	-Superficie: 551602 km ² -Population: 63,392 millions d'habitants -Densité: 112 hab./km ² -IDH 2001: 0.925 -PIB/hab. 2002: 20510 -Espérance de vie: 80.3 ans	-Superficie: 710.000 Km ² -Population: 29.9 m.hab. -Densité : 42.1 hab./km ² -IDH 2001: 0.606 -PIB/hab. 2008:7000\$ -Espérance de vie: 71.2 ans	-Superficie: 1.219.912 km ² -Population 2004 : 43 m.hab -Densité: 35 hab/km ² -IDH 2001: 0.684 -PIB/hab. 2002: 10070 \$ -Espérance de vie: 48.8 ans
Système territorial	-Etat centralisé: politiques sectorielles -Processus de déconcentration en cours -fortes collectivités territoriales	-Etat centralisé: politiques sectorielles -Ancrage des collectivités locales -Régionalisation en cours -Déconcentration embryonnaire	-Fédéralisme assez provincialisé, fort gouvernement local, -Niveau central: politiques sectorielles -Niveau régional : aires métropolitaines
Evénements majeurs de la politique	-Révolution de 1789 -Traditions de centralisation	-Enracinement des structures makhzaniennes	-Avant 1948 régime colonial et pré-apartheid -1948 : régime de l'apartheid

d'aménagement du territoire et de découpage	-Evolution forte de la décentralisation: 1964 : Région du programme 1982 : Lois de décentralisation -Foisonnement des maillages	(héritage) -Royauté, centralisation -1912-1956: Protectorat -Décentralisation en cours: 1959, 1976, 1996, 2002 -Déconcentration embryonnaire -Densité des maillages	-1984 : régionalisation économique et déconcentration industrielle -1991 : Post apartheid -Expérience qui se cherche: refaire le territoire depuis 1994 (nouvelles provinces) -2000: Processus de passage des bantoustans aux nouvelles municipalités -Programme de reconstruction
Eléments de comparaison	France	Maroc	Afrique du Sud
Profil territorial et tendance	-Décentralisation -Concession -Régionalisation -Participation	-Décentralisation -Concession -Régionalisation / autonomisation -Participation	-Décentralisation -Concession
Approche d'intervention	-Sectorielle -Zonale -Territoriale	-Sectorielle -Zonale -Territoriale	-Territoriale -Sectorielle
Hierarchisation des couches territoriales	Emboîtement hiérarchique vertical reproduit au niveau territorial	Emboîtement hiérarchique vertical reproduit au niveau territorial -Dérogation	Logique d'emboîtement avec dérogation sur certaines limites. -15% de la superficie de l'Afrique du sud relèvent cependant d'une autre logique post moderne.
Facteurs pesants	-Monarchie -Révolution 1789	-Protectorat	Apartheid
Limites, handicaps et défis du système territorial	-Grand fractionnement 36000 commune -Absence des leaderships dans le système territorial : hiérarchie entre les collectivités mais concurrence des projets – tout fait la même chose	-Tutelle du ministère de l'Intérieur -Manque de moyens essentiellement pour l'équipement -Faible formation des élus -mobilité interpartis -Résistances des inégalités spatiales et sociales -Concertation pensée du haut	-Résistance de l'architecture spatiale de l'apartheid: continuité du découpage de l'apartheid dans le nouveau découpage provincial dont le but est économique -Problèmes d'intégration (Exclusion) -Problème de la toponymie territoriale -mobilité interpartis -Résistances des inégalités spatiales et sociales et résistance des séparations raciales: défis de la cohabitation raciale (blancs, noirs, métisses...) -Incapacité de permettre aux communautés d'exprimer leurs préférences dans les recompositions territoriales (affaire des experts)

Source: S. Boujrouf après concertation avec F. Giraut, B. Antheaume, B. Maharaj et P.-A. Landel

AGRAWAL A. & GIBSON C.C., 1999, "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation", *World Development* 27 (4), 629-649.

ALPHANDERY P. & BERGUES M., 2004, "Territoires en questions: pratiques des lieux, usages d'un mot", *Ethnologie française* XXXIV(1), 5-12.

ANTHEAUME B. & GIRAUT F. (eds.), 2005, *Le territoire est mort, Vive les territoires!*, Paris: IRD Editions, 384 p.

ANTHEAUME B. & GIRAUT F., 2002, "Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo ...)", *Historiens et géographes*, HS Congrès de l'UGI de Durban : *Regards sur l'Afrique*, F. Bart, J. Bonvallot & R. Pourtier (eds.), pp. 39-58.

ANTHEAUME B., GIRAUT F. & MAHARAJ B. (eds.), 2003, *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale / Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, En ligne sur le site de l'UMR TEO (<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>)

APPADURAI A., 1996, *Modernity at large*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

BA A. H., 2007, *Acteurs et territoires du Sahel*, Lyon, ENS Editions

BADUEL P.R. (dir.), 2007, *Les territoires productifs en question(s): Transformations occidentales et situations maghrébines*, IRMC (Institut de recherche sur le Maghreb contemporain / Maisonneuve & Larose, 264 p.

BEN ARROUS M. & KI-ZERBO L., 2006, *African studies in Geography from below*, Dakar : Codesria.

BOUJROUF S. & GIRAUT F., 2000, "Les territoires qui s'ignorent. Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc", in *La Montagne et le savoir, Montagnes méditerranéennes* 12, 61-69.

BRENNER N., 2004, *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.

COX K., 1997, "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics", *Political Geography* 17(1), 1-23.

CASTELLS M., 1996, *The Rise of Network Society*, Oxford : Blackwell.

CASTELLS M., 1997, *The Power of Identity*, Oxford : Blackwell.

DEBARBIEUX B. & POISAT J., 1999, "La rhétorique des artefacts territoriaux" in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, F. Gerbaux (dir.), La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, 35-52.

DEBARBIEUX B. & VANIER M., 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues : Éd. de l'Aube / DATAR.

ESTEVE P., 2008, *Gouverner la ville mobile*, Paris : PUF.

FAURE Y.-A & LABAZEE P., 2005, "Les territoires productifs des agglomérations de PME dans les Suds : modèles et problèmes" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris: IRD Editions, 269-294.

GHORRA-GOBIN C. & VELUT S. (eds.), 2006, *Public-privé : enjeu de la régulation des territoires locaux*, Geocarrefour 81(2).
<http://geocarrefour.revues.org/index297.html>

GIRAUT F (dir.), 2006, *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud*, Paris: DGCID (Coll études), 133 p.
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Pubb.pdf>

GIRAUT F. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH M. (eds.), 2008, *Néotoponymie : formes et enjeux de la dénomination des territoires émergents*, *L'Espace politique* n° 5.
<http://www.espacepolitique.org/revue.php>

GIRAUT F. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH M. (eds.), 2008, *Au nom des territoires ! Dossier sur la toponymie*, *Espace géographique* n° 2.
<http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2008-2.htm>

GERBAUX F. & GIRAUT F. (dirs.), 2000, *L'innovation territoriale. Références, formes et enjeux*, *Revue de Géographie Alpine* n° 1.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/rga_0035_1121_2000_num_88_1

GUERIN-PACE F. & FILIPPOVA E (eds.), 2008, *Ces lieux qui nous habitent. Identité des territoires, territoires des identités*, La tour d'Aigues: l'Aube, 277 p.

GUMUCHIAN H. & PECQUEUR B. (eds.), *La ressource territoriale*, Paris, Anthropos, 2007.

JOLIVEAU T. & AMZERT M. (eds.), 2001, *Les territoires de la participation*, *Géocarrefour* 76(3).

LANDEL P.A., 2006, « Invention de patrimoines et construction des territoires », dans Gumuchian H., Pecqueur B. (eds.), *La ressource territoriale*, Paris : l'Harmattan, pp 149-157.

LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris: Le Seuil.

MC CARNEY P. (ed.), 1996, *Cities and governance : new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto : University of Toronto Press (Centre for Urban and Community Studies).

MACLEOD G. & JONES M., 2007, "Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'?", *Regional Studies* 41(9), 1177 - 1191

MERNISSI F., 1998, *ONG Rurales du Haut-Atlas. Les Aït Débrouille*, Casablanca : Ed. Le Fennec, 139 p.

MAHARAJ B., 1999, "Local economic development : the panacea for growth and development in Southern Africa ?" in *La question urbaine en Afrique australe*, P. Gervais-Lambony, S. Jaglin, A. Mabin (eds.), 243-257.

MBEMBE A., 2000, "At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa", *Public Culture* 12(1), 259-284.

MELIGRANA J. (ed.), 2004, *Redrawing Local Government Boundaries, An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver: University of British Columbia Press, 256 p.

MEZOUAGHI M. (ed.), 2007, *Les territoires productifs en question(s) : Transformations occidentales et situations maghrébines*, Rabat-Paris : Maisonneuve & Larose.

NEWMAN D. (ed.) 1999, *Boundaries, territory and postmodernity*. London: Frank Cass.

ÓTUATHAIL G., 1998, "Political Geography III: Dealing with Deterritorialization", *Progress in Human Geography* 22: 81-93.

OYELARAN-OYEYINKA O. & McCORMICK D., 2007, *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa: Institutions, Markets and Policy*, New York : United Nations University Press, 323 p.

OXHORN P., TULCHIN J.S. & SELEE A.D. (eds.), 2004, *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America*, Washington: Woodrow Wilson Center Press, 350 p.

PECQUEUR B., 2005, "Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris : IRD Editions, 295-316.

SACK R., 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press.

SCHOLZ F., 2005, "The theory of fragmenting development", *Geographische Rundschau International Edition* 1(2), 4-11

SMOKE P., GOMEZ E.J. & PETERSON G.E. (eds.), 2006, *Decentralization in Asia and Latin America, Towards a comparative interdisciplinary perspective*, Cheltenham: Edward Elgar Pub., 379 p. A8361b

STOCK M., 2006, "L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles", *EspacesTemps.net*, Textuel, 26.02.2006

<http://espacestemps.net/document1853.html>

STÖHR W.B., JOSEFA S.E. & DEVYANI M. (eds.), 2001, *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Westport: Greenwood Press.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires: Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.

VODOZ L., PFISTER-GIAUQUE B. & JEMELIN C. (eds.), 2004, *Les territoires de la mobilité. L'aire du temps*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

PARTIE 1 :

**REFERENTS ET MOBILISATION DANS
LES RECOMPOSITIONS
TERRITORIALES**

INTRODUCTION SYNTETIQUE

Benoît ANTHEAUME et Saïd BOUJROUF

Le concept de référent : ce à quoi renvoie un signe du langage, a pour origine les travaux de linguistique, et plus précisément tout ce qui touche à la relation entre le signifiant (forme concrète du signe porteuse de sens) et le signifié. Par extension et dans sa forme adjectivée, référent renvoie à tout ce, à qui ou à quoi, il est possible de se référer (personne référente, médecin référent, etc.). La référence serait plutôt un texte, un auteur, un ouvrage, une œuvre reconnus comme faisant autorité dans son domaine. C'est un exercice centré essentiellement sur le retour à l'autre pour légitimer ses représentations-idées ou se légitimer et se jauger soi-même par rapport aux autres. On comprend l'articulation entre référent et référence et les multiples usages, parfois ambivalents, qu'en peuvent faire les géographes pour construire ou décrypter les territoires, en s'appuyant à la fois sur le temps et sur l'espace. Les référents territoriaux, car c'est de cela qu'il s'agit, considèrent non seulement des échelles diverses mais des temps multiples, pas toujours synchronisés et ils sont un des hauts lieux de la création et de l'innovation sémantique et toponymique sur lesquelles nous allons revenir :

Nommer : le référent toponyme¹

Le premier attribut du toponyme est tout simplement de localiser et de désigner un lieu, quels que soient sa hiérarchie, son rang, son échelle. Il est l'acte de charger et d'enrichir un lieu par des signes, des figures et des sens. Le second attribut est de faire connaître le lieu et de faire savoir son nom, en un mot de le rendre singulier, attractif et unique et donc de le circonscrire et de le différencier par rapport aux autres. Etudier les recompositions territoriales et leurs référents en Afrique du Sud, au Maroc, en France, ou ailleurs dans le monde, ce peut être découvrir la substance de la néo-toponymie qui consiste à composer voire à forger de nouveaux toponymes, en tant que besoin ; à titrer ou à « battre nom », comme d'autres « battent monnaie » et donc à se pencher sur une activité quasi régaliennne dont le résultat sera figé dans le marbre des cartes et des atlas ! Les habitants des vieux pays au cœur de vieux continents ont forgé une toponymie qui s'est stabilisée au fil des siècles et au fil des

¹ Voir : <http://espacepolitique.revues.org/index124.html>

dérives de l'usage et de la coutume, voire des erreurs du langage, des orthographes, des parlers locaux, de l'histoire et de la mémoire. Mais quels toponymes adopter pour baptiser les portions d'espaces et les nouveaux territoires issus des récentes recompositions territoriales ? A travers ces nouveaux toponymes, quelles images peut-on donner des nouveaux territoires, quelles représentations peut-on en faire ou s'en faire ?

L'importance accordée au toponyme est telle que certains élus, en France, se sont émus du handicap toponymique que constituait le nom de certains départements. Cette émotion a initié –depuis une cinquantaine d'années- une vague de modifications remarquées. Tout ce qui était qualifié « d'Inférieur » pour nommer les lieux baignés par les parties aval des grands fleuves, leur cours inférieur (3 départements) est devenu « Atlantique » ou « Maritime » et tout ce qui était « Bas », perçu comme une sorte de nanisme territorial à l'exception du « Bas-Rhin », s'est transformé en « Atlantique » pour les Pyrénées et a même opéré un curieux renversement sémantique de bas en haut pour les Alpes : le département des « Basses-Alpes » étant devenu celui des «Alpes de Haute Provence » (sic !) Sans oublier que le plomb de «Côtes du Nord» s'est transformé en or touristique: celui de « Côtes d'Armor » qui ne fait plus aucune référence à la soi-disant froidure d'un département septentrional. On aurait pu rebaptiser le département du Nord « Flandre du Sud », mais ses édiles n'ont pas succombé à la tentation toponymique. Tous les départements qualifiés de « Haut » (9 cas, dont la Haute-Corse et les Hauts-de-Seine créés ultérieurement) sont restés perchés sur les hauteurs, avec une évidente auto-satisfaction et un certain vertige, dus sans doute à l'altitude des lieux ! Une altitude très relative pour ce qui touche la Haute-Marne ou les Hauts-de-Seine. Ces modifications relèvent toutefois de l'épiphénomène, car la vraie créativité toponymique s'est surtout exprimée à la faveur des réarrangements territoriaux, engendrés par l'intercommunalité à fiscalité propre en France (communautés urbaine, d'agglomération et de communes) depuis moins de quinze ans, par la création d'une nouvelle maille municipale en Afrique du Sud depuis moins de dix ans ou par celle de zones franches au Maroc, depuis moins de cinq ans. Elles ont toutes permis à une imagination souvent débordante, voire débridée, de largement renouveler le genre toponymique pour pratiquer, avec un inégal bonheur, ce que M.Houssay-Holschuch et C.Vacchianni-Marcuzzo ont joliment baptisé dans leur article le « collage référentiel ». Derrière la nouvelle toponymie se cachent trois types de référents : des référents institutionnels, des référents usuels et des référents « construits », qui permettent de dire ce qu'est le lieu (Lajarge et Moïse, 2006)... Et qui permettent aussi d'en connaître un peu plus sur l'image et la représentation que les acteurs passés et présents s'en font. Et sur la façon dont ils le projettent dans l'avenir, pour le conjuguer, par le truchement de son toponyme, simultanément au passé, au présent et au futur.

Pour se limiter à un exemple parmi bien d'autres, le département de l'Eure-et-Loir (région Centre) en France offre ainsi un joli florilège de ces collages entre le référent physique ou humain (terrasses et vallées, plateau, val, rivières, villages etc.) ou plus classiquement pays suivi d'un toponyme parfois adjectivé (Pays de Combray, pays courvillois, etc.), tandis que de fameux toponymes d'audience nationale en France, bien antérieur à l'intercommunalité comme le Perche ou plus encore la Beauce, archétype voire générique de la grande plaine céréalière française, sont déclinés ad libitum (Beauce d'Orgères, Beauce de Janville, Beauce vovéenne, etc.). « L'orée de » ou « les portes de » font également florès, mais dans une approche peut-être plus « vendeuse » du marketing territorial propre à l'intercommunalité. Divers éléments paraissent donc gouverner les choix opérés : l'homogénéité, l'importance de l'identité et de la culture, la volonté de montrer une appartenance (Landel et Senil, 2006). Cet ensemble de référents doivent se comprendre comme une grille de lecture qui aide à déchiffrer et à décoder la réalité derrière le sens et le signe, si toutefois les repères ne sont pas perdus dans une recherche excessive d'originalité et de paradoxe.

Normer : le référent spatial

En Afrique du Sud, la question toponymique dépasse les enjeux de prééminence et de reconnaissance des cultures et des histoires. Même si l'histoire douloureuse et souvent niée du passé hisse souvent au firmament toponymique, grands hommes de la lutte anticoloniale et anti-apartheid (O. Tambo, Platjie, etc.) et personnages charismatiques (Chaka), souvent moteurs de l'Histoire pour les réincarner dans la mémoire collective et dans l'histoire, mais aussi pour les ancrer dans l'espace des hauts lieux et des territoires. Et cela d'autant plus facilement, que les recompositions territoriales sont le fruit d'une nouvelle donne politique, au même titre que le département français avait été le fruit territorial de la Révolution française ! Les nouveaux toponymes mobilisent dans des compositions complexes des personnages, des mythes, des reliefs, des fleuves. Au delà de ces compositions, ce qui se joue aussi, c'est la « question de la hiérarchie et de l'autonomie des lieux » (Giraut, Guyot, Houssay-Holschuch, 2008) mais cela montre également le tiraillement entre les acteurs pour donner un sens en fonction de la hiérarchie des échelles et des fonctions.

Au Maroc, l'architecture territoriale mélange considérations tribale et pré coloniale tandis qu'un processus de maillage issu de la colonisation et de la francisation s'est sur imposé. Il subsiste donc encore un dualisme entre unités territoriales moderne et traditionnelle. L'Indépendance n'a pas modifié radicalement cette situation mais elle a privilégié la territorialité publique de l'Etat-Nation marocanisé et en construction, en accordant au Ministère de l'Intérieur, dans un processus d'implication plus descendante qu'ascendante de

l'Etat central, un rôle essentiel dans le contrôle du territoire et dans celui de ses acteurs (Boujrouf, 2005, 2009). La toponymie actuelle reflète ces différentes couches et intègre naturellement ces apports variés.

Le développement récent des zones franches et l'arrimage de nouveaux territoires à la mondialisation est le dernier avatar de la territorialité marocaine, fruit d'une participation publique-privée. Comme partout ailleurs, ces nouveaux territoires ont permis de développer une toponymie passe-partout pour attirer les investisseurs mondiaux et placer le Maroc et ses infrastructures, en bonne position concurrentielle sur la carte du monde, comme en témoigne le très fameux «Tanger-med», autre collage référentiel qui fleure bon son marketing territorial pour désigner le nouveau port en eau profonde situé à l'articulation de la mer Méditerranée et de l'océan Atlantique.

Nommer un lieu (ou nommer un événement), c'est donc marquer l'espace et le temps pour ce qu'ils sont ou pour ce qu'on voudrait qu'ils soient dans l'ordre matériel, symbolique ou mémoriel, voire carrément dans l'ordre du marché et de la mondialisation.

Dans un registre différent, qui prouve l'importance donnée à l'actualité toponymique, nous avons pu lire dans un quotidien français de référence (le Monde, 3 avril 2008, page 11) l'interpellation suivante "Qu'y a-t-il dans un nom?" Cela constituait l'intitulé (police times, taille 40, caractère gras !) d'une publicité pleine page atypique et démontrant ainsi l'actualité du phénomène toponymique, de l'image qu'il donne et de la représentation équivoque que l'on peut s'en faire, selon les différents points de vue qui s'expriment !

La lecture attentive d'un argumentaire difficile à saisir pour le néophyte permettait toutefois de comprendre que le commanditaire de cette page était le conseil mondial des Grecs à l'étranger. Ce conseil s'insurgeait du fait que l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) – acronyme FYROM en anglais-, devenue un pays indépendant en 1991, lors de l'éclatement de la Yougoslavie en une dizaine d'entités distinctes, s'arrogeait le toponyme Macédoine qui ne lui appartiendrait pas. La Macédoine est en effet et incontestablement une « région géographique » s'étalant sur quatre pays souverains dont la Grèce (51%), l'ARYM (37%), la Bulgarie (11%) et l'Albanie (1%). Ces prétentions toponymiques de l'ARYM faisaient craindre au conseil mondial des Grecs à l'étranger, image officielle à l'appui, des revendications territoriales de l'ARYM sur l'ensemble de la-dite région géographique, et donc sur une partie de la Grèce en jouant sur l'ambivalence et le caractère équivoque du toponyme.

Le contexte étant celui des Balkans, où l'ethno-nationalisme est florissant, il n'y a rien d'étonnant à voir un toponyme, une image et une représentation ainsi érigés aux rangs de drapeaux et de symboles identitaires !

Mais tout cela montre bien que nommer un lieu constitue un acte controversé et potentiellement risqué en particulier dans ce contexte.

Tatouer : le référent commercial

Dans l'ordre du marché, le naming et le branding sont devenus les derniers avatars de cet acte de marquage voire de tatouage du territoire où le lieu ne prête plus à appellation, mais où l'appellation prête au lieu, dans une inversion de posture récupérée par les marchands de tout bord. Pour citer quelques exemples, le stade où joue l'équipe d'Arsenal, classée en Football Association League Premier, en Angleterre est devenu, contre rétribution, l'Emirates Stadium, jusqu'en 2014, tout comme le stade de Soweto, où se jouera la finale de la Coupe du Monde de football en 2010 est devenu le FNB Stadium, du nom de la First National Bank. En comparaison, le Stade de France, inauguré en 1998, relève d'un toponyme forgé à une autre époque, voire dans une autre ère.

La régata éliminatoire des outsiders de l'America Cup en yachting, est devenue la coupe Louis-Vuitton, comme le tournoi majeur de golf de Saint Nom la Bretèche s'appelait le trophée Lancôme. Haut-lieu et temps fort peuvent ainsi être nommés d'après une marque et donc chevaucher la frontière souvent marchande qui sépare le signifiant et signifié, au même titre que des marques fameuses ont fini par signifier l'objet lui-même et lui donner signification générique : le frigidaire pour le réfrigérateur, la mobylette pour le vélomoteur ou le scotch pour le ruban adhésif !

Référents invariants

Selon la hiérarchie des valeurs et les échelles, le lieu géographique signifié perd ou garde sa prééminence dans la désignation toponymique. Il y a moins de vingt années, le toponyme URSS -Union des Républiques socialistes soviétiques- ne faisait aucune référence à la géographie, que l'on ne retrouvait qu'au niveau inférieur du maillage, celui des Etats constituant la dite union : la Russie, la Georgie, l'Ukraine, etc. Le seul référent important renvoyait à une idéologie et au système socialiste soviétique ! L'examen du toponyme « Etats Unis d'Amérique » mentionne clairement la localisation continentale de cet ensemble d'Etats unis entre eux, mais l'usage permet de comprendre et de situer ce que signifie le toponyme « Etats-Unis » tout court, voire dans un registre de langage plus familier encore, chacun comprend ce que le toponyme « States » tout court signifie en anglais américain ! On appréciera le raccourci métonymique !

De son côté, l'Afrique du Sud a beaucoup été associée au système de l'apartheid. Ce pays en était même l'archétype. On aurait pu croire que les

nouveaux dirigeants post apartheid auraient voulu se défaire de cette tache originelle qu'était un toponyme national si encombrant et si connoté avec un système aussi pervers et raciste... Ils s'en sont bien gardé et aucun acteur politique majeur, hormis le groupuscule du PAC (Panafrican Congress Party) qui avait suggéré de rebaptiser le pays Azanie, n'a songé à l'éradiquer, alors que la plupart des pays d'Afrique australe alentours ont quasiment tous changé de toponyme étatique entre les années 1960 et 1990 (Lesotho, Namibie, Botswana, Zimbabwe, etc.). Le poids économique de l'Afrique du Sud et les enjeux économiques qui lui sont liés ne sont, en aucun cas, comparables à ceux des pays voisins. Ce qui montre assez clairement les limites de l'exercice, dont nous avons évoqué le caractère parfois ludique plus haut dans ce chapitre.

On comprend par ces quelques exemples que toponymes, images et représentations sont donc étroitement liés, mais que, selon les échelles considérées, leur maintien et leur durabilité dans la mémoire collective sont plus ou moins importants. L'Afrique du Sud gardera solidement son toponyme, mais ceux des provinces, qui représentent la maille inférieure à celle de l'Etat, ont été souvent modifiés sinon ajustés, tandis que ceux des municipalités de district et locales, créations nouvelles ont vu fleurir un véritable bouquet de toponymes nouveaux, faisant une large part à l'innovation.

Tandis que les villes sud-africaines installées sur la carte du réseau mondialisé (*world class cities*) comme le Cap et Johannesburg ne manifestaient aucun empressement à changer l'ordre établi toponymique, pas plus que Casablanca au Maroc d'ailleurs, celles qui relevaient plus du pouvoir politique, fut-il exécutif, mais ô combien symbolique (Pretoria), ou du pouvoir économique (Durban) dans ce qu'il peut avoir de basique (activités portuaires et industrielles) ont pratiqué rapidement, voire allègrement le changement toponymique. Sachant que leur image était faible voire parfois modeste, il n'y avait aucun risque à tenter de l'amender ! Au contraire, il y avait même là matière paradoxale à redorer une image et à créer un buzz médiatique autour d'un toponyme rénové...avec un succès pour le moins mitigé, quand on connaît la difficulté que le maire de Durban rencontre à expliquer la signification de la nouvelle appellation e Thekwini, (les testicules du taureau, par référence à la forme typique de la baie...) un toponyme que peu de gens arrivent, de surcroît à mémoriser ! Mais s'il y a incontestablement des ressemblances entre le Maroc et l'Afrique du Sud dans l'affectation des fonctions bien précises aux grandes villes ou métropoles : fonction économique et portuaire pour Casablanca comme pour Durban, fonction politique et administrative pour Rabat comme pour Pretoria, fonction culturelle et juridique pour Fès comme pour Bloemfontein...), le traitement toponymique semble contrasté.

On peut donc jouer avec la toponymie en fonction des échelles et de l'image. Même si on comprend les revendications symboliques et mémorielles

très honorables qui y sont liées, on constate que l'échelle nationale ou celle de la notoriété pour les villes de premier rang, où qu'elles soient dans le monde, constituent autant de lignes jaunes qui ne sont pas franchies, pour des raisons de lisibilité. Le débat sur la toponymie, l'image et la représentation se limite donc souvent à la seule échelle méso, voire micro, et donc modeste des nouveaux territoires du local. Ces nouveaux toponymes traduisent sans aucun doute la montée en puissance des territoires locaux ou des territoires de projets, qui est une tendance lourde de l'histoire contemporaine de la territorialité mondiale. Plus généralement, cette situation montre une forme de déconnexion de plus en plus nette entre quelques grands territoires et métropoles mondialement interconnectés, accrochés à leurs toponymes, définitivement fixés, veillant jalousement sur leur image et la représentation que l'on peut s'en faire, et la multitude des autres, à la recherche d'une boussole que la néo-toponymie serait chargée d'orienter et parfois d'aimer.

Référents du temps-territoire ou territoires-temps des référents ?

Quoi qu'il en soit, quand on nomme le lieu ou l'espace, on le soumet à un acte d'étiquetage qui pourrait devenir une référence de l'appropriation territoriale ou un acte du sous-titrage qui facilite le décodage d'une scène territoriale pleine de référents. Ceux-ci constituent, au fur et à mesure que les territoires se recomposent, des nouvelles formes de mobilisation qui créent des innovations référentielles parallèles à un renouveau territorial qui devient lui aussi, par imbrication, une nécessité dans l'évolution du système territorial. De ce fait les travaux présentés par les chercheurs ci-après dévoilent des grilles de lecture croisant référents, temps et territoires dans les différentes expériences maroco-franco-sud-africaines voire dans d'autres pays.

Mohammed Kerbout et Amina Hajouj montrent que le processus de territorialisation se réfère essentiellement au temps, et plus précisément aux « trois âges de la mise en place des territoires : celui de l'organisation tribale, celui ensuite de la généralisation à l'ensemble du pays du régime d'administration centralisée et celui enfin du régime d'administration décentralisée, une transition qui chemine de la tradition à la modernité en matière de statut et de gestion des territoires » dont les étapes sont à la fois concurrentes et parfois concomitantes.

Said Boujrouf lui aussi fait la lecture des référents en croisant savoirs locaux, publics et référents religieux dans la gestion sociale des territoires de l'eau. L'accumulé référentiel utilisé par les acteurs dans la construction territoriale centre l'analyse autour de la question suivante : comment le bricolage référentiel peut-il arranger des situations de conflits entre les

différents porteurs de projets en trouvant des compromis, certes fragiles et difficiles mais souvent durables ?

Céline Vacchiani-Marcuzzo et Myriam Houssay-Holschuch montrent avec conviction que la recomposition des nouveaux territoires urbains sud-africains, notamment dans les trois grandes aires métropolitaines (Johannesburg, Le Cap, Durban) est à la fois « en quête de référents internationaux, ancrés dans la mondialisation et d'une meilleure image » de l'Afrique du Sud pré-coloniale, souvent « essentialisée », mais que cette quête rend ici « compte de logiques conflictuelles, entre local et global, entre économique et sociétal, entre dynamiques d'intégration raciales post-apartheid et ségrégation sociale affirmée ».

Pakama Siyongwana montre bien, quant à elle, que Njoli Market Square, dans l'aire métropolitaine Nelson Mandela (ex- Port Elizabeth) en Afrique du Sud constitue un territoire certes minuscule mais aujourd'hui survalorisé car considéré comme un référent pour des projets de renouvellement urbain, susceptible d'améliorer les conditions de vie de la population majoritaire, à travers la mise en oeuvre d'un développement économique spécifique

Ouidad Tebbaa s'intéresse à un territoire guère plus grand, mais symboliquement très chargé, la place Jamaâ El Fna à Marrakech, labellisée d'ailleurs élément du patrimoine oral de l'humanité. Située à proximité de souks couverts, étroits, odorant et bruissant, la place représente un territoire à ciel ouvert, évocateur d'un temps philosophique de liberté et de légèreté, qui lui donne toute sa plénitude « car la place Jamaâ El Fna existe d'abord dans cette verticalité et elle ne cesse d'y faire référence... ». Ouidad Tebbaa montre que « derrière le sentiment d'un chaos apparent, d'une géographie aléatoire, l'espace y est très significatif, comme espace libre de toute référence monumentale et surtout (comme) lieu d'expression privilégié de la culture orale et profane... ».

Sylvain Guyot et Cecil Seethal s'interrogent dans leur article "Identités des lieux, lieux des identités, changements toponymiques dans l'Afrique du Sud post apartheid" sur les référents mobilisés pour nommer les nouveaux lieux : l'histoire pré coloniale au risque parfois de la solliciter abusivement ? Les glorieux événements de la geste panafricaine depuis la création du port d'Alexandrie, symbole de l'ouverture du continent au commerce méditerranéen ? La lutte récente et aujourd'hui aboutie pour sortir l'Afrique du Sud du régime de l'apartheid ? En matière de toponymie, le référent historique est prégnant et il relève d'une stratégie politique qui nomme, qui désigne, qui mobilise, qui façonne l'histoire contemporaine de la nouvelle Afrique du Sud en se référant assez lourdement au passé.

Frédéric Giraut et Benoît Rey soulignent la géométrie variable du référent zoulou qui relève, dans ce cas précis, d'un marketing territorial, fondé,

comme dans le cas précédent, sur une nouvelle toponymie, une néo-toponymie et sur des changements de noms de lieux. Mais le référent se focalise également sur l'échelle locale voire sur l'arène ultra-locale qui puise souvent dans des valeurs soit-disant immanentes : la force, la résistance, et une certaine forme de ruralité et de tradition africaines, en communion avec la nature... Bienvenue donc dans le royaume zoulou, le Zulu Kingdom...en République d'Afrique du Sud ! Un royaume en république ou l'alliance des contraires...

D'autres auteurs montrent que le référent mobilise moins l'espace que des jeux d'échelles, certaines assez larges, et notamment régionale. Au sujet de l'Éthiopie, Sabine Planel souligne que « théoriquement dotée d'une véritable autonomie, la région ne fonctionne pas comme intermédiaire entre les populations et le pouvoir central, mais comme un référent administratif majeur », qui édicte parfois ses propres normes en investissant ainsi la fonction du pouvoir central.

Dans la même veine, Ahmed Bellaoui, montre bien qu'au Maroc, la maille régionale, puise dans une « série de référents d'ordre économique et administratif », et donc dans la maîtrise de l'espace, avec des critères spécifiques comme la fonctionnalité, la création de « pôles régionaux de développement », la consolidation de la politique de décentralisation. « La Région (nouvelle formule) serait perçue comme une étape nouvelle d'approfondissement de la démocratie locale ».

De son côté, Elisabeth Deliry-Antheaume souligne qu'en Afrique du Sud « les référents régionaux qui puisent dans les traditions ancestrales et les ressources locales » sont abondants sur les murs peints, qu'elle photographie et analyse, et qui sont, en quelque sorte, le miroir de l'Afrique du Sud post-apartheid ».

En se référant au temps long de l'histoire, comme à celui ultra-court de l'instant, en se référant à l'espace quelle que soit l'échelle : nationale, régionale, locale, en se référant aux noms de lieux, les différents auteurs mobilisent une véritable grille référentielle dont chacun cherchera les clés pour décoder à sa façon les recompositions territoriales en cours. Rappelons toutefois une exception : celle des grands noms et des grands lieux de classe mondiale (world class) totalement invariants. Paris sera toujours Paris, Casablanca toujours Casablanca et Le Cap toujours le Cap ! La hiérarchie des lieux s'impose donc comme intangible sur la mappemonde et l'exercice de la néo-toponymie ne serait-il pas assimilé à une activité quasi-ludique, à une sorte de scrabble territorial qui dit, montre et désigne des phénomènes bien réels et des évolutions sociétales, mais qui serait réservée à des lieux finalement secondaires et parfois marginaux ? Mais où fermentent et bourgeonnent de riches créations sémantiques et toponymiques dont les innovations remarquables méritent incontestablement analyse voire admiration face à une telle créativité.

BIBLIOGRAPHIE

BOUJROUF S., 2005, Innovation et recomposition territoriale au Maroc : une mise en perspective géo-historique. In : Antheaume Benoît, Giraut F. Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement. Paris: IRD, p. 133-156.

BOUJROUF S. et HASSANI Elmostafa, 2009, Toponymie et recomposition territoriale au Maroc :Figures, sens et logiques, Revue Espace Politique, n° 5 (02-2008),pp.40-52 in:

www.espacepolitique.org/documents/pdf/EP5_4_Boujrouf_Hassani.pdf

GIRAUT F, GUYOT S., HOUSSAY-HOLSCHUCH M., 2008, L'Espace Géographique, 37-2, 131-150

MOÏSE C. et LAJARGE R., 2006, marqueurs langagiers et recomposition territoriale : comment se dit la transition dans l'espace urbain ? Figuerolles-Montpellier, St Bruno-Grenoble, Monclar-Avignon comm au colloque de Marrakech

LANDEL P.A. et SENIL N., 2006, Projectivité et toponymie de territoires ruraux : regards sur la situation française en 2006, in Rencontre internationale : Les territoires à l'épreuve: décentralisation et dévolution, Université Cadi Ayyad, Faculté des Lettres, Marrakech, 9-11 novembre 2006.

TERRITORIALITY AND THE RESTRUCTURING OF URBAN APARTHEID SPATIAL LEGACY IN PORT ELIZABETH, SOUTH AFRICA IN THE DEMOCRATIC ERA

Pakama SIYONGWANA ,

*Senior Lecturer in Geography, Nelson Mandela Metropolitan Municipality
University, (NMMU). Port Elizabeth, South Africa.*

Abstract:

In a process of territorial restructuring, there are often emerging disputes, which often depict both the local community and the country's political challenges.

This article provides a critical analysis of the responses of the local community (Kwazakhele people) to their relocation and business restructuring resulting from the need for revitalisation of the Njoli Market Square in Port Elizabeth during the post-apartheid transitional era in South Africa.

Using data from the local community consisting of approximately 106 property owners, 26 backyard households contained within these properties approximately 125 street traders, formal traders as well as 150 taxi owners, an analysis was undertaken to examine their responses regarding the renewal of Njoli Market Square as a source of conflict.

The researcher also argues that people on the ground, have seriously challenged the implementation of some of the post-1994 renewal projects, raising questions about the effectiveness of their implementation. The results of the research also bring to the forefront the fact that the current South African government acknowledges the need for the revitalisation of the former marginalized black areas within the broader national framework for urban development planning efforts. There still exists a need to make sure that the beneficiaries of the project benefit at the primary level and that they take a lead in the development of their 'own areas'.

Résumé :

La territorialité et la restructuration de l'héritage de l'apartheid en matière d'aménagement urbain à Port Elizabeth, à l'épreuve de la démocratie sud-africaine

Cet article fournit une analyse critique des réponses de la communauté locale confrontée à une relocalisation et à une restructuration des petites entreprises résultant d'une nécessaire revitalisation urbaine du *Njoli Market Square* de Port Elizabeth pendant la période transitoire post apartheid en Afrique du Sud

Utilisant des données locales émanant de 106 propriétaires, de 26 ménages de squatters installés chez ces propriétaires, de 125 vendeurs de rue et de 150 propriétaires de taxi, une étude a été entreprise et les réponses ont été analysées à la lumière de la source de conflits que représentait la revitalisation du *Njoli Market Square*

L'auteur montre que sur le terrain, les personnes interrogées ont sérieusement mis en doute l'efficacité de la mise en oeuvre des projets de rénovation urbaine post-apartheid. Le résultat de la recherche montre également que si le gouvernement sud-africain est conscient de la nécessité d'une revitalisation urbaine des anciennes zones réservées aux Noirs dans le cadre des efforts nationaux de réhabilitation urbaine, il doit s'assurer que les vrais bénéficiaires en seront bien les habitants concernés et que ceux-ci ont leur mot à dire et pourront donc s'y faire entendre.

Keywords: *Restructuring projects, Impact, Conflict, Targeted (primary beneficiaries)*

1- Introduction

Urban renewal is a global issue but the strategies for implementing the process vary between the developed and the developing worlds and from country to country. The stage of development and the pressing challenges determine the strategy to be employed in urban renewal. Hence there is a recognisable difference in terms of urban renewal strategies. There are common points of convergence between the two worlds and among countries in terms of what urban renewal entails. The common factor is that "worldwide cities across the development spectrum experience problems associated with urban decay; familiar problems include homelessness, informal housing, degradation of building environment, social decay and crime, informal trading, unemployment, pollution and traffic congestion" (Mabin, 1996, p.36). Cities around the world

irrespective of the stage of development experience one or two of these factors. Urban renewal should be an integrated response to such problems.

Urban renewal strategies in the countries of the North have been frequently aligned with city urban planners, architecture and development of transport systems. The dominant strategy in the countries of the South entails the provision of basic services, like drinking water, adequate sanitation, job opportunities and roads. This was particularly significant in areas that were allocated to the indigenous inhabitants of this country. In many instances, their colonial masters left the indigenous people out of the process of urbanisation. They were deliberately excluded from the national programme brought by urbanisation, like the provision of x waste management, potable water, health facilities to mention but a few. For example, the South African cities until 1994 reflected a pattern of dualism or being a divided city. In those divisions, urban space symbolised the crucibles of Western civilization, white power and the privileges that had been denied to the areas of the indigenous people. Moreover, the former received greater expenditure than the latter. Urban apartheid territorial planning was a major vehicle to drive this process. Thus, at the dawn of the new political order, there was an urgent need to transform urban apartheid planning. Advance countries were not immune from the reconstruction of space. For example, France is made up of interconnected historical configurations that can be subsumed into regions, departments and communes. Moreover, spatial variations in terms of development were also noticeable in the French landscape hence, reconstruction was essential in recent years. The recent redevelopment of Marseilles near the seaport reflects the revitalization of the city.

Under investigation is the territorial restructuring of South African cities in post-apartheid era since 1994. The new democratic South African government embarked on the urban renewal strategy because it was confronted with the challenges of socio-economic marginalisation of urban blacks in the South African urban townships as well as positioning itself with regard to the high expectations associated with the new democratic order.

Concerning the renewal of the formerly black designated urban areas, President of South Africa, Thabo Mbeki (2001), announced the identification of eight national urban renewal nodes which in many ways presented the underbelly of the apartheid regime (<http://www.pmg.org.za>). These nodes catering for millions of people bear a disproportionate share of the most inhuman apartheid exclusions. They are characterized by distinct underdevelopment including high levels of unemployment and poverty, poor access to basic services and amenities, and under-investment by the public and private sector in social and economic capital. In turn, these problems are linked to factors such as poor education levels, lack of skills. They are compounded by high levels of crime. Central to renewal activities is a reduction in these problems

(<http://www.pmg.org.za>). Although the Njoli Market Square in Port Elizabeth is not one of the eight selected national urban renewal nodes, the Nelson Mandela Metropolitan Municipality (NMMM) felt that there was an urgent need to redevelop the area and that this would improve the living conditions of the people adjacent to it.

In regard to urban renewal planning of socialized space in post-apartheid South Africa during the transition period Mabin and Lehulere (1999) have both maintained that the process is still inherently political in nature. Moreover, in many instances the beneficiaries (in this case the marginalized sector of the population) of urban renewal programmes were not properly consulted nor were they likely to benefit from the fruits of urban renewal activities. However, despite the lucrative advantages that urban renewal planning process can bring to the community, experience in South Africa during the post-apartheid era has reflected the distressing fact that some of the renewal projects did not meet expectations (Khosa & Naidoo, 1998).

The post-apartheid South African government needs clarification as well as clear guidelines on how to deal with the dynamic problems of urban renewal/upgrading in a manner, different from that of the apartheid government approach. More crucial is how the democratic government ensures that urban renewal activities benefit the targeted communities and how the beneficiaries take a lead in the development of their "own communities". The paper draws on the above themes to develop a case study of Nelson Mandela Bay (ex-Port Elizabeth) by examining the community responses to urban renewal strategies during the post-apartheid transition.

2- The research location:

2.1 Brief history of struggle

Kwazakhele is a Xhosa name with the English translation, 'The place which we built by ourselves'. This is an appropriate name for a place to study the level of popular participation. It is the outcome of the apartheid planning that was established between 1956 and 1958 to accommodate Africans who were removed from the Korsten area in compliance with the racial segregation ideology. The intention was to maintain white minority rule, despite local and international resistance. Thus, the Africans were accommodated in 'shell houses' and the residents could then install floors, ceilings and interior walls as they wished and built on additional rooms as they became financially able to do so. In line with the development of Kwazakhele, the Klass family recalled their homes in the bush, *"There were just shacks here; the houses were built in the late 1950s. There was no infrastructure. We were dumped at Tonjeni. To accommodate us we had to build shacks. There was resistance. You arrived*

at night, you did not know where you are going to, and there were no lights and no building material. People brought materials from Korsten and some got broken or lost on the way."(Interview, October, 2004).

Soon after the development of the Kwazakhele settlement some form of trading emerged more or less at the centre and the area was called *Njoli Market Square*. It derived its name from the street name – Njoli Street. Kwazakhele like its counterparts in other major cities of South Africa was deprived of the basic services. To the apartheid government this act was normal because the blacks were not welcomed in urban areas as the whites regarded urban areas as their cultural domain. Consequently, dual cities with divided planning became the order of the day prior to 1994. Despite the apartheid government opposition to African trading in the South African urban centres, trading at Njoli Market Square in Kwazakhele, was vibrant.

According to Mrs Leve (2004), street trading in the square was not easy prior to 1980. The street traders were subjected to humiliation, confiscation of their goods and they were even taken to jail. When asked why they continued trading under these conditions, the response was, "*no amount of harassment could meet the need to sustain our families and to us, jail had become another home for us*" (Ntshontshwana, 2004). With the lifting of the tight restrictions on black business activity (between 1980 and 1989) and the implementation of the Business Act of 1991, trading in both informal and formal at Njoli Market Square 'boomed', but the depressing fact, it lacked infrastructure and was prone to accidents and over-congestion. Both formal and informal trading was affected by the absence of proper infrastructure and basic amenities. Dr Tabata (2004) remembers the poor infrastructure in the area, "*When I opened this surgery in 1992, there was no electricity in the area. I had to rely on paraffin lamps and candles and on a few occasions a gas lamp until 1995. All patients who needed scanning I had to refer to the nearest hospital*". With the coming to power of the democratic government in South Africa plans to revitalise became a priority on the government agenda.

2.2 Geographic location and demography

The Njoli Market Square is centrally located in a densely populated African (Black) location called KwaZakhele which has a population of approximately 104 940 (Statistics, South Africa, 2001). Due to the design of the transportation network it is very accessible to other African townships including the following: Zwide with 42690 people, Soweto-on-Sea, 40518 people, New Brighton, 26517 and KwaFord, 7707 people (Statistics South Africa, 2001). It can therefore, be reasonably argued that the businesses at Njoli Market Square have a nearby market (customers) of approximately

225000. Moreover, the location of Njoli Market Square is approximately ten kilometres close to the Central Business District.

3-Managing space, places and territory: approaches

Allow me to support Giraut and Ramutsindela (2002) who maintained the approaches which drive public policies dealing with space, places and territories are the following; the first one is the sectorised approach which is generally based on the development of infrastructures in particular fields including housing, harbour, roads, tourism to mention but a few at national level. The spatial distribution of these infrastructures requires a scheme that dictates the location of selected strategic places, axes or corridors. Secondly, the spatial approach addresses spatial equity in special areas consider as poor, destitute or endangered. In the colonial context this type of approach could also support and organize spatial inequity, for instance, between native reserves and colonial land. The key tools to reduce spatial inequity are zoning associated with a policy of cross subsidies for supporting service delivery and equipment, or a policy of fiscal exemption for supporting existing activities and trying to attract new ones. Last but not least, the territorial approach is often associated with a policy of systemic promotion of area-based development. This approach requires a process of demarcation of territories for development. It also means a territory defined by a common project, involving various stakeholders from civil society, public and private sectors. It can result in a complexity of differentiation when planning for local development is required in local areas and the delineation of selected areas would be required when it is a policy of pilot sites. In South Africa, the issue of territoriality is excessively emphasized in the effects of social and spatial engineering and more particularly in the attempts to address the material condition of the previously disadvantaged communities (Ramutsindela, 2002). In similar vein regarding the territorial approach Christopher (1994), suggested the following patterns: from one angle, a heterogeneous demarcation and the city/hinterland differentiation with a segregative goal used at different scales, hence, the emergence of the white municipality and black townships (formerly called locations) a local example is made one may say the white municipality used to be known as Port Elizabeth and black township used to be known as Ibhayi. From another angle, he suggested urban area and homeland. During the post-apartheid era the approach is implemented through IDPs supported by spatial development initiatives. Indeed the Njoli Market Square urban renewal reflects several characteristics of the territorial approach.

4- Key principles regarding Njoli Market Square upgrading

The Njoli Market Square urban renewal is one of the 19 major projects prioritised by the Nelson Mandela Metropolitan Municipality. The project envisages the transformation of the Njoli Market Square precinct with the introduction of a traffic circle, civic and government services, public transport, both formal and informal commercial activities and tourism facilities housed in a gigantic building structure that will be built at Njoli Market Square (Nelson Mandela Metropolitan Municipality, 2003).

The critically outstanding issue that confronts the proposed development in its implementation is its need for space. The Njoli Market Square project was initially a municipality funded project whose pioneer was Mr Nceba Faku, hence, the project was institutionalised as a non-profit-Section 21 Company. It was only during beginning of the year 2006 that the private sector was invited to have a stake in the project (Interview, Mr Ndzombane, 21/08/2006). The change in approach was motivated by the fact that Njoli Market Square has been identified to be the transport node for the World Cup 2010, this is bound to impact on the existing activities.

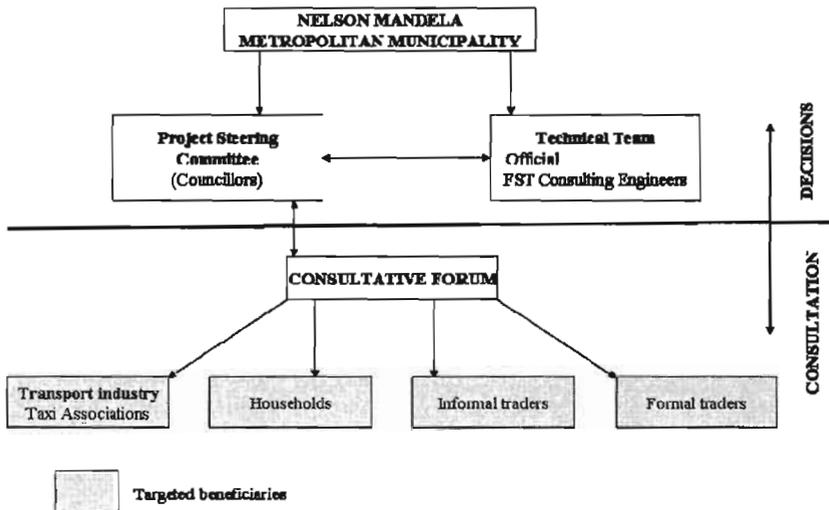
- 106 properties affected by proposed node
- 32 properties on Uncedo Taxi Rank side problematic – will be tackled with councillor
- 4 properties undeveloped and owned by NMMM “gap tap”
- 14 properties exclusively business
- 88 properties residential (22 business and residential)
- At least one backyard on each site (est.)
- Backyards used for accommodation, rental and storage
- Backyards mostly built of brick and mortar
- Mostly 2-bed roomed units (77%)
- Some have been improved to 5-bed roomed!

Figure 1: Current affected properties (After Ndzombane, 2006)

To achieve this goal property owners have the following options: Firstly, the existing property owners have the choice of receiving a financial relocation award for a substitute house of equivalent value (in the identified vacant plots adjacent to Njoli Market Square, the Sheya Kulati node and the

buffer strip in Motherwell NU5 and NU6) or relocating to a Metro house with additional cash. Secondly, backyard households are to be accommodated in the existing housing projects provided they qualify to own the houses. Thirdly, existing businesses located on sites zoned for business are to receive financial reimbursement for their properties. Fourthly, informal traders are to be accommodated in the new structure at low rental rates.

The success of this project depends on a mutual understanding between government representatives (this category includes Nelson Mandela Metropolitan Municipality, councillors, technical teams and the affected group which is represented by the following stakeholders (residents, taxi association, formal traders, informal traders and civil society).



Slide 2. Showing the Stakeholders involved in Njoli Market Upgrading

5- Discussions: sources of conflict in the Njoli Market Square project

The Njoli Market Square renewal project reflects a snails' pace progress as well as some degree of discontent among the community. Among the many reasons that contributed the researcher has revealed the following as being instrumental as a source of conflict as well as the slow pace.

5-1- Limited consultation with transparency regarding the project

More than 90% of the street traders interviewed indicated that they were aware of the development to be undertaken at the Njoli Market Square. However, the varying sources of information raised some concern, as fifty percent of the people interviewed mentioned that they heard about the development from the market research group, word of mouth and resident hearsay. However, in an interview, one of the traders (anonymous 2005) mentioned that some traders did not attend the meetings that were intended to inform them about the Njoli Market Square project because they did not want to be 'hooked' by the municipal officials Councillor for example, Ngcolomba, the steering team and technical group. The trader cited many reasons for this attitude but these reasons dated back to the apartheid history of land dispossession and forcible evictions. Although, the post-apartheid government is presenting a different approach to development people still have reservations in exercising their rights to voice their concerns about the project.

Consultation with a transparency to the affected people is a thorny issue regarding Njoli Market Square upgrading. As Mashalaba, the deputy chairperson of the Ncedo Taxi Association remarked, "*there is a lack of transparency and consultation regarding the project. We have not been approached regarding the upgrading of the Njoli Market Square which includes our land for the taxi rank. We still do not know what will happen to our taxi rank (Interviewed 18/08/2006).*" In a similar vein regarding consultation with transparency the project. Mr Yili (2006) also remarked "*developments are taking place in South Africa but affected people are consulted and amicable solutions are arrived at*" (interviewed 18/08/2006).

5-2-The 'second round' relocation predicament

Relocation of residents seems to create a lot of conflict in the project as the community foresee minimum improvement in their standard of living in their destinations It can therefore, be suggested that if it accepted that inhuman living conditions necessitated urban renewal and consequently relocation of people, therefore, it is expected that the conditions deserve urban renewal and consequently relocation of people, therefore it is expected that the conditions in the destination areas should be better than in the place of origin. Is that the case with the KwaZakhele residents? The KwaZakhele residents are not happy about their destinations (Motherwell, "Gap taps" and in high density houses near KwaNondumo). On the one hand, the residents claimed that relocation to Motherwell will have a negative impact in their lives. In support of that Mrs Nolitha commented; "*We (referring to 4 adult members of her family) do not*

want to be relocated to Motherwell NUS because we survive by selling at Njoli Market Square. If we relocate how will we survive in Motherwell. Moreover, Motherwell is at the periphery of Nelson Mandela Bay and that implies that one has to pay more to get into the town or in the restructured Njoli Market Square for services'' (Interview, 15/08/2006). To express their resistance to their relocation to the high density areas, the affected KwaZakhele residents staged a match shouting; *''We do not want to relocate to be relocated to toilet houses''* (Herald, 26/09/2006).

From another perspective regarding the issue of relocation of street traders Mrs Matshezi (2004) (a street trader representative, who has been trading at Njoli market for twenty five years) remarked: *the idea of Njoli Market Square upgrading is a good one, as it will improve the health condition in this area. Moreover, we have been promised with the trading stalls. What makes us uneasy about the restructuring is whether we will afford the monthly rental. Here we do not pay any rental. Given a choice I do not want to lose the clients with whom I have established a credit system'* (Interviewed, 15/08/2006).

5-3-Discontent regarding the Municipal approach to Njoli upgrading

The idea of revamping the previously disadvantaged area is a drastic innovation for which the South African democratic government should be thanked because is an attempt to improve the standard of living by providing employment opportunities. Mr Nceba Faku (ex Mayor who launched the project) said in (2003); *''Njoli urban renewal will serve as a platform for Small, Micro and Medium Economic Development (SMME) and a catalyst for urban renewal, all being flexible enough to cater for the diversity of activities. I want to see something done for the African sector, which was marginalised by the apartheid government''*.

Equally significant the Njoli Market Square development is envisaged to have financial spin offs in the surrounding area. In this regard, in the Herald supplement of 7/02/2005 a comment was made regarding the Njoli Market Square upgrading, *''an economic assessment impact project that during the construction period the project will, directly and indirectly contribute R189 million to the Eastern Cape GDP and R107 million during the first five years of operation. It is projected that as many as 2000 jobs will be created during the construction period, and 200 permanent employment opportunities thereafter''*.

In a similar vein regarding the improvement of living conditions in the area, Councillor Manentsa made this remark *''We are here for the restoration*

of human dignity and this is where the liberation has been waged. Gone are those days where powers that be subjected you to the worst conditions where you could not exercise your choice” (Herald, 26 September, 2006).

What raised some concern regarding the statement by Mr Nceba Faku and the Councillor Manentsa was that even though the local steering committee was optimistic about the development, it was not grass-root oriented but imposed by the Nelson Mandela Metropolitan Municipality (NMMM) and people were not sure about what the building project would entail. Some said they thought it would be a retail facility, a stadium or just shelters. However, this gives a clear indication that the KwaZakhele community did not initiate the project. Perhaps one would infer that this is one of the reasons why it is progressing at ‘snails pace’. People at KwaZakhele do not form part of the development; hence the possibility is that the government and the private sectors are likely to be the main beneficiaries. Moreover, the poor black business people who are today enjoying working from their premises will be asked to pay rentals that will escalate. They will also compete with Ink Businesses/National Brands and will be ultimately not live up to the expectations and consequently disappear.

6- Community expectations

The local community were asked to share their perceptions and experiences of municipal projects since the onset of democracy. As stated earlier the representative of the street traders remarked that they were not against development, but they were concerned about their future in the restructured Njoli Market Square. The failure of the municipality to clarify their future has caused them to be suspicious, as the poor communities in South African cities experience many difficulties during the development process. Of particular concern is how the new government will approach the sector. The informal sector worldwide has been oppressed on the basis of a range of urban policies which did not include them in their planning. Prior to 1994, the sector was always been subjected to forced removals, based on the notion of urban redevelopment and infrastructure support. In South Africa prior to 1994, these removals were linked to the broader mission of the apartheid state. The street traders of the Njoli Market Square are the families of the populations that were forcibly removed from Korsten in 1957, in accordance with the racial segregation policies. It is the same group of people who were forcibly removed to other places. Although they were removed under the pretext of infrastructural development, the places function without basic facilities just like Njoli Market Square.

When the NMMM announced its plans to upgrade the square, the traders were operating in the centre of the traffic circle. The circle was overcrowded and was said to be a contributing factor to the high rate of accidents that occurred around it. To curb this problem, the municipality removed the traders to the outskirts of the circle and allowed them to trade only there. The relocation to the outskirts of the circle has hampered their business as it placed them far from the commuters, causing them to further lose their established clientele. This problem has been encountered by many street traders in different cities of South Africa, for example, Warwick in Durban and Yeoville in Johannesburg (Skinner 1999; Thale, 2002).

Mr Yili (formal trader at Njoli Market Square) made the following remarks regarding the past experience of development in Nelson Mandela Bay of similar nature with that of Njoli Market Square. *“Motherwell development was done on open ground. This township development became a failure with most clients pulling out. Now only foreigners are clients. Are we going to expropriate our voters and brothers and sisters to make way for foreigners to occupy our beloved land?”*

7- Local community proposal on Njoli Market renewal

The local communities, especially those directly, affected by the project have a lot of reservations but those indirectly affected by the relocation are in favour of the redevelopment. The affected people made several proposals regarding Njoli Market Square renewal/upgrading which include the following. Firstly, all affected people wished the municipality would give them full details about the project as well as a high degree of local community participation and consultation. Secondly, the majority of residential owners resisted high- density houses as well as relocating further away from Njoli Square. They want to be close to services. Thirdly, formal/informal traders wished to be placed close to the taxis as they relied on the commuters for their business support. Fourthly, informal traders wanted shelters as harsh weather harmed them financially and their physical well-being but the irony was that, they were not keen to pay rent for them because of their low incomes. The formal traders wished to have a stake possible in the form of shares in the complex and also clarification regarding ownership. Fifthly, they wished that the municipality would negotiate better prices with the retail markets. Sixthly the local communities wanted the project to absorb their children. Last but not least, by the transportation sector, a proposal was made that, in addition to the restructuring of the taxi rank by providing more space and facilities, there was an urgent need to subsidize the taxi industry. This move will serve as platform to improve the local industry which in South Africa is under threat because of escalation in petrol prices resulting in few passengers using taxis. In this

regard, Mr Mashalaba, the deputy chairperson of Ncedo taxi-association; *“A flight to Cape Town is costing from ±R300 from and the journey takes less than two hours. However, a taxi ride to Cape Town is R300 and the journey takes about 8 hours. Then decide yourself”*.

8- Conclusions

8-1- Summary

The study has unpacked that territorial restructuring through Local Economic Development and urban renewal is a global issue. In many instances it is undertaken to raise the standard of living through improvements in infrastructure and the creation of employment opportunities. However, its implementation varies from country to country and over time. For example in the Third World Countries during the colonial era it took a top-down trend and the post-independence era a different direction was undertaken– a bottom-up or middle-up approach. South Africa was not immune to the general trend. It will be of interest to ask ourselves which approach will be taken for the Njoli Market Square.

8-2-Findings

Findings the South African post-apartheid territorial restructuring process for an outsider looked positive, but it still has many bottlenecks and problems. This is particularly significant regarding the acceptable method of consultation, keeping conflict to a minimum and ensuring that the targeted beneficiaries receive the maximum benefits. The territorial restructuring of Njoli Market Square is still in its initial stages and at face value looks lucrative, but it also raises fundamental questions and challenges. For example, firstly, whether the vulnerable hawkers could afford to pay rental for the services that will be provided in the revamped Njoli Market Square; secondly, whether the hawkers and small formal traders would be able to compete with formal traders due to incoming competition in the area that of Ink businesses or National brand stores such as Pick n’ Pay and thirdly, the fear that the hawkers and formal traders will be marginalized in the redeveloped Njoli Market Square. More crucial in the redevelopment of Njoli Market Square clarification is needed regarding whose main interest should be served. How should the existing tensions be negotiated in the Njoli Market Square development process? How should the process of relocation be handled in a manner that is acceptable in post-apartheid South Africa?

8-3-Recommendations

Firstly, in the new South Africa the divided city with racial segregative goal which used to serve as a measure to make black (Africans) passive, voiceless, third grade citizens is now history. Participation of local communities in the development of their 'own areas' is the order of the day. Care should be taken that they do not serve as window-dressers or equity candidates in the development project, but should be the main actors in the game and should play of active participation starting from the initial stages of the project up to its completion. They should form part of the development projects. Moreover, greater caution should be taken into consideration that in many instances the local communities have limited knowledge resulting from lack of exposure, and elementary education, therefore, it is the responsibility of the government (in this case Nelson Mandela Metropolitan Municipality) to close the gap through mentoring, education and exposure. Secondly, transparency to the people from the initial stages of the project up to its completion can serve as a priority measure. Perhaps this may prevent the emergence of the third force as in the case of the Njoli project. Thirdly, Proper channels of communication should also not be underestimated. This is particularly significant to the people who are likely to be affected negatively. For example, one would have expected, in a democratic country as we claim to be that the councillors are the "mouthpiece" of their wards and therefore, the diffusion of information cannot be an issue as is the case with Njoli Market Square renewal project. Last but not least, another important key that can solve the tension and the go slow of the Njoli Market Square project is to close understanding between all the structure that are involved in the project which can be achieved through education. Once the people understand and accept the need for revitalization of the Njoli market the current tension and conflict may perhaps be eliminated..

8-4-Closing statement

Although the implementation is still in its initial stages, the Njoli Market Square can serve as a point of reference for future urban renewal projects which are aiming at addressing the improvement of the standard of living through the implementation of local economic development cum urban renewal.

REFERENCES

- DURREL, L., 1995: *A study to facilitate an Appropriate Form for a Community retail Centre within KwaZakhele, Ibhayi, Port Elizabeth*, an unpublished BA Architecture thesis, University of Port Elizabeth, Department of Architecture.
- GIRAUT, F. 2002: *The Geographical logic of public Policies*, a paper presented at the Durban conference of International Geography Union.
- HERALD, Newspaper articles, 22/7/1996.
- HINDSON, D., 2003: *The Urban Renewal Programme*, Hologram: Horizontal Learning Programme- Newsletter 4.
- ISANDLA INSTITUTE, 1999: *Introduction In Cities in Transition*, pp 3-7. Cape Town: Isandla Institute.
- KHOSA, M., & Naido, K., 1998: *Local Economic Development in Durban metropolitan area: Informal Trading in Warwick Avenue*. Unpublished report for the Isandla Institute, Cape Town.
- LEHULERE, O., 1999: Gear blues on the morning after, *South African Labour Bulletin*, 23 (4): 35-40.
- MBEKI, T., 2001: <http://www.pmg.org.za/briefings/040621deprovincial.htm>
- MBEKI, T., 2002: *State of Nation Address*. February, 2002.
- MBEKI, T., 2003: *The urban Renewal Programe*, Government Printer, Pretoria.
- MABIN, A, 1999: *Vusani amadolobha: the Gauteng four point plan for city town and township centers*. In *Cities in Transition*, pp 39-53. Cape Town: Isandla Institute. MAHARAJ, B., & RAMBALI, K., 1998: *Recent trends in Local Economic Development in United States. Policy implications for Urban Reconstruction and Development in South Africa*, *Urban Forum*7(2), 159-182.
- NELSON MANDELA METROPOLITAN MUNICIPALITY, 2003: *Njoli Square Concept Development Proposals*, Port Elizabeth : Nelson Mandela Metropolitan Municipality.
- RAMUTSINDELA, M, 2002: *Notes on Territorial Restructuring in South Africa and France*, a paper presented at an international conference, France <http://iga.ujf-grenoble.fr/teq/Innovation/introduction.htm>
- RAMUTSINDELA, M., 2003: 'Second time around': *Squatter removals in a democratic South Africa*, *GeoJournal*, 57 (1): 49-56.

RAZIN, E., 2000, *The impact of Local Government Organisation on development and disparities-a comparative perspective*, Environmental and Planning C: Government Policy 18:17-31.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2001: *Statistics South Africa*. Pretoria: Government Printer.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2000: *Municipal Systems Act*, No.32, Pretoria: Government Printer.

ROGERSON C.M.1999: *Place marketing for Local Economic Development in South Africa*, South African Geographical Journal (81) : 2-43.

SKINNER, C., 1999: *Getting Institutions Right: Local Government and Street Traders*, Urban Forum, 11 (1): 55-72.

INTERVIEWS

ANONYMOUS PERSON, KwaZakhele resident, 6 October, 2004.

MR KLASS, Njoli Market Square resident, 4 October, 2004.

MRS LEVE, Street trader, Njoli Market Square, 4 October, 2004.

MR MASHALABA, (deputy Chairman of Ncedo Taxi Association) representative of the taxi-industry.

MR MASINA, Shebeen trader at Njoli market square and also an owner of the property that will be demolished of, 6 September, 2006.

MRS NTSHONTSWANA, Street trader, Njoli Market Square, 6 October, 2004.

MRS MATSHEZI, Street trader, Njoli Market Square, 18 August, 2006.

MR NDZOMBANE N. (Town-planner in NMMM) Technical Team official 21 August, 2006.

MISS NOLITA, Street trader at Njoli market square and also resident of the area, 16 August, 2006.

DR TABATA P.K., Medical Practitioner Njoli Market Square and also a property owner, 6 October, 2004.

MR YILI- Formal trader and property owner 18 August, 2006.

LE PROCESSUS DE TERRITORIALISATION AU MAROC, FACTEURS ET DETERMINANTS

Mohammed KERBOUT

Département de géographie, Université Mohamed V, Rabat.

Amina HAJOUJ

Département de géographie, Faculté des Lettres, Fès-Sais.

Résumé

La territorialisation est un processus de composition-recomposition des territoires. Celui-ci est animé, selon le stade d'évolution et d'organisation sociale, soit par la nécessité de disposer d'un espace vital indispensable à la vie, voire à la survie, des groupements humains, soit par un impératif de découpage d'un espace national souvent assez vaste à des fins de contrôle et d'administration. Cette opération de découpage peut être entreprise aussi à des fins de planification et de développement. Au Maroc, ce processus est ancien et déterminé, comme ailleurs par une interaction de facteurs divers d'ordre naturel, humain et géopolitique. Il explique les maillages administratifs et des collectivités locales actuels, ainsi que leur articulation. Il permet d'autre part de comprendre l'articulation frappante de ces maillages à celui des collectivités traditionnelles considérées dans leur organisation tribale. L'articulation de ces maillages est pleine d'enseignements. Elle révèle, en plus des trois âges de mise en place des territoires (celui de l'organisation tribale, celui de la généralisation à l'ensemble du pays du régime d'administration centralisée et celui du régime d'administration décentralisée), une transition de la tradition à la modernité en matière de statut et de gestion des territoires, des rapports citoyens/ Etat et d'organisation de l'espace. Il s'agit d'une évolution qui crée un contexte favorable au développement dans son acception récente pourvu que les assemblées élues soient conscientes de leurs rôles et l'assument dans la transparence et que l'administration de tutelle soit présente sans pour autant être contraignante.

Abstract

The territorialization is a process of territories composition/recomposition. This process is animated, according to stage of evolution and social organization, either by the necessity to dispose of a vital space that is essential for the human groups to live or survive in, or by a requirement of "circumscriptionalisation" or demarcation in case of vast countries in order to promote planning and development. In Morocco, this process is ancient and determined, as elsewhere, by an interaction of varied factors that are of natural, human and geopolitical order. It explains the current networkings of administration and local communities and their articulation. It explains also the articulation of these networkings to the traditional communities networkings, considered in their tribal organization. From the articulation of these networkings we can learn many lessons. So this articulation reveals, that more beside of the three stages of territories formation, there is a transition from tradition to modernity as regards of territories status and management, citizen and state relations, and of the space organization. We are in front of an evolution that create favorable context for development, provided that the elected assemblies are aware (conscious) of their duties and assume them in transparency and the administrative supervision present, but not constraining.

Introduction :

Le territoire est un concept avec plus d'une acception. Mais quelle que soit celle qu'on en retienne, il s'agit toujours d'une maille et d'une unité de l'organisation et de la gestion de l'espace. Aussi, débattre de la question des territoires et de leur recomposition, c'est appréhender la question de cette organisation, celle du maillage territorial qui en résulte et celle évidemment de la gestion locale qui leur est indissociable.

En fait, l'organisation de l'espace repose sur des maillages qui diffèrent tant au niveau de la genèse et de la finalité de leur mise en place, qu'à celle de leur échelle. Ces maillages, qu'ils soient le résultat d'un processus d'appropriation et de maîtrise de l'espace par les groupements humains ou d'une partition de celui-ci par un pouvoir central à des fins de contrôle et d'administration et de développement, se présentent sous forme de puzzles formés de territoires en strates articulées d'étendues inégales et de formes et contenus variables, autrement dit selon des grilles à mailles inégales et emboîtées.

La carte du maillage résultant de la partition d'un espace donné, quels que soient les conditions et le but de cette partition, change consécutivement à l'évolution des déterminants et facteurs de la territorialisation. Parmi ces facteurs, figure l'évolution de la société tant au niveau des rapports entre ses

composantes qu'au niveau de ses rapports avec l'extérieur et avec le milieu naturel, dictée par ses besoins et ses aspirations dans un contexte culturel et géopolitique donné.

La recomposition des territoires, exprimée par leur reconfiguration, implique des changements dans les conditions de gestion locale. Or, de cette gestion dépend aujourd'hui la réalisation du développement local, sujet de préoccupation des responsables étatiques, des collectivités locales ... et de la société civile.

Dans cette contribution, le contexte de mise en place et de recomposition des territoires au Maroc sera abordé tout en analysant les principaux facteurs et déterminants du processus de territorialisation. Ces facteurs, présents en symbiose et interférant de façon synergique, sont au nombre de quatre : conditions naturelles, histoire, organisation socio-politique et décision politique. Si on prenait en compte la mondialisation, on pourrait même ajouter un cinquième facteur.

1- le facteur nature

Les conditions naturelles ont un grand rôle dans la formation et l'évolution des territoires, car qu'il s'agisse des territoires au sens bio-socio-politique chez les sociétés primitives ou peu développées ou au sens de collectivités territoriales modernes (communes), les conditions naturelles (climat, relief, sol et couvert végétal) sont déterminantes à deux niveaux au moins :

- d'abord à celui de l'importance et de la diversité des ressources naturelles et du degré des facilités d'équipement et de mise en valeur. En effet, de l'importance quantitative et de la diversité des ressources et des facilités d'équipement et d'aménagement dépendaient largement la stabilité, la sécurité et donc la survie des groupements humains dans le passé. De tout ceci dépendent encore aujourd'hui les possibilités de développement des collectivités locales. C'est pourquoi chez les collectivités traditionnelles (tribus, fractions et douars) acculées à assurer leurs besoins de base en nourriture, habillement et énergie, par leurs propres moyens sous la menace d'un climat capricieux ont souvent formé leurs territoires de façon à ce qu'ils soient composés de plusieurs zones agro-écologiques (terroirs) complémentaires. C'est ce souci de complémentarité des terroirs au sein des territoires (finages) qui explique encore aujourd'hui les formes étirées ou en bloc de nombreux territoires tant de tribus que de communes rurales. Ces deux formes

prédominantes sont liées à l'organisation agropastorale en paliers chez les semi-nomades et en auréoles chez les sédentaires¹.

- Ils sont déterminants aussi dans la mesure où leur changement survenant sous forme de catastrophes naturelles (cas de sécheresse, d'inondation, de déforestation...), affecte le peuplement et les équipements et par là l'emprise de la collectivité sur son territoire.

Les sécheresses et les famines et épidémies qui en découlaient sont une réalité très marquante de l'histoire du Maroc et du niveau de maîtrise et d'organisation des territoires². Les territoires affectés par les catastrophes naturelles récurrentes perdaient leur population et de ce fait devenaient vulnérables devant les convoitises des groupements puissants. Ceux-ci intégraient les vaincus ou réduisaient leur espace ou les délogeaient entraînant ainsi une nouvelle configuration des territoires.

Aujourd'hui, le souci des autorités de maintenir les populations où elles se trouvent actuellement en leur assurant un minimum de conditions de développement explique des découpages territoriaux (administratifs et communaux) caractérisés par un resserrement des mailles, donc des territoires mais où le souci d'offrir des ressources variées et complémentaires est toujours présent.

Les conditions naturelles sont également déterminantes quand les éléments naturels (cours d'eau, lacs, marécages, topographie, forêts...) en tant qu'obstacles réels ou psychologiques contribuent depuis toujours à mettre en place les limites entre les territoires.

2- Le facteur historique

L'histoire du Maroc, considérée à l'échelle globale ou à l'échelle locale, ne manque pas de nous révéler que le maillage territorial actuel est le résultat d'un long processus de décomposition/recomposition des territoires. C'est un

¹ Cf. Kerbout M., : « Originalité des zones de piémont, le cas du dir du Moyen Atlas », In, La Grande Encyclopédie du Maroc, Volume Géographie Humaine, G.E.P., Cremona, 1987, pp.119-126.

² A ce sujet, trois ouvrages parmi d'autres fournissent d'intéressantes indications :
- Ibn Abi Zaraq Al Fassi : « Rawd Al Kirtass, Histoire des souverains du Maghreb et annales de la ville de Fès », Traduction d'Auguste Beaumier, Editions La Porte, Rabat, 1999.
- Rosenberger B. et Triki H., « Famines et Epidémies au Maroc au XVI-XVII siècles », Hespéris Tamuda, Vol XIV, Fasc. unique, 1973 et Vol XV, fasc. unique, 1974.
- Mezzine Mohamed : « Fès et sa campagne, contribution à l'histoire du Maroc Saadien (1549-1637) », 2 volumes, Publication de la F.L.S.H de Rabat, Série : Mémoires et thèses, n°12, 1986.

processus inhérent à l'évolution de la société, aux rapports de force entre les groupements humains entre eux d'une part et avec le pouvoir central d'autre part, à l'inégale maîtrise de l'espace par ces groupements en rapport avec leur poids démographique, leur genre de vie et leur évolution.

- Les conditions de mise en place du peuplement et son évolution constituent des facteurs déterminants de la territorialisation d'où la différence des genres de vie, la mise en place par vagues successives, ou les fluctuations démographiques des populations.

* Au sujet de la première caractéristique, il faut retenir que la littérature relative à l'histoire du Maroc, mais la tradition orale aussi, relatent l'existence de deux sociétés : les nomades et semi-nomades et les sédentaires¹. Les premiers, se déplaçant à la recherche des pâturages sur de vastes étendues, ont toujours eu moins d'emprise sur l'espace qu'ils utilisent et de ce fait détiennent plutôt des aires de déplacement aux frontières fluctuantes et floues. Par contre, les sédentaires, fixés à la terre qu'ils façonnent profondément, arrivent à une plus grande maîtrise des conditions naturelles du moins sur une portion de l'espace (terroir irrigué par exemple) à laquelle ils s'attachent fortement et dont la mise en valeur leur est exclusive. Ainsi se réalise le territoire au sens bio-socio-politique. Ce territoire existe tant que ceux qui l'ont créé et se le sont approprié existent pour le mettre en valeur et le défendre. Néanmoins, son étendue, ses limites et l'intensité de sa mise en valeur peuvent changer suite à l'évolution démographique du groupement et à l'évolution de ses rapports avec la société globale, deux éléments du reste en équilibre très instable.

* La seconde caractéristique du peuplement qui a contribué historiquement à la composition et recomposition des territoires au Maroc est le fait que ce peuplement s'est mis en place par vagues accompagnant les principales invasions du pays (par les Phéniciens, les Romains, les Vandales, les Arabes et les Européens) et l'avènement des dynasties successives (Idrissides, Almoravides, Almohades, Mérinides, Wattassides et Saadiens, enfin Alaouites) qui ont régné sur le Maroc.

Dans chacun de ces avènements, les territoires en place selon le degré de soumission et de résistance aux conquérants se maintenaient, changeaient d'étendue ou disparaissaient. De nouveaux territoires étaient alors créés pour implanter des groupements nouveaux, en général partisans et alliés des conquérants-vainqueurs. Le cas des Arabes introduits (amenés) de Tunisie par les Almohades et implantés dans plusieurs régions du Maroc est un exemple parmi d'autres, celui des tribus Guiches implantées par les sultans autour des

¹ Parmi les ouvrages parlant de cette dualité, nous retenons celui de Suzanne Nouvel : « Nomades et Sédentaires au Maroc », Emile Larose, Paris, 1919.

villes impériales et sur les principales voies makhzénienne et de commerce en est un autre.

* La troisième caractéristique du peuplement affectant les territoires est la fluctuation démographique. Elle a pour corollaire des variations de la densité du peuplement et de l'intensité de mise en valeur. Cette fluctuation est la conséquence tant de facteurs naturels (catastrophes naturelles) que de facteurs humains (insécurité, troubles et guerres).

L'histoire des calamités naturelles et humaines affectant le peuplement, en dehors des guerres d'invasions et de succession des dynasties se présente en une alternance de cycles de crises- démarrant avec la sécheresse qui amène la famine puis les épidémies et la guerre- et de paix et prospérité démarrant avec de bonnes campagnes agricoles. Les épisodes de crise (sécheresses, sauterelles, guerres, etc ...) sont synonymes de dépeuplement, de troubles, d'exode et de changement de genre de vie en ce sens que les sédentaires se transforment en nomades. Ce constat est affirmé par Mohamed Mezzine¹ en présentant le Maroc à l'époque des Saadiens.

Avec l'alternance des cycles de crises et de paix et prospérité, la maîtrise des territoires varie ce qui signifie leur décomposition et recombinaison.

* Le glissement des tribus de l'est vers l'ouest et du sud-est vers le nord-ouest est une autre caractéristique du peuplement au Maroc ayant contribué à la genèse des territoires. Il s'agit en fait d'une migration lente des tribus à partir des zones arides et pauvres du Sud et du Sud-est vers les régions humides et riches du Nord et du Nord-Ouest. Cette migration a joué un rôle déterminant dans la mise en place du peuplement du Moyen Atlas et des régions qui le bordent du côté ouest et nord-ouest par exemple. Elle est désignée ici par le terme de "mouvement Aït Oumalou".

- Au sujet de l'histoire des rapports intertribaux et entre les tribus et le Makzen,

Cette histoire n'est pas en reste dans la genèse des territoires et l'explication de leur configuration actuelle. De tout temps, les rapports intertribaux et entre tribus et pouvoir central ont été un facteur de recombinaison des territoires. Notons que les deux types de rapports n'étaient pas étrangers. Leur compréhension et la compréhension de leur implication dans le processus de territorialisation passe par la compréhension de leurs nature et déterminants.

¹ M. Mezzine "Les Saadiens: XVI et XVII ème siècle", G.E.M., Volume Histoire, 1987 p. 85.

Au niveau des groupements (tribus), qu'ils soient nomades ou sédentaires, on vivait en autarcie et de ce fait on devait se procurer l'essentiel des besoins en prélevant chacun sur les ressources de son territoire. Mais il arrivait que ces ressources ne puissent satisfaire la demande (en cas d'augmentation de la population ou de sécheresse par exemple). Alors la convoitise des ressources des voisins était une alternative. L'accès aux ressources des autres se faisait tantôt pacifiquement après arrangement entre les Jmaas des groupes, tantôt sous la menace d'intervention du Makzen sollicité et tantôt après usage de la force

L'origine des conflits latents ou déclarés entre les groupements humains était souvent liée au désir de s'approprier les facteurs de production des uns au détriment des autres. Dans ces conditions, une des solutions préconisée particulièrement par les groupements menacés est l'alliance avec d'autres groupements au sein de ce qu'on appelait les Leffs ou avec le Makzen. Un Leff est un pacte de défense commune qui liait plusieurs groupements dont les territoires se transformaient en un espace d'une profondeur stratégique dissuasive. Ceci créait alors des aires de mouvance et assurait une relative stabilité des territoires tribaux. Notre présentation et analyse du contexte de formation des confédérations de tribus et de leurs territoires dans le Moyen Atlas septentrional et ses bordures apportent d'amples informations sur la question (M. Kerbout 2003).

Les rapports Tribus/pouvoir central partent de la volonté de ce dernier de contrôler l'ensemble des tribus en leur imposant le modèle makhzénien fondé sur les règles de la religion islamique « la Chariaa ». Or, un grand nombre de celles-ci avaient leurs coutumes et ne se pliaient aux exigences du pouvoir central que par ou que sous la menace de l'usage de la force. La soumission au makzen devait se traduire en pratique par le paiement des impôts, la contribution aux efforts de guerre (hommes, chevaux, vivres...), l'abstention de porter atteinte à l'ordre général et l'exécution de toute corvée demandée en faveur du makzen et de ses agents. Volonté et ordre makhzénien étaient respectés là où la présence du makzen était effective et relativement continue dans le temps. Ailleurs les réticences, voire le rejet, étaient de règle (bled siba). Ceci l'amenait à intervenir tantôt par la force (mobilisation de Harka, expédition), tantôt par la diplomatie en recourant à l'intermédiation des hommes influents et des chorfas et à des alliances avec des tribus contre d'autres. Les tribus soumises (dites makhzéniennes) ont souvent fait appel au makzen comme allié dans leurs conflits avec les autres tribus dites dissidentes. Les rapports tribus/makzen jusqu'au début du XX^{ème} siècle peuvent être connus à partir d'une littérature abondante. Leurs grandes lignes sont révélées

par Naciri Ahmed¹ et par El Mouden Abderrahman² à titre d'exemple. Chez le premier, on suit sur presque deux siècles (XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècle) le bas et le haut de ces rapports dans le cas des tribus du Fazaz notamment celles rangées sous l'appellation Aït Oumalou. Chez le second, on découvre trois siècles de rapports entre pouvoir central et tribus du couloir d'Inaouene, entre Fès et Taza .

Les conséquences de ces rapports pour les territoires concernés sont l'instabilité comme pour les périodes de crise liées à la guerre et à l'insécurité.

Afin d'asseoir son autorité et d'imposer sa volonté, le makzen a tenté à maintes reprises une « circonscriptivisation » du pays. La première tentative du genre que nous avons relevée remonterait à l'époque des Almohades. Il s'agit d'un arpentage de Berka en Ifrikya jusqu'au bled Noul dans le Souss Al Aksa des territoires et pays qui « furent divisés en fractions pour les contributions à payer en blé et en argent et c'est la première fois que cela fut fait au Maghreb »³. Ceci s'est produit sous le règne de Abdelmoumen ben Ali.

Sous le règne de Moulay Hassan Ier à la fin du XIX^{ème} siècle, une autre tentative eut lieu. Ce souverain institua 330 circonscriptivisations administrées par des caïds chargés de veiller au maintien de l'ordre et de faire exécuter les lois⁴.

Le makhzen a implanté également ça et là (autour des villes impériales et le long des voies (chemins) empruntées par les sultans lors de leurs déplacements et par les commerçants) des casbahs et des tribus guiches.

Dans les cas de dissidences contre le makzen et de guerre contre ses alliés, l'issue pour les groupements revêtait souvent l'un de ces deux scénarios : l'abandon des territoires et la fuite ou bien la soumission et l'acceptation des conditions imposées aux vaincus, notamment l'acceptation du partage de son territoire et la déportation d'une partie ou de la totalité du groupe vers d'autres lieux. Les Cherarda de Sidi Kacem dans le Gharb et les Aït Ayyache du Saïs, aujourd'hui tribus Guiches, représentent deux exemples de groupements humains déplacés de leurs territoires par le makzen après leur défaite. Dans l'une comme dans l'autre situation, le maillage et le niveau de maîtrise des territoires, ainsi que leur gestion, changeaient.

¹ Naciri Ahmed Ben Khalid, "Kitab Al Istikhsa liAkhbari Douali Al Maghribi Al aksa" Casablanca 1954-1956 (En Arabe).

² El Mouden Abderrahman, "Les campagnes marocaines avant le protectorat: Les tribus d'Inaouene et le Makhzen entre le XVI^{ème} et le XIX^{ème} siècle". Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Rabat. Série: Mémoires et thèses n° 25. Rabat 1995 (En Arabe).

³ Ibn Abi Zaraq Al Fassi, (1999).Op. cit, P. 167.

⁴ Basri Driss : « La décentralisation au Maroc, de la commune à la région », Collection Edification d'un Etat moderne, Nathan, Paris, 1994, p.53.

Dans le rôle de l'histoire comme facteur de territorialisation, un minimum d'intérêt doit être accordé à l'histoire des catastrophes naturelles et à la colonisation pendant la première moitié du XXème siècle. Les catastrophes naturelles sont des faits très marquants de l'histoire du Maroc. Elles sont relatées par la littérature¹ et par la mémoire collective qui en garde bien des souvenirs. Les plus frappantes de ces catastrophes sont les sécheresses, les invasions de sauterelles et les inondations avec leurs corollaires les famines, épidémies et guerres. L'impact de ces catastrophes est direct et immédiat mais aussi tardif et différé. Il se manifeste par le dépeuplement, l'émigration et l'extensification de la mise en valeur, en bref par une moindre maîtrise des territoires, voire une absence de maîtrise ce qui amène incontestablement leur défection et réfection.

Le rôle de la colonisation, très important dans le processus de territorialisation au Maroc, a été joué à deux niveaux au moins : celui de la conquête militaire du pays et des troubles et déstructurations divers qui l'ont accompagnée et celui de l'organisation administrative du pays ayant cristallisé les limites des groupements humains (tribus et subdivisions) et créé des circonscriptions administratives selon des grilles hiérarchisées et emboîtées que nous évoquerons plus bas.

3 - Le facteur politique

L'aspect politique comme déterminant de la formation et recomposition des territoires revient à parler du système d'administration territorial. Celui-ci varie en fonction des stades d'évolution des sociétés, des régimes politiques en place et des priorités dans les préoccupations sécuritaires et de développement des gouvernements. Parler de ce système c'est évoquer les deux formes du pouvoir, concentré/centralisé d'un côté et déconcentré/décentralisé de l'autre qui ne s'excluent pas l'une l'autre. Dans les deux cas de figure, l'administration et le contrôle d'un territoire national donné, surtout s'il est très étendu, suppose une mise en place de maillages selon des grilles différentes mais emboîtées.

Au Maroc, le pouvoir central de l'époque anté-protectorat soucieux d'asseoir son autorité sur l'ensemble du pays a essayé à maintes reprises de diviser celui-ci en circonscriptions. Aussi a-t-il été question des régions de Fès, de Marrakech (séparées par l'oued Oum Er Rbia) et de Tafilalet. A la tête de

¹ Les références qui traitent de la question sont nombreuses. Nous en citons à titre d'indication :

- Ibn Abi Zaraq Al Fassi (1999), Op. cit.
- Rosenberger B. et Triki H. (1973 et 1974), Op. cit.
- Mezzine Mohamed (1986), Op. cit.

chacune de ces trois régions a été nommé un khalifa du sultan doté de tous les pouvoirs. Dans chacune des régions on distinguait les villes dirigées par des pachas nommés par le sultan et les tribus dirigées par les caïds, eux aussi nommés par le sultan parmi les notables locaux. Théoriquement, khalifas, pachas et caïds exécutaient les ordres venant du sultan et lui rendaient compte de la situation dans les territoires administrés.

Le souci de circonscriptionnalisation remonte loin dans l'histoire comme il est signalé plus haut. Mais les tentatives répétées de l'opération en vue de centraliser et concentrer le pouvoir n'ont pas toujours enlevé aux populations la gestion des affaires locales via leurs notables investis et constitués en jmaâs de douars, de fractions et de tribus. Elles n'ont pas non plus débouché sur une cristallisation, ne serait-ce que relative, des frontières (limites) territoriales entre les tribus et entre leurs subdivisions.

A l'époque du protectorat, le régime de l'administration centralisée a été consolidé et généralisé et le processus de circonscriptionnalisation activé et accéléré. En effet, le souci de contrôle de l'ensemble du territoire national par les Français et les Espagnols pour asseoir leurs protectorats et leur assurer la stabilité imposa un quadrillage du pays et un contrôle de ses différentes parties et-ce d'autant plus que nombre de ces parties sont restées longtemps dans la dissidence et la résistance.

La réalisation de cet objectif a pris forme dans la zone du protectorat français via la création de plusieurs grilles de circonscriptions administratives emboîtées.

Trois niveaux de découpage sont alors mis en place : la région ou le territoire au sommet, la circonscription ou cercle, au niveau intermédiaire et le bureau des affaires indigènes ou contrôle civil et municipalités au niveau local. Notons qu'à chaque niveau du découpage, il y a une double nomenclature. Ceci vient du fait qu'on distinguait des zones militaires et des zones civiles en fonction du niveau de soumission des populations. Notons également, qu'avant 1919, date de création des régions civiles de Casablanca et de Rabat¹ il n'existait que quelques circonscriptions civiles. Les circonscriptions civiles étaient placées sous l'autorité des contrôleurs civils et les circonscriptions militaires sous celle des officiers des affaires indigènes.

C'est le 11 décembre 1923 qu'a été promulgué le premier texte réglementaire divisant l'ensemble du Maroc (sous protectorat français) en régions. Celui-ci institua :

- 3 régions militaires : de Fès, de Meknès et de Marrakech,

¹ Arrêté résidentiel du 27 mars 1919.

- 4 régions civiles : de Rabat, de la Chaouia, du Gharb et d'Oujda,

- 3 contrôles civils : de Mazagan, de Safi et de Mogador (Essaouira).

Cette organisation a connu plusieurs modifications notamment en 1926, 1935, 1940, ... en rapport avec l'évolution du contexte marocain et international. Son objectif premier était la facilitation du commandement militaire et du contrôle politique et administratif. Elle est l'expression d'un régime d'administration fortement centralisé et concentré.

Les conditions qui ont contribué à la mise en place de ce régime ont changé tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale en ce sens que le nouveau contexte militait dès la décennie 1940 en faveur d'un minimum de démocratie locale où les populations gèreraient leurs affaires par elles-mêmes. Aussi, assiste-t-on dès le milieu de cette décennie et le début des années 1950 à une volonté des autorités du protectorat d'impliquer les populations dans la gestion des affaires locales. A cette fin, 981 petites circonscriptions, autrement dit communes, ont été créées par dahir en 1951, dans la zone du protectorat français. Leurs assemblées ont désormais un pouvoir délibératif large.

L'organisation administrative et territoriale du protectorat marquée par un régime fortement centralisé et concentré commença donc dès le début des années 1950 à revêtir le visage d'un régime relativement décentralisé/déconcentré.

Le Maroc indépendant en 1956, soucieux dans un premier temps d'un contrôle administratif efficace des territoires et en second lieu d'une promotion progressive de la démocratie locale mais aussi du développement, opta pour la reprise de cette organisation avec le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation. Il a retenu, comme à l'époque du protectorat, le principe d'articulation de grilles de circonscriptions de niveaux différents avec une nouvelle nomenclature.

Dans le découpage de l'administration déconcentrée, les grilles de circonscriptions s'échelonnent du sommet vers la base, de la région à la caïdat en passant par la Wilaya, la province ou préfecture et le cercle.

Dans le découpage de l'administration décentralisée, l'échelonnement des grilles des circonscriptions ne diffère de celui du précédent découpage que par l'absence des grilles des wilayas, des cercles et des caïdats et par la mention de la grille des communes (urbaines et rurales) en bas de la pyramide.

Dans le découpage administratif du Maroc indépendant, tant à son niveau déconcentré qu'à son niveau décentralisé, le nombre de circonscriptions, donc de territoires, n'a cessé d'augmenter depuis l'indépendance. A titre d'exemple :

- il n'y avait pas de régions avant 1971, mais de 1971 à 1996, on comptait 7 régions économiques et depuis 1996, 16 régions avec le statut de collectivités locales.

- on ne comptait guère que 16 provinces et 2 préfectures en 1959, alors qu'en 1996 on en comptait respectivement 45 et 26.

- on est passé pour les cercles de 72 en 1959 à 160 en 1996

- le nombre des communes (rurales et urbaines) est passé de 784 en 1959 à 1547 en 1996 dont 249 urbaines.

L'augmentation du nombre de circonscriptions notamment de celles avec le statut de collectivités locales signifie d'une part un resserrement des mailles, un rapprochement de l'administration des administrés, une volonté de faire bénéficier l'ensemble des collectivités locales des efforts des pouvoirs publics déployés en matière d'encadrement et de développement et de les impliquer progressivement dans le processus de gestion de leurs affaires.

Conclusion

Le processus de territorialisation au Maroc est ancien. Ses facteurs et déterminants, certes multiples et variables dans leur nature et intensité, agissent tous selon la règle d'interaction simultanée ou déferée. Les maillages territoriaux résultant de ces interactions restent des états (séquences) mouvants car le territoire n'est autre que le cadre où se réalisent les rapports entre les hommes et la nature, entre les hommes et les hommes et entre la société locale et la société globale. Or ces rapports sont changeants suite aux changements évidents des éléments qui les initient et les entretiennent.

Actuellement, les structures territoriales du Maroc caractérisées par une cohabitation des niveaux déconcentré et décentralisé de l'administration sont l'aboutissement d'un long processus de territorialisation. Elles marquent à notre avis le troisième âge de celle-ci, le premier de ces âges ayant été celui de la mise en place des territoires bio socio politiques, en l'occurrence ceux des collectivités traditionnelles, et le second, celui de la cristallisation des limites des territoires du premier âge et de la « circonscriptionnalisation » à des fins de commandement et d'administration.

BIBLIOGRAPHIE

BASRI Driss : «La décentralisation au Maroc, de la commune à la région», Nathan, Paris, 1994, p.53.

BREMARD F. : «L'organisation régionale au Maroc», Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pinchon et Durand-Auzias, Edit., Paris, 1949.

BRUNET Roger et al. : «Les mots de la géographie, dictionnaire critique», Reclus- La Documentation française, Collection Dynamique du territoire, Paris-Montpellier, 1993.

EL MERGHADI Mohamed : «Les problèmes de la régionalisation au Maroc», In : la Grande Encyclopédie du Maroc, Vol Géographie humaine, 1987, pp. 227-234.

IBN ABI ZARAA AL FASSI : «Rawd Al Kirtass, Histoire des souverains du Maghreb et annales de la ville de Fès », Traduction de Auguste Beaumier, Editions La Porte, Rabat, 1999.

KERBOUT Mohammed : «Communautés rurales et gestion des ressources agropastorales dans le Moyen Atlas septentrional et ses bordures», Thèse de doctorat d'Etat en sciences géographiques, Faculté des sciences, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2003.

MEZZINE Mohamed : «Fès et sa campagne, contribution à l'histoire du Maroc Saadien (1549-1637)», 2 volumes, Publication de la F.L.S.H de Rabat, Série : Mémoires et thèses, n°12, 1986 (en arabe).

Ministère de l'Intérieur : «L'organisation administrative locale», Avril 1992.

Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités Locales) : «Les collectivités locales, recueil de textes », Livre 1, Publication du Centre de documentation des collectivités locales, Editions La Porte, 1996.

ROSENBERGER B. et TRIKI H. : «Famines et Epidémies au Maroc au XVI-XVII siècles», Hespéris Tamuda, Volume XIV, Fascicule unique, 1973 et Volume XV, fascicule unique, 1974.

LES TERRITOIRES DE L'EAU DANS LE MASSIF DE L'ADRAR-N-DERN LES REFERENTS A L'EPREUVE DE LA GESTION SOCIALE DE L'EAU

Said BOUJROUF

LERMA

Département de Géographie

Faculté des Lettres et Sciences Humaines

Université Cadi Ayyad de Marrakech

Abstract

Widely known as the High Atlas of Marrakech, The Adrar n Dern mountain is made up of a certain number of valleys that generally take a longitudinal direction. On a higher level, rivers form together the Tensift hydraulic bassin. These geographical units, more or less homogeneous, have been throughout history warmly hosting areas. Made up of several tribes, the Massmoudas is in that way the backdrop of the whole region. The Guedmiouas occupy the Rdat valley, the Messfiouas are in the Zat Valley and the Goundafas in the Nfis Valley .The Ourikas and the Ghyghayas picked up the name of the Valley they occupy. This tribal valley-territory link implies that each geographical units corresponds to a bassin of life and a mode of action and relations. The occupation of these less hospitable territories is mainly based on the solidarity between individuals and groups of each tribe.

As a rare natural ressource, water enhances social solidarity. Each group is supposed to make huge efforts in an attempt to defy nature and confront apponent groups in order to be able to own and use this scarce natural ressource especially in a country where climatic transitions are mainly caracterised by aridity.

Being a vital ressource, water use and appropriation are obviously a spur to rivalry and conflicts among different tribes and event between individuals and families belonging to the same social group. Demographic pressure and water scarcity stir up these social tensions. Yet , having recourse to a mode of hydraulic management based on disarticualed referential system is likely to worsen the so called social tensions.

Introduction

Communément connue aujourd'hui sous le nom du Haut Atlas de Marrakech, la montagne de l'Adrar-n-Dern est composée d'un certain nombre de vallées de direction généralement longitudinale. Encore à un niveau supérieur, ces oueds composent tous ensemble le bassin hydrographique de Tensift. Ces unités géographiques, plus au moins homogènes, ont constitué au cours de l'histoire des espaces d'accueil. Les Masmouda constituent la toile de fond de cette région en tant que support ethnique de plusieurs tribus. Les Guédmioua occupent la vallée de Rdat, les Mesfioua le Zat, les Goundafa dans la vallée de Nfis, les Ourika s'installent dans la vallée qui porte le même nom, les Ghyghaya font de même. Cette correspondance vallée territoire tribal fait que chaque unité est équivalente à un bassin de vie, d'action et de relations. La solidarité entre les individus et les groupes composant chaque tribu est à la base de l'occupation de ces territoires peu hospitaliers.

L'eau, ressource naturelle vitale pas toujours abondante, est à la fois un levier de cette solidarité sociale et un sujet de rivalités et de conflits entre les différents groupes sociaux et même par fois entre les différents individus ou familles du même groupe social.

Chaque groupe doit conjuguer ses efforts, pour pouvoir défier la nature, affronter les autres groupes et s'approprier et exploiter cette ressource naturelle combien rare dans un pays de transition climatique de caractère à prédominance aride.

La pression démographique vient s'ajouter à la rareté de l'eau pour attiser les tensions sociales, mais une gestion hydraulique s'appuyant sur des systèmes référentiels désarticulés peuvent largement complexifier lesdits conflits sociaux.

I- L'eau entre solidarité de l'abondance et conflits de la rareté

Le Haut-Atlas occidental présente un climat varié selon les altitudes ; allant du climat aride au piémont, en passant par le semi-aride en moyenne montagne jusqu'à *l'altimontain* sur les hautes altitudes où il offre plus de capacités en eaux. Cependant, l'offre des terrains arables se présente essentiellement dans les fonds de vallées, dans les embouchures des oueds et sur les versants des moyennes et basses montagnes. Il est bien évident alors que l'eau des hauteurs ne retrouve son vrai domaine d'exploitation que dans les fonds de vallées et dans les basses altitudes. Le risque des conflits entre groupes est lié éventuellement à cette contradiction altitudinale des différentes ressources naturelles.

Les précipitations sont réparties inégalement entre les différentes saisons et même à l'intérieur de la seule saison. Les roches granitiques et basaltiques, connues comme base de la formation géologique du massif de Toubkal, n'arrivent pas à emmagasiner l'eau ; d'où l'écoulement immédiat des précipitations sous forme de crues torrentielles. Le débit en eau d'irrigation devient par conséquent faible dès leur cession et devient vraiment médiocre avec les saisons sèches qui s'étalent sur six mois (mai octobre), période du plus grand besoin en eau pour l'agriculture et surtout l'arboriculture. C'est au cours de cette période que les tensions augmentent et les conflits dégénèrent entre groupes et même à l'intérieur de chaque groupe concernant l'utilisation des eaux disponibles.

L'accumulation des effets de sécheresse récurrente par les régressions fréquentes des débits des oueds est aggravée encore plus lorsque les séquences de sécheresse se prolongent. Les sécheresses des années 1979 à 1984, de 1990 à 1994, de 1998 à 2001 et de 2004 à 2005 ont montré combien les litiges sociaux sont corrélés à la baisse des débits des oueds.

La violence des crues, liée aux changements climatiques et à la dégradation du couvert végétal, détruit souvent une partie des systèmes d'adduction des eaux agricoles et même parfois leur totalité. Les limites des terrains agricoles sont effacées, les arbres emportés et les parcelles couvertes de cailloux déjetés. « Les crues apportent des modifications importantes aux lits des oueds et donnent naissance à des litiges parfois délicats à résoudre » (lieutenant Manville-1936). La perte de sa terre fait perdre automatiquement le droit d'eau prélevé, un droit qui est étroitement lié au travail de l'utilisateur. La reconstruction ne s'effectue pas sans contrôle des groupes riverains pour vérifier qu'il n'y a pas dépassement au droit d'eau reconnu.

La forte évaporation liée à la chaleur d'été, la déperdition d'eau dans les canalisations en terre, l'augmentation de la demande en eau d'irrigation pour l'agriculture spéculative plus consommatrice d'eau, font que l'eau est devenue rare et très sollicitée. Sur-utilisation, réduction des aptitudes au stockage, déséquilibre du milieu ne font que provoquer les conflits. Une question reste toutefois posée : est-ce que les conflits liés à l'eau ne sont que d'origine naturelle ou bien ne sont-ils pas également d'origine sociale compliquant profondément la situation de rareté ? Les référents de la territorialité hydraulique ne peuvent-ils pas de près ou de loin être à l'origine d'un système désarticulé et vulnérable aux risques de tensions et de conflits sociaux ?

II- Les référents de la territorialité hydraulique : cohérence, complémentarité ou désarticulation ?

1- Solidarité pour exploiter l'offre

Pour labourer et planter, les agriculteurs sont généralement forcés d'aménager des micro terrasses et d'irriguer le sol. Les cours d'eau sont canalisés par des *seguias* qui sont de plus en plus cimentés. Des grands travaux sont nécessaires pour construire des prises d'eau *ouguoug* ; des petits barrages construits sur les oueds ou à partir des sources d'eau afin d'irriguer les exploitations agricoles. Des grands chantiers de constructions et d'entretien des *seguias* appelées localement *targas* nécessitent des travaux délicats organisés collectivement de la part des populations. La solidarité du groupe en est pour beaucoup.

Ayant décidé la construction d'une *seguia*, la collectivité estime en premier lieu les surfaces des terres à irriguer pour chaque membre. La longueur des canalisations aménagées est proportionnelle aux surfaces irrigables. L'eau passe, en deuxième lieu, d'un riverain vers un autre ou plusieurs riverains successifs. Le partage de l'eau se fait obligatoirement de l'amont vers l'aval. Dans le cas des petites *séguias* ou de faible débit, chaque ayant-droit dispose du débit total. Les parts d'eau sont mesurées généralement par unité de temps effectif d'écoulement d'eau de la *séguia*.

Ce schéma met en évidence les structures solidaires mise en œuvre pour l'exploitation efficace de la ressource en eau ayant trait à des domaines de la collectivité *chiaa* en occurrence les oueds ou les sources d'eau. L'appropriation de l'eau commence au fur à mesure que les travaux d'aménagement sont engagés soit pour des fins agricoles et d'abreuvement. Les entretiens annuels de ces ouvrages collectifs font partie du devoir des bénéficiaires.

Pour éviter tout abus, le système de gestion de l'eau est généralement contrôlé par la *Jmaâ* et surtout par l'*Amazzal* personne sensée veiller à l'organisation pratique et efficace des tours d'eau *tiwili*. La réalité est complexe et changeante que la gestion d'eau n'ayant plus un seul référentiel comme jadis, ne se fait pas sans défaillance.

2- Complexité référentielle de la gestion sociale de l'eau

Comme dans le reste du pays, le mode d'exploitation et de gestion sociale de l'eau dans l'Adrar-n-Dern, renvoie à trois principaux référents, qui sont successivement la coutume, le droit canonique musulman et le droit positif.

-La **coutume**, l'*Orf* en arabe et *Azerf* en berbère, c'est tout ce qui est connu comme tradition. Il s'agit d'une répétition d'actes acceptés par une collectivité. Ces pratiques locales constituent par la force des choses un système de régulation utilisé principalement dans la gestion de l'eau. De ce fait, l'eau collective est une denrée qui ne se vend ni se loue en aucun cas. L'*Azerf* est appliqué pour rendre justice contre tout tricheur et voleur d'eau. Les différents groupes d'amont ou d'aval reconnaissent le droit de base selon lequel la jouissance de l'eau collective est régie par le principe de la priorité de l'amont par rapport à l'aval. Dans le cas des petites *seguias* ou celles de faible débit, chaque ayant-droit dispose du débit total de la *seguia* pendant la durée correspondant à son droit d'eau. Les parts d'eau sont mesurées par unité de temps effectif d'écoulement d'eau de la *seguia*.

La majorité des *seguias* ont un régime juridique de l'eau privée *melk*. L'eau est très souvent rattachée à la terre et non à la personne. La femme est généralement exclue du système de gestion. La *Jmaâ*, seule structure capable de résoudre les conflits, gère le système de distribution des eaux. Les entretiens sont réalisés par les bénéficiaires dans le cadre des travaux collectifs appelés *Touiza* ...

- Le **droit canonique musulman** part du principe selon lequel les gens se partagent l'eau, les aliments et le feu. Leurs propriétés proprement dites n'existent pas, mais on reconnaît cependant le droit à leur exploitation ou *intifaa* (au delà de satisfaction des besoins, l'eau devient une propriété de la collectivité). Tout le monde reconnaît le droit des pionniers à exploiter l'un de ces trois éléments. Si l'eau coule dans une terre collective, elle appartient à tout le monde et si elle surgit dans une terre privée *melk*, on devra s'acquitter des surplus pour les nécessiteux surtout pour faire boire les gens et abreuver les animaux¹.

L'Islam reconnaît également la priorité d'utilisation de l'eau par les ayants-droit en amont par rapport à ceux de l'aval. Mais ce droit est conditionné pour les utilisateurs de l'amont, par la nécessité de ne retenir pour irriguer leurs parcelles qu'un niveau d'eau atteignant les chevilles *Alkaabayn* pour céder le restant gracieusement au suivant jusqu'à la fin du réseau ou la fin de l'eau².

¹ Mohamed Ben Abdelaziz Benabdellah, 1996, l'eau dans la pensée islamique et la littérature arabe, T.1, Ministère des Habous et des Affaires Islamiques, Rabat, 414 p., p.391 (en arabe).

² *Hadith* du Prophète, cité par Ibn Majah et rapporté par Moncif Elkressi, 2002, l'eau dans l'écrit islamique, in les actes du colloque « l'eau appropriée *El Maa El moutamallak* », Coordination Hafidi Alaoui H. et Lokrifia A., Faculté des Lettres de Marrakech, pp.19-41 (en arabe).

Voir aussi Abderrazzak Zrikem, 2002, A propos de la propriété de l'eau et système des quotas dans la distribution, in les actes du colloque « l'eau appropriée *El Maa El moutamallak* », Faculté des Lettres de Marrakech, pp.42-74 (en arabe).

La loi islamique admet généralement trois droits d'eau fondamentaux pour toute la nation islamique (Bounabat M., 2000, pp.16-19). Il s'agit en l'occurrence des droits de boire, d'assurer aux voisins l'écoulement d'eau d'irrigation à travers sa parcelle et d'évacuer les eaux de sa propriété via les canaux *mesrefs* des autres.

Au Maroc, la gestion de l'eau se réfère à la doctrine ou l'école juridique *malikite* dans laquelle l'eau a deux statuts : l'eau autorisée *moubah* ou non appropriée et l'eau non autorisée ou appropriée ;

- L'eau appropriée est toute eau récupérée dans un terrain approprié provenant du forage (puits) ou de source. Cette eau peut être vendue, louée ou faire l'objet d'autres transactions ;

- L'eau non appropriée est l'eau qui coule dans une terre non appropriée comme les oueds et les sources. Dans ce deuxième cas, elle est une propriété collective. De ce fait, elle ne peut être ni vendue ni louée ni échangée. Elle peut cependant être exploitée *intifaa* et ne peut aucunement être appropriée même dans le cas d'un usufruit prolongé dans le temps, ni par la réparation des canaux ou des retenues (El Thami Ben Abdellah El Hassani, 1795).

Dans le cas des oueds, l'eau ne s'approprie pas et tout le monde peut en profiter. La résolution des litiges se fait par l'émission d'une *fatoua*, manifestation de l'opinion des savants religieux *oulama*, ou en se référant aux *naouzel par le recours au raisonnement par analogie Kyas*. Les évolutions survenues dans les sociétés et leurs spécificités font appel soit au consensus de la collectivité *Ijmaa* soit à la recherche d'une nouvelle solution *Ijtihad* en se référant au Coran et à la tradition.

-Le **droit positif**, reconnaît les droits et modes de gestion existants, sans qu'ils soient opérationnels surtout dans le domaine de « l'eau autorisée » ou de l'eau qui n'appartenait pas aux collectivités traditionnelles. Avant de parler des droits de la population, l'eau est en principe un bien de l'Etat. Toute exploitation ou usage privé doit passer par une autorisation officielle de la part des pouvoirs publics. La gestion de l'eau relève en effet et obligatoirement de l'administration concernée, à savoir l'Agence de Bassin (Ministère de l'Équipement).

L'Etat s'est approprié les eaux n'appartenant à personne. Cette situation commença au lendemain de la signature du traité du Protectorat. Le dahir du 1^{er} juillet 1914, sur le domaine public, complété par le dahir du 8 novembre 1919, de celui du 19 octobre 1921 et de celui du 1^{er} août 1925, sur les régimes des eaux, établirent le cadre juridique faisant part du domaine public de toutes les eaux à l'exception, bien évidemment, des droits acquis et reconnus. La colonisation agricole, amorcée par les colons français venant

s'installer au Maroc, a largement contribué au changement radical du statut de l'eau. Les terres des colons, se trouvant presque sans eau en aval, défavorisées par la priorité donnée à l'amont, devinrent, par la force juridique et par l'occupation forcée des points d'eau, les nouveaux territoires accaparant l'essentiel des ressources en eau provenant de la montagne comme c'était le cas pour la *séguia* de Tamzeguelft dans les Ait Imour ou dans le domaine de Saada à l'Ouest de Marrakech.

Si la modernisation du cadre législatif, instaurant un système hydraulique basé sur la domanialisation des eaux était un processus irréversible, ses applications par l'administration du Protectorat « favorisait forcément les intérêts de la colonisation agraire officielle et les plans d'occupation agraires de la part des colons français » (Bounabat M., 2000, p.48-49).

Après le départ des Français, la législation héritée ne devient plus « adaptée à l'organisation moderne du pays et ne répond plus aux besoins de son développement socio-économique » (loi n°10-95 sur l'eau, B.O. n°4325 du 20-9-1995). D'où la refonte de la législation en une seule loi qui complète des domaines qu'elle ne couvrait pas auparavant et apure le régime juridique des ressources en eau (loi 10-95).

Le droit à l'expropriation devient une nouvelle possibilité pour renforcer le domaine public de l'eau. De ce fait « les propriétaires dont les droits ont été régulièrement reconnus ne peuvent en être dépossédés que par voie d'expropriation » (loi 10-95).

L'eau concédée pour l'irrigation est toujours rattachée à un fond agricole. La vente de l'eau, mal vue par les traditions locales ou mal acceptée par la religion, devient pour l'Etat un moyen pour rentabiliser ses investissements lourds qu'il a consentis dans la politique des barrages.

D'autres institutions publiques ont dernièrement vu le jour. Il s'agit par exemple :

- des agences de Bassins d'eau, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, organes créés pour évaluer, planifier et gérer les ressources en eau au niveau des bassins versants correspondant;

- de la police de l'eau institution créée pour sanctionner l'utilisation illégale et l'altération de la qualité des eaux ;

- du Conseil supérieur de l'eau et du climat, institution « chargée de formuler les orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de climat » (Loi 10-95).

Ces institutions sont renforcées par leur rôle dans la préparation des outils d'aménagement et de gestion comme le cas du Plan National de l'Eau et le Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau. La constitution des associations des usagers, à l'initiative de l'administration ou des usagers eux-même, a pour but « la réalisation, dans des conditions non lucratives, du programme de travaux ainsi que l'accomplissement des services approuvés par l'assemblée générale de l'administration » (article 10 du Dahir portant promulgation de la loi n°02-84 relative aux associations d'usagers des eaux agricoles, Bulletin Officiel, n°4081 du 16 janvier 1991.)

Il s'agit donc de trois registres auxquels se réfère la gestion sociale de l'eau dans la région et correspondant à trois systèmes hydrauliques emboîtés les uns dans les autres. Comparés entre eux, le territoire hydraulique en Islam est pour le partage contrairement au territoire tribal qui est fermé sur lui ou presque, le partage relevant d'arrangements internes aux tribus. Alors que le territoire public domine les autres territorialités sans pouvoir vraiment s'imposer dans la réalité quotidienne des populations locales. Donc, comment les rapports entre ces différentes territorialités peuvent-ils provoquer des tensions et conflits sociaux ?

III- Durabilité des ressources ou durabilité des territoires?

1- Modalités de partage, terrains des processus menant aux litiges

Les modèles de gestion de l'eau cités ci-dessus peuvent générer, par l'hétérogénéité des bases du système de partage et par la différence des contenus des droits inscrits selon les trois registres référentiels, des tensions et des conflits sociaux. Comment alors ces modèles via leurs régimes et leurs modalités de distribution de l'eau peuvent-ils être porteurs de forte probabilité de litiges ?

On peut distinguer dans ces régimes de gestion les modalités suivantes :

-Le régime collectif incessible est reconnu légal par le fait que les ayants-droit bénéficient de ce régime du fait de leur appartenance à une collectivité héréditaire (groupe ou douar). Il s'agit généralement de parts. L'inégale croissance démographique de chaque groupe et l'importance du nombre de femmes ou d'hommes dans la filiation des futurs droits rendent toutefois le système inégalitaire et créent des tensions. L'eau d'irrigation suit l'héritage de la terre irriguée. Mais les membres de la même famille jugent souvent le partage de l'héritage, terre et eau, comme un acte inéquitable. Des rivalités voire même des conflits peuvent se déclencher au sein de la même famille. Les litiges sont ainsi dire inhérents à la gestion locale de l'eau. On ne peut

pas imaginer dans le contexte local une gestion sereine sans contestations autour des détournements de l'eau, de déviation de canalisation et de vols d'eau.

- Le droit, lié au fond agricole, fait disposer chaque parcelle d'une part d'eau correspondant à sa surface. Mais le volume réel des parts est différent en fait selon la situation de la parcelle dans le système hiérarchique de distribution des eaux. Les parcelles de l'amont reçoivent généralement plus d'eau que celles de l'aval ou que celles se trouvant à la fin du réseau de distribution des eaux. Le développement confiné de l'espace agricole pousse à la création de nouvelles terrasses, ce qui complique davantage la situation et envenime les rapports sociaux.

- L'eau privée peut être vendue ou louée de plein droit. Ce régime peut affecter l'immunité des territoires « enfermés » des communautés locales en provoquant la perte de son potentiel hydrologique au profit d'autres communautés ou d'autres individus étrangers. Ce déséquilibre peut provoquer des augmentations des prix de vente ou de location de l'eau et aggraver des tensions sociales de natures diverses et complexes.

- Le régime associatif collectif où dominant des lignages d'ordre « aristocratique », maraboutique ou *caïdale* accaparant la plus grande quantité d'eau, est un système qui marginalise les petits agriculteurs. La hiérarchie sociale génère donc des tensions (Graefe O., 2005) sans pour autant avoir la capacité d'innover, dans ses moyens, ses stratégies et ses logiques, pour véhiculer un système de modernité hydraulique dans ces vallées atlasiques.

- Plus qu'il donne la priorité au régime public sur tous les autres régimes, le droit positif reste un droit imposé, non négocié et hégémonique. Il compose avec les autres sans qu'il les reconnaisse comme des systèmes incontestablement opérationnels et permanents. Le droit public de préemption et d'expropriation facilite la cessibilité des droits des autres régimes. Toutefois beaucoup d'agriculteurs n'ont pas encore réglé leur situation auprès de l'administration pour valider leurs acquis au moment de la production des lois de 1914 et de 1925 ou même de la dernière loi de 1995¹ par manque d'information ou simplement par négligence.

2- Incapacité de dosage et de croisement des référents : des territorialités conflictuelles ?

Si la population locale s'appuie dans sa gestion sociale de l'eau, sur l'organisation et la régulation de la demande, l'Etat se réclame à travers du droit positif comme gestionnaire de l'offre dans le cadre d'une vision prospective. Prenant en compte l'évolution des ressources et besoins non

¹ Pour plus de détail, voir Bounabat M., 2000, pages 60 et 61.

seulement des collectivités locales traditionnelles mais aussi les ressources gérées par l'Etat au niveau national (grands aménagements hydro-agricoles, agglomérations urbaines ou rurales, industrie, tourisme...), ce positionnement rend l'Etat en situation inconfortable par rapport à des sociétés locales très enracinées avec des savoir-faire élaborés, avec une demande en eau qui ne cesse d'augmenter sous l'effet négatif des aléas climatiques.

Les préoccupations du développement par le haut dans un cadre purement sectoriel, sans prendre en considération les phénomènes de résistance ont permis de mettre en évidence la vitalité d'autres espaces juridiques. Ces espaces fonctionnent dans un état de tension constante avec le référentiel hégémonique que constitue le droit étatique¹.

Souligner les tensions caractérisant le passage des acteurs d'un registre à un autre, d'une part, et les différentes stratégies de gestion incompatibles entre les trois registres présentés plus haut, d'autre part, montre à quel point le système territorial lié à l'eau n'arrive pas vraiment à fonctionner et harmoniser ses différentes composantes. L'incompatibilité entre la coutume *Orf*, la religion *Chariaa* et le droit positif concernant le droit de la femme dans la propriété et la gestion de l'eau est un exemple très significatif.

Dans la plupart des coutumes locales, la femme n'a pas de rôle dans le système d'adduction d'eau. C'est une affaire d'hommes. Il va de même dans la gestion des eaux où ils partagent et contrôlent tout le système. Le droit de la femme à l'héritage de l'eau en tant que droit privé –*melk* est souvent soumis à la tutelle des hommes. L'enjeu principal est de garder le territoire hydraulique tribal clos devant les hommes d'autres tribus pouvant épouser leurs filles.

La *Chariaa* et le droit positif reconnaissent bien évidemment le droit de la femme à l'héritage, sans cependant pouvoir changer vraiment la réalité ancestrale marginalisant la femme dans les communautés locales. Est-ce le fait de la vitalité des institutions coutumières, de leur capacité d'adaptation aux changements et de leur capacité de mobilisation dans les affaires locales ? Est-ce le fait de la complexité des situations ou encore de l'incapacité des spécialistes du droit positif et des savants de la religion de faire des efforts *l'Ijtihad* pour plus d'agencement entre les différents registres ? Ou, faut-il dire clairement que c'est bien en termes de lutte d'influence qu'il faut comprendre les interventions douces de la *Chariaa* et du droit positif, et qu'on est dans l'ordre du religieux pour la religion et du politique pour l'Etat².

¹ Tozy M. et Mahdi M., Aspects du droit communautaire dans l'Atlas marocain, in *Droit et Société*, 15-1990, pp.219-227.

² Geneviève Bédoucha, l'irréductible rural, Prénance du droit coutumier dans l'aire arabe et berbère, in *Etudes rurales*, 155-156, Prénance du droit coutumier, <http://etudesrurales.revues.org/document13.html>

Dans un autre exemple, les rivalités et conflits se déclenchent généralement, autour de l'eau « autorisée » *moubah* qui n'appartient à personne. Les différentes communautés locales ou de bassin ou encore de plaine et de montagne sont affectées. Les conflits les plus acharnés sont ceux qui opposent des communautés de lignages différents. Cette situation conflictuelle pourrait être liée à l'absence de conditions favorables et de modalités opérationnelles de la part des populations locales pour s'approprier ces eaux dans le temps.

L'appropriation de différents territoires hydrauliques de la montagne atlasique pose toutefois de multiples problèmes de gestion et d'usage:

- « la durabilité » du droit d'usage reproduit les mêmes réalités et complexités.

- le droit positif ne s'appuie pas sur une approche cohérente. Il est toujours en décalage par rapport aux réalités changeantes. Bien que beaucoup d'efforts aient été consentis de la part des techniciens et ingénieurs, la gestion locale s'impose comme un système codifié, que l'Etat, par approches sectorielle et techniciste et guère par approches sociales et territoriales, n'arrive pas encore à assimiler, pas plus qu'il n'arrive à intégrer correctement les droits pré-existants dans son dispositif législatif très évolué. La reconnaissance des autres droits reste cependant une opération, coûteuse certes, mais facile à adopter si elle n'est pas déjà engagée, comme c'est le cas dans la loi de l'eau de 1995.

- l'hétérogénéité ethnique et les transformations actuelles à l'intérieur des tribus est accentuée par l'existence en son sein de catégories sociales différenciées d'origines étrangères, en voie d'intégration. Il en est de même pour les départs en émigration qui commencent à s'imposer comme phénomène remarquable dans des pays de tradition sédentaire. L'absence de vraie équité renforce ce constat et amène le détournement des règles desdits référentiels.

- l'appropriation collective, l'appropriation privée et l'appropriation publique constituent trois territoires qui chevauchent et s'emboîtent. Les conséquences les plus significatives en sont le recul du droit coutumier qui continue pourtant de régir, en zone rurale montagnarde, une grande partie des rapports sociaux. La loi nationale est, en parallèle, loin d'être suffisamment appliquée sur tous les territoires et tous les aspects de la gestion de l'eau. Ce dernier point revêt un défi particulier du fait qu'il n'entraîne pas seulement une application moins rigoureuse de la loi, mais aussi une remise en cause de la légitimité du principe de légalité, fondement même de l'État de droit¹.

¹ Bouderbala N., la loi nationale entre ciel et terre, in Etudes rurales, 155-156, Prénance du droit coutumier, <http://etudesrurales.revues.org/document18.html>

Les exploitants ou les ayants droit, affrontés à tous ces systèmes de droits faiblement articulés, développent des stratégies individuelles pour exploiter au maximum les ressources disponibles. L'Etat ne peut appliquer à la lettre les lois en vigueur, sinon c'est tout le système territorial de l'eau qui serait du coup bloqué. Or l'Etat n'a ni la volonté, ni les moyens pour harmoniser ses interventions dans des espaces attachés jalousement à leurs traditions ancestrales.

Conclusion

Les conflits autour de la gestion de l'eau sont naturellement liés à la pénurie d'eau provoquée par les sécheresses fréquentes et/ou la croissance de la demande.

Toutefois, les conflits les plus profonds capables de bloquer le système de gestion de l'eau sont ceux relevant du manque ou de la faiblesse d'articulation des différents référents utilisés dans cette gestion.

La vulnérabilité du système territorial hydraulique provoque, en effet, fatalement de différentes formes de tensions et de litiges perpétuelles entre les différents individus, collectivités et acteurs. Si le souci majeur est de tirer le maximum de l'offre en eau, l'enjeu capital est de prendre en compte la durabilité des territoires et non pas seulement la durabilité des ressources.

En se référant aux coutumes, à la religion, au droit positif ou à la combinaison de ces trois sources, la gestion des conflits a montré ses limites à cause d'une complexité territoriale très prononcée. Le besoin de davantage d'harmonisation et de réconciliation des différents référents devient une nécessité absolue, exigeant participation et négociation avec les différents acteurs concernés par la question hydraulique.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Agence du Bassin de Tensift, 2002, Schéma Régional de Gestion du bassin Hydrologique de Tensift.

Association Ait Souka, 2003, Projet d'alimentation en eau potable du village d'Ait Souka, Hydraulique Sans Frontière, AAS-Imlil.

BEDOUCHA G., L'irréductible rural, Prénance du droit coutumier dans l'aire arabe et berbère, in *Etudes rurales*, 155-156, Prénance du droit coutumier, <http://etudesrurales.revues.org/document13.html>

BOUDERBALA N., La loi nationale entre ciel et terre, in *Etudes rurales*, 155-156, Prénance du droit coutumier, <http://etudesrurales.revues.org/document18.html>

BOUJROUF S., 2005, "Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris: IRD Editions, 133-156.

BOUNABAT M., 2000, Droit d'eau au Maroc, Marrakech, El Watanya, 180 pages (en arabe).

Bulletin Officiel du Maroc (textes en arabe concernant l'eau et sa gestion),

- Dahir (loi) n°10.15 concernant le droit de l'eau, B.O. n°4325 du 20-09-95.

- Décret n° 02-00-479 du 14-11-2000 concernant l'Agence du Bassin de Tensift, B.O. n°4850 du 23-11-2000.

- Décret n° 2.97.489 du 04-02-1998 concernant la délimitation de la propriété publique de l'eau, B.O. n°4558 du 05-02-98.

- Dahir n° 1-87-12 du 21-12-1990 pour l'exécution de la loi n° 2-84 concernant les associations des exploitants de l'eau agricole, B.O. n°4081 du 16-01-91.

- Dahir n° 2-84-106 du 13-05-1992 décidant du mode d'accord entre l'administration et les associations des exploitants de l'eau agricole et la validation du modèle de l'organisation de base pour les dites associations, B.O. n°4151 du 20-05-92.

Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat, 2005, Projet du Plan National de l'Eau, Rapport provisoire, 10ème session, Rabat.

CHRAIBI E.M., 1985, Production animale en zone de montagne, étude comparée de la vallée de l'Azzaden, mémoire de fin d'étude, INAV, Rabat, 133 p.

Direction Provinciale d'Agriculture de Marrakech, Projet de développement rural des zones de montagne de la province du Haouz, Fond International pour le Développement Agricole (FIDA).

Direction Régionale des Eaux et Forêts du Haut-Atlas de Marrakech,
Projet de développement du bassin versant de l'Oued Ourika.

Faculté des Lettres et des Sciences Humaines de Ain Choq, 1999, L'eau dans l'histoire du Maroc, série colloque, n°11, Casablanca, 229 p. (en arabe).

GRAEFE O. 2005, Les conflits autour de l'approvisionnement en eau potable dans une vallée du Haut Atlas: logiques sociales et jeux d'acteurs, in Ait Hamza M. & Popp H. (éd.): Pour une nouvelle perception des montagnes marocaines. Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines de Rabat. Série : Colloques et Séminaires, n°119, Rabat, pp. 111-123.

HAFIDI El Alaoui H. et El Korifa A., 2002, L'eau appropriée, actes de colloque, Fac. des Lettres et Sciences Humaines, Marrakech, 280 p. (en arabe).

Direction Provinciale de l'agriculture de Marrakech, 2003, Etude d'aménagement hydro-agricole et de topographie des périmètres de PMH de Ouirgane, Province d'Al Haouz.

Direction Régionale des Eaux et Forêts de Marrakech, 2003-2004, Plans de Développement de Douars, Vallées de l'Ourika et de l'Azzaden.

Direction Provinciale de l'agriculture de Marrakech, Projet de développement rural des zones de montagne de la province d'Al Haouz, Fond International pour le Développement Agricole.

MANEVILLE (Lieutenant), 1936, La problématique de l'eau dans la région de Berkine, in Bulletin de la Société de Géographie du Maroc, n°3-4, pp.161-194

REMALD, 2002, Droit des associations, publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, collection «Textes et Documents», n°69.

REMALD, 2005, Droit de l'eau, publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, collection «Textes et Documents », n°129, 2005, 386 pages (en arabe).

ROMAGNY B., AUCLAIR L., ELGUEROUA A., 2008, La gestion des ressources naturelles dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut Atlas) : la montagne marocaine à la recherche d'innovations institutionnelles, in Mondes en Développement Vol.36-2008/1-n°141, pp. 63-80.

THAMI Ben Abdellah El Hassani, 1795, *Al adouia erraouaqi min adouaà al Ikhtilafat fi maà essaouaqi*, manuscrit édité par Hafidi El Alaoui H., Marrakech, Imprimerie AlWatanya, 2001, 96 p. (en arabe).

TOZY M. et MAHDI M., 1990, Aspects du droit communautaire dans l'Atlas marocain, in *Droit et Société*, 15-1990, pp.219-227.

L'ORGANISATION REGIONALE AU MAROC : VERS UNE PLUS GRANDE ARTIFICIALISATION DE L'ESPACE GEOGRAPHIQUE

Ahmed BELLAOUI

*LERMA, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines,
Université Cadi Ayyad, Marrakech.*

En conclusion à son article intitulé « Organisation administrative » publié par le Comité National de Géographie du Maroc, le Professeur Daniel Noin a écrit : « Que le découpage en provinces ne corresponde ni aux grandes régions géographiques ni aux aires d'influence des grandes villes, nul ne s'en étonnera : cette absence de correspondance est à peu près générale dans le monde » (D.Noin, 1963).

Cette conclusion, valable pour les provinces qui servent de base à l'organisation administrative du pays depuis son accession à l'Indépendance, doit-elle être étendue aux régions économiques de 1971, d'une part, et aux actuelles régions administratives et politiques, d'autre part? i oui, à quoi cela est-il dû ?

Et comment expliquer ce manque de correspondance entre régions géographiques, régions économiques et régions administratives ?

Ces questionnements se justifient par le fait que le Maroc a connu depuis 1971 une politique de régionalisation économique d'abord, administrative et politique ensuite, dont le substrat territorial est loin de correspondre aux régions héritées des travaux des géographes du temps du Protectorat et des premières années de l'Indépendance.

Probablement parce que toute organisation régionale, en se donnant une finalité bien définie, s'appuie sur approche bien appropriée et vise à aboutir à une définition de la région la mieux adaptée, et par conséquent, à un découpage régional le plus adéquat.

Ceci posé, rien de plus normal que les géographes, les économistes-planificateurs, les administrateurs et les aménageurs, pour ne parler que d'eux, aient une vision bien différente de la chose régionale. En quoi consiste cette différence ?

Et comment se répercute-elle sur le découpage régional du Maroc ?

I. Critères de délimitation et définition des régions géographiques au Maroc

1. Critères de délimitation.

Pour les géographes français du Maroc des premières décennies du siècle dernier, les principales préoccupations semblent se résumer dans la recherche de l'uniformité et de l'originalité ou de la diversité « régionale », et ce, en vue de construire des espaces homogènes appelés « pays » ou « régions ».

Leur intérêt était principalement porté sur l'étude du cadre physique et humain de leur terrain de recherche, les thèmes nouveaux de polarisation et de fonctionnalité, développés ailleurs, étaient à peine appréhendés.

La description et l'analyse l'emportaient sur la synthèse et le verbe sur le chiffre, d'autant plus qu'à l'époque les géographes étaient de formation littéraire, pour la plupart.

L'importance accordée aux faits de géographie physique (structure, relief et climat) d'abord, sous l'influence des naturalistes, puis bien plus tard, aux faits de géographie humaine (peuplement, répartition de la population, activités et genres de vie surtout agricoles), et donc aux éléments les plus fixes et les plus permanents de l'espace terrestre, aboutissaient à la construction de régions « naturelles » d'abord, « humaines », ensuite.

Ce n'est que bien plus tard que l'intérêt fut porté sur la « région géographique », synthèse des deux, le plus souvent dans le cadre d'imposantes et monumentales « monographies régionales » à la française.

Par ailleurs, pour les géographes de l'époque, la construction de régions constituait un but et une fin en soi du fait que, pour eux, celle-ci correspondait à une réalité concrète physique ou humaine visible à l'oeil nu et que matérialisent les paysages.

Les critères de régionalisation de l'espace allaient de la structure et du relief au paysage en passant par le climat et les genres de vie.

Les indicateurs liés aussi bien à la polarisation urbaine qu'aux activités de commerces, de services ou d'industrie qui reflètent la dimension économique de l'espace, étaient généralement occultés, probablement parce que la géographie était perçue comme une discipline de l'enseignement secondaire plus qu'une science de l'aménagement du territoire, d'une part, et que le Maroc était encore largement rural, d'autre part. La plupart des géographes enseignaient, en effet, soit au lycée, soit à l'Université, et leurs étudiants rêvaient de devenir à leur tour des enseignants.

Une ambiance intellectuelle qui reflétait de manière éloquent l'ambiance de l'école française de géographie de l'époque et dont la géographie coloniale ne constituait qu'un simple prolongement (Claval, 1998).

L'importance accordée au relief, à la structure et au climat transparait à travers les propos de J.Célérier dans son ouvrage sur le Maroc d'une part,

« Ces grandes lignes de relief, dérivées de l'évolution géologique et morphologique, permettent de distinguer, au Maroc, un certain nombre de grandes unités topographiques qui, par leur situation et leur altitude, influençaient à leur tour le climat, formant le cadre des grandes régions naturelles auxquelles s'est adaptée la vie humaine » (Célérier, 1948).

et dans ceux de J. Despois et R. Raynal dans leur introduction à la division régionale de l'Afrique du Nord d'autre part.

« Le climat de l'Afrique du Nord, par ses données impératives et presque tyranniques, joue le rôle fondamental dans la constitution du milieu naturel. C'est en fonction de lui que l'on doit préciser les limites de certaines grandes zones » (Despois et Raynal, 1967).

Le même climat est, pour ces deux auteurs, à l'origine de la constitution des zones agricoles et donc de la diversité de la vie rurale.

« Etroitement liée aux conditions climato botaniques, la vie rurale ne peut être que très diverse. Les notions de zones agricoles et de limites de cultures prennent ici toute leur valeur » (Despois et Raynal, 1967).

Ces critères semblent avoir constitué, pour les géographes, les fondements de base de toutes les divisions régionales du Maroc depuis le début du siècle dernier.

2. Les grandes régions géographiques du Maroc.

Inauguré par les géologues, Louis Gentil en premier, l'intérêt porté à la division du Maroc en un certain nombre de régions géographiques a été poursuivi par les géographes jusqu'au début des années 1970. De J. Célérier (1948) à H. Béguin (1970) en passant par F.Joly, J.Martin, J.Despois et D.Noin, les principales régions géographiques reconnues et délimitées ont été les suivantes : le Rif ; les Plaines et collines du Maroc du Nord ; la Meseta marocaine ; les Chaînes de l'Atlas ; la Meseta oranaise ; le Sous et le Bouclier saharien.

L'ossature d'ensemble de l'organisation régionale semble avoir été tracée une fois pour toutes dès les travaux des premiers géologues et géographes français du Maroc et ce, même si le nombre des régions et sous régions passe de six à douze probablement sous le double effet de leur mise en valeur surtout agricole et donc de la transformation du paysage rural marocain

(J.Célérier, 1943); d'une part, et de l'amélioration de la connaissance géographique du pays, qui s'étend à l'ensemble des régions, et principalement à la Meseta marocaine, d'autre part.

Par ailleurs, la nomenclature régionale a de tout temps porté des noms se référant essentiellement au cadre physique sans allusion aucune ni au cadre humain et ethnique, ni au système urbain en formation, par exemple.

Enfin, les régions ainsi délimitées constituent de vastes unités territoriales qui, en couvrant de grandes étendues, s'étendent sur plusieurs provinces administratives et sont, de ce fait, difficiles à gérer administrativement et à développer économiquement ;

La question qui reste posée est de savoir pourquoi ce découpage pourtant vieux de près d'un demi-siècle au moment de la création des régions économiques et administratives n'a pas été retenu tel quel par les responsables des découpages de 1971 et 1996 ?

Une question qui trouve sa justification dans les propos de Brémart, auteur de « L'organisation régionale du Maroc » sous le Protectorat :

« La région, tout comme l'Etat, sera d'autant plus facilement constituée et conservera d'autant mieux son caractère propre sur le plan administratif, qu'elle correspondra mieux à une région géographique naturelle aux limites bien inscrites sur le terrain » (Brémard, 1949).

Peut être parce que les géographes français du Maroc, en restant fortement attachés à l'étude des éléments fixes du cadre physique et humain du territoire marocain, n'ont pas vu l'intérêt d'intégrer à leurs approches les principes de « nodalité », de « polarisation » ou de « fonctionnalité » pourtant initiés par leurs homologues de France métropolitaine, vraisemblablement parce que le Maroc, qui constitue leur terrain de recherche, est demeuré encore longtemps fortement rural, sous-équipé et faiblement urbanisé et industrialisé.

II. Les découpages de 1971 et 1996 : référents, critères et nomenclatures

Parallèlement au travail des géographes, le Maroc a connu depuis les premières années du Protectorat français, une série de découpages administratifs basés d'abord sur la région, puis sur la province, dont la conséquence a été de diviser le pays en un nombre de plus en plus grand d'unités administratives hiérarchisées appelées de nos jours wilayas, préfectures, provinces, cercles, caïdats, communes et régions, d'une part, et en 1971, la division du territoire national, en sept régions économiques basées sur les circonscriptions administratives, d'autre part.

1. Les référents conceptuels des découpages régionaux de 1971 et 1996

Ces découpages, différents de ceux des géographes, se fondent sur une série de référents prioritairement d'ordre économique et administratif que nous résumons de la manière suivante :

‣ Le souci sécuritaire, l'Administration territoriale se devant d'encadrer au mieux le territoire et de contrôler de très près la population et ce, en créant de nouvelles circonscriptions territoriales, le plus souvent au lendemain des différents recensements de la population ;

‣ La recherche de la fonctionnalité régionale, toute région devant assumer une ou plusieurs fonctions aussi bien administratives et économiques que culturelles, celle-ci ayant cessé pour les auteurs du découpage de 1971, d'être un simple « cadre administratif » pour s'ériger en un « cadre fonctionnel » où s'exercent des fonctions de coordination et de développement économique et social » (Basri, 1988);

‣ La distinction entre la fonction administrative assumée par la province et la fonction de développement que se réserverait la région ;

‣ Le souci de régionalisation des plans nationaux de développement en vue de leur donner, en plus de leur dimension sectorielle, une dimension géographique locale ;

‣ La recherche d'un équilibre entre croissance globale et développement local par la réduction des disparités inter régionales héritées des premiers plans de développement économique et social ;

‣ La volonté de création de « pôles régionaux de développement » autour des grandes villes ;

‣ La volonté de consolidation de la politique de décentralisation et de démocratisation entamée dès le début des années 1960 ;

‣ Le fait que « la Région (nouvelle formule) est perçue comme une étape nouvelle d'approfondissement de la démocratie locale après l'étape de la Commune » (Bellaoui, 2002), la Région ayant été érigée en Collectivité Territoriale à l'occasion de la révision de la Constitution du Royaume en 1992 ;

‣ Le fait que la région se veut être, enfin, « un espace de développement économique et social » au même titre que l'Etat et les autres Collectivités Territoriales.

Il s'agit, bien entendu, de préoccupations bien différentes de celles des géographes classiques et dont la justification se trouve dans les raisons suivantes :

➤ Le fait que les économistes dans leur analyse des ensembles territoriaux se donnent comme objectif la construction de régions susceptibles de servir de support à une économie donnée et, par extension, à une politique donnée de planification régionale et d'aménagement du territoire ;

➤ Le fait que les économistes en visant la généralisation et la systématisation, ne se soucient guère du concret et considèrent de ce fait que la région peut être une simple construction abstraite de l'esprit, autrement dit un simple cadre d'action économique que l'on crée en en choisissant les données d'ordre aussi bien économique et démographique qu'administratif voire même géographique ;

➤ Le fait que pour les économistes, la région est soit « homogène ou uniforme », soit « polarisée, nodale ou fonctionnelle », soit « de programme ou de planification ou région plan » (Boudeville, 1969).

En choisissant de percevoir la région comme une simple construction artificielle de l'esprit qui évolue au fur et à mesure que l'économique l'emporte sur le géographique, les économistes considèrent, par ailleurs, que tout découpage régional, et par conséquent, toute délimitation territoriale de la région, est forcément arbitraire puisqu'il résulte de choix et de compromis et non d'impératifs géographiques.

Cependant, toute région économique se doit de présenter un certain nombre de caractères et de répondre à une série de critères.

Quels sont les caractères et les critères sur lesquels s'est appuyée l'organisation régionale au Maroc depuis le découpage de 1971 ?

2. Le découpage de 1971 : critères et nomenclature régionale.

Le découpage de 1971 a la particularité d'avoir créé les premières régions économiques du pays sur la base d'un ensemble de critères largement dominés par les aspects économiques.

La région est ainsi définie comme « un ensemble de provinces qui, aux plans géographique, économique et social, entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et appellent, de ce fait, un aménagement d'ensemble cohérent et autant que possible intégré » (Loi du 16 Juin 1971 portant création des régions économiques).

L'accent se trouve ainsi mis sur un certain nombre de critères parmi lesquels (A. Bellaoui, s.d.) :

➤ Le rayonnement des grandes villes et le réseau urbain ;

➤ Les bassins versants hydrauliques et les possibilités d'irrigation qu'ils offrent ;

- La densité de la population rurale ;
- Les ports et l'ouverture sur la mer ;
- Le réseau routier et les différents équipements de base ;
- La valeur ajoutée industrielle.

Il s'agit essentiellement de critères quantitatifs d'ordre économique et démographique tirés principalement des recensements et autres études statistiques des premières années de l'Indépendance (1960 et 1971).

Les faits de géographie, surtout physique, ont été fortement négligés sinon quasiment ignorés. La coupure avec les régions géographiques semble consacrée.

Une coupure que renforce le fait que la régionalisation économique de 1971 s'est appuyée en priorité sur la province, et donc sur des unités administratives ayant pour ultime souci de rompre aussi bien avec les unités géographiques et historiques qu'ethniques et culturelles.

L'application de ces critères au territoire national a donné naissance à sept régions économiques dont les noms- aussi bien que les composantes administratives et l'étendue- sont totalement différents de ceux des régions géographiques, tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Noms	Etendues	Composantes administratives
Sud	142.850 km ²	Agadir ; Ouarzazate ; Tarfaya
Tensift	41.470 km ²	Marrakech ; Safi.
Centre	37.650 km ²	Béni Mellal ; Casablanca ; El Jadida ; Khouribga ; Settat.
Nord Ouest	30.775 km ²	Kénitra ; Rabat-Salé ; Tanger ; Tétouan.
Centre Nord	43.955 km ²	Al Hoceïma ; Fès ; Taza.
Oriental	48.530 km ²	Nador ; Oujda.
Centre Sud	113.500 km ²	Ksar Es Souk ; Meknès.
Total	458.730 Km ²	21 provinces et préfectures

Source : Plan Quinquennal 1973-1977, Direction du Plan et du Développement Régional, Rabat, s.d.

Regroupant un nombre différent de provinces, ces régions portent des noms qui se réfèrent essentiellement aux points cardinaux, sans plus (à l'exception de la région du Tensift qui correspond au bassin hydraulique de l'oued de même nom) vraisemblablement pour éviter toute référence au cadre géographique aussi bien physique qu'humain.

Mais ce découpage, à bien l'observer, ne semble guère s'être entièrement détaché du cadre géographique du pays. Pour qui connaît la géographie du Maroc, ces régions recouvrent, au moins pour certaines d'entre elles, une bonne partie des grandes régions géographiques.

La grande différence réside dans :

- 1/ le souci de l'ouverture sur la mer : 6 régions sur 7 possèdent un accès à la mer (03 sur l'Atlantique ; 02 sur la Méditerranée et 01 sur les deux) ;

- 2/ le fait que les montagnes, (essentiellement dans leurs parties Nord et Ouest), ont été rattachées aux riches plaines atlantiques irriguées probablement par souci de complémentarité (l'eau de la montagne procure une richesse incontestée aux plaines irriguées) mais peut être aussi parce que celles-ci, n'ayant pas connu de grands changements par rapport au passé, avaient besoin d'être reliées aux plaines dans le cadre du soit disant principe de la solidarité régionale et de l'équité territoriale ;

- 3/ l'importance accordée aux grandes villes appelées à servir de locomotive et de pôle régional de développement.

3. Le découpage de 1996 : motifs, critères et nomenclature.

En introduction à la Loi n° 47-96 relative à l'organisation régionale, un exposé, qui en résume les motifs, insiste sur le fait que la région « s'inscrit dans le cadre de l'édification du Maroc Moderne ».

C'est ainsi que la région est présentée comme :

➤ « un cadre approprié pour parfaire l'édifice institutionnel du Maroc », la région étant appelée à constituer « un espace de débat, de concertation et de formation à la chose publique » qui vient s'ajouter à la Commune d'une part, « une base de représentation à la Chambre des Représentants », d'autre part ;

➤ un moyen de conforter la décentralisation et ce, en mettant au service de la régionalisation, tous les avantages de la déconcentration et, en premier lieu, ceux d'une administration de proximité ;

➤ « un instrument essentiel et novateur du développement économique et social ».

Des motifs qui aspirent à faire de la région, non plus un simple cadre d'action économique comme en 1971, mais un espace d'apprentissage et de formation des élites régionales à la gestion des affaires publiques ; une sorte de Région-Etat, serait-on tenté de dire.

Perçue non plus comme simple instrument du développement économique, la région se donne pour principal objectif de consolider le processus démocratique engagé par le Royaume depuis son accession à l'Indépendance et en particulier depuis 1976.

A partir, donc, de 1996, le politique - ou l'institutionnel - semble l'emporter sur l'économique en matière de régionalisation au Maroc.

Homogénéité, intégration, cohésion, complémentarité et contiguïté géographique ont été les maîtres mots du découpage de 1996.

Cette rupture avec le découpage de 1971 se trouve consacrée par le fait que «le nombre, les noms, les limites territoriales et les chefs-lieux des régions sont fixés par décret» (article 4 de la Loi n°17-96), d'une part, et par la nature des critères utilisés dans leur délimitation, d'autre part.

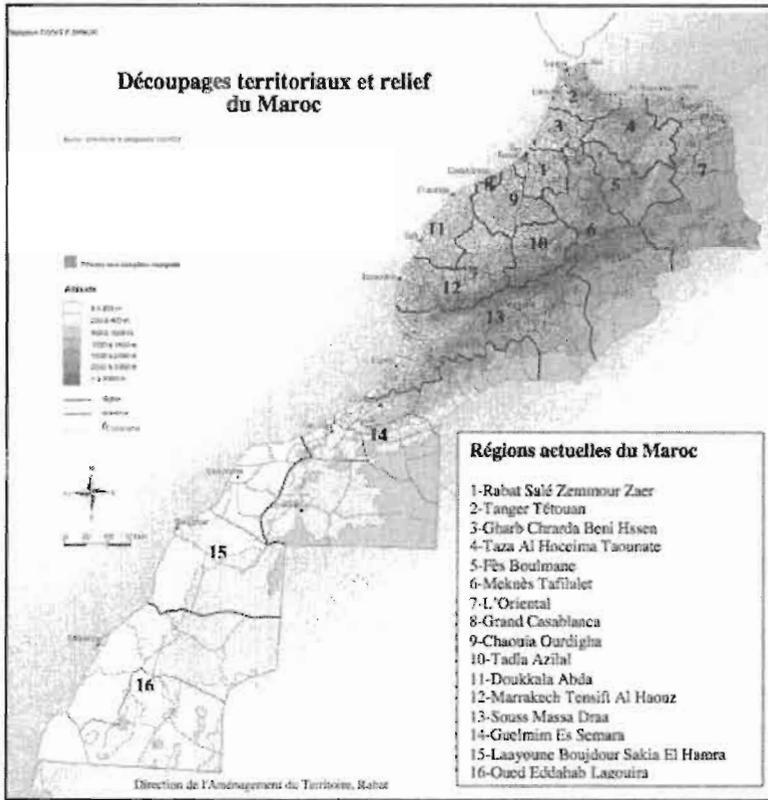
Encore une fois, la différence avec 1971 est flagrante comme il se dégage de l'analyse des critères utilisés dans la délimitation des régions en 1996 :

➤ critères d'ordre historique, géographique et stratégique compte tenu des exigences de l'intégration nationale et de leur situation frontalière pour les régions du Grand Sud ;

➤ critères d'homogénéité en rapport avec les conditions historiques, l'intégration économique et la polarisation urbaine ; critères de complémentarité fonctionnelle et de la polarisation urbaine ;

➤ critère de référence aux dimensions atlantique, montagnarde et méditerranéenne.

Des critères qui, comme on le voit, associent à la fois les données classiques de l'histoire, de la géographie, de l'économie et de l'organisation administrative du pays et celles, plus prospectives, de son avenir en rapport avec le devenir de son environnement géopolitique.



Source: BOUJROUF Saïd et HASSANI Elmostafa, 2009, www.espacepolitique.org/documents/pdf/EP5_4_Boujrouf_Hassani.pdf

L'application de ces critères aux données du territoire national a conduit à la création de 16 régions qui se distinguent de celles de 1971 à la fois par leur nom, leur étendue, le nombre de circonscriptions administratives (préfectures et provinces) qui les composent, leur chiffre de population et par leurs chefs lieux, tel qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Nom	Etendue (km ²)	Préfectures	Provinces	Population (2000)	Chef-lieu
Oued Ed Dahab-Lagouira	50.880	-	2	48.000	Dakhla
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	139.480	-	2	207.000	Laâyoune
Guelmim-Es Semara	134.129	-	5	424.000	Guelmim
Sous Massa Daraâ	72.506	2	5	2.961.000	Agadir Ida ou Tanane
Gharb Chrarda Béni Hssen	8.809	-	2	1.806.000	Kénitra
Chaouia Ouardigha	16.760	-	3	1.637.000	Settat
Marrakech Tensift Al Haouz	31.160	3	4	2.951.000	Marrakech Ménara
Oriental	82.820	1	5	1.877.000	Oujda Angad
Grand Casablanca	869	9	-	3.422.000	Casablanca Anfa
Rabat Salé Zemmour Zaër	9.580	4	1	2.280.000	Rabat
Doukala Abda	13.285	-	2	1.934.000	Safi
Tadla Azilal	17.125	-	2	1.435.000	Béni Mellal
Meknès Tafilalet	79.210	2	4	2.065.000	Meknès El Menzeh
Fès Boulemane	20.318	3	2	1.517.000	Fès Jdid Dar Dbibagh
Taza Al Hoceïma Taounate	23.543	-	3	1.815.000	Al Hoceïma
Tanger Tétouan	11.570	2	3	2.326.000	Tanger Assilah
Total Maroc	710.850	26	45	28.705000	-----

Source : Le Maroc des Régions Année 2000, Ministère de la Prévision Économique et du Plan, Rabat, 2001.

La comparaison avec le découpage de 1971 permet de faire les remarques suivantes :

► La toponymie adoptée en 1996 est beaucoup plus parlante. Les noms donnés aux régions font référence soit aux « pays » et données géographiques ; soit aux groupements ethniques ; soit aux villes.

Une toponymie qui, en se référant aux données du cadre physique et humain, se rapproche de celle adoptée par les géographes des années 1960 et 70.

Est-ce par désir de se réconcilier avec la géographie du pays ?

Ceci est d'autant plausible que D. Basri semble insister sur la place à donner à la géographie, surtout humaine, dans tout découpage territorial (Basri, 1988).

➤ Les régions, dont le nombre est passé de 7 à 16, sont, en moyenne, moins étendues et moins peuplées qu'en 1971. Cette augmentation du nombre des régions met en évidence le double souci de créer des unités territoriales plus faciles à administrer et à contrôler, d'une part, et vraisemblablement plus faciles à promouvoir politiquement et à développer économiquement, d'autre part.

Encore une fois le politique et l'administratif l'emportent sur l'économique.

Conclusion

En conclusion, nous dirons que les régions, quelle qu'en soit la nature (géographique, économique ou administrative), résultent d'une certaine logique de découpage du territoire qui constitue la principale composante de l'Etat.

En effet, le territoire, en se référant au lien au sol, constitue la base de toute solidarité communautaire et ce, avant même la langue ou la religion, par exemple, car établit le cadre dans lequel vit l'homme.

Or tout territoire résulte d'un processus d'appropriation par une société qui en fait son espace géographique qu'elle soumet à une logique de découpage, d'organisation et de gestion.

Car la domination de l'espace nécessite un découpage qui, en permettant le maillage, en facilite l'appropriation et, par conséquent, la maîtrise du territoire et de ses ressources tant physiques qu'humaines à la fois.

Le territoire devient ainsi une donnée politique et le découpage un acte politique plus qu'autre chose, qui a pour finalité la recomposition de l'espace et, à travers elle, la restructuration de la société.

Par conséquent, le découpage permet à tout pouvoir, privé ou public, de disposer de relais ou de mailles ayant une étendue, des limites et un chef-lieu ou centre de décision, et portant un nom.

Ainsi défini, tout découpage du territoire ne peut correspondre aux régions des géographes ou des économistes que dans la mesure où celles-ci facilitent, en priorité, la maîtrise et la gestion du territoire, autrement dit, dans la mesure où elles correspondent aux régions des administrateurs.

Or, même si les circonscriptions créées par les administrateurs ont servi de base aux régions économiques de 1971, la relation de la maille administrative aussi bien à la géographie qu'à l'économie n'est pas évidente.

D'où, l'intérêt aussi bien pour les géographes et les économistes que pour les administrateurs d'œuvrer à la construction de régions qui soient au service à la fois de la maîtrise, du développement et de l'aménagement du territoire, et ce, en privilégiant la région que je qualifierai de « région d'aménagement ».

BIBLIOGRAPHIE

BASRI D., 1988, *L'Administration Territoriale, l'expérience Marocaine*, Paris, Bordas, Dunod, Droit Public.

BASRI D., 1994, *La décentralisation au Maroc, de la commune à la région*, Paris, Nathan, Collection Edification d'un Etat Moderne.

BEGUIN H., 1974, *L'organisation de l'espace au Maroc*, Académie royale des Sciences d'Outre-mer, Bruxelles.

BELLAOUI A., 2002, *Région et développement régional au Maroc*, Communication au colloque international organisé par Sup de Co de Marrakech et la Faculté de Droit de l'Université de Perpignan, Marrakech le 19 Avril 2002.

BELLAOUI A., 2001, *Les disparités intra régionales : le cas de la région Marrakech Tensift Al Haouz*, Actes du colloque international sur « La région et la régionalisation » organisé par le Département de Droit Public de la Faculté de Droit de Marrakech les 10 et 11 mars 2000, Publication de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série Thèmes Actuels n°33, 2001.

BOUDEVILLE J., 1970, *Les espaces économiques*, Paris, PUF, Que sais-je ? N° 950.

BOUJROUF Saïd et HASSANI Elmostafa, 2009, *Toponymie et recomposition territoriale au Maroc : Figures, sens et logiques*, Revue Espace Politique, n° 5 (02-2008), pp.40-52
in:
www.espacepolitique.org/documents/pdf/EP5_4_Boujrouf_Hassani.pdf

BREMARD F., 1949, *L'organisation régionale du Maroc*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

CELERIER J., 1943, *Le paysage rural au Maroc*, Hespéris, Institut des Hautes Etudes Marocaines, Rabat, Tome XXX, 3^{ème} - 4^{ème} trimestre.

CELERIER J., 1948, Maroc, Paris, Editions Berger Levrault.

CLAVAL P., 1998, Histoire de la géographie française de 1870 à nos jours, Paris, Nathan, Université, collection réf.

DESPOIS J. et RAYNAL R., 1967, Géographie de l'Afrique du Nord - Ouest , Paris, Payot.

GEORGE P., 1968, L'action humaine, Paris, PUF, Collection SUP, Le Géographe.

JOLY F., 1950, Les régions géographiques du Maroc, Information géographique, Mars Avril, pp. 70-72.

MARTIN J. et al., 1964, Géographie du Maroc, Paris, Hatier.

MARX J.L., 1997, Les Territoires de l'Etat, Paris, Puf, Que sais-je ? n° 3189.

MIEGE J.L., 1971, Le Maroc, Paris, Puf, Que sais-je ? n°439.

NOIN D., 1963, Organisation administrative, Atlas du Maroc, Section IX- Géographie Humaine, Planche n°37, Publication du Comité National de Géographie du Maroc, Rabat.

NOIN D., 1970, La population rurale du Maroc, étude géographique, Paris, PUF, 2 Tomes.

IMAGINAIRES ET TERRITOIRES D'AFRIQUE DU SUD

JEUX D'ECHELLES ET PERSPECTIVES

Elisabeth DELIRY-ANTHEAUME

*en association avec la
Photothèque indigo IRD, Marseille*

L'expérience singulière des territoires (vus) d'Afrique du Sud et de leurs imaginaires fait l'objet de cet article. C'est une approche située au croisement de deux regards : celui du dehors, le mien et celui du dedans, émanant d'artistes de différentes communautés et cultures locales.

De 1995 à 2005, j'ai photographié les murs qui enferment mais qui, lorsqu'ils sont graffités ou peints, s'offrent comme autant de miroirs reflétant les évolutions et la vitalité de la société (Deliry-Antheaume, 1997). Les murs prennent la parole, comme le suggère le film « *Murmures* » tourné à Los Angeles par la cinéaste française Agnès Varda. Ce film a sans nul doute inspiré ma démarche. Le thème de recherche de l'Institut Français en Afrique du Sud, en 1995 : « *Reconstruction des espaces, reconstruction des identités* », l'a également stimulée (Gervais-Lambony, 1997). Des indices, classés en différentes rubriques, se sont accumulés dans mes carnets de photos (Deliry-Antheaume, 2002). Quelques extraits issus du chapitre « territoires » jalonnent cette présentation. Certaines de ces images sont disponibles en ligne sur le site de la photothèque « indigo » de l'IRD (www.ird.fr).

Le long cheminement vers la liberté et la ré-appropriation des espaces longtemps interdits sont au cœur des préoccupations des artistes (Delmont & Dubow, 1995 ; Williamson & Jamal, 1996 ; Herreman, 1999). Pour célébrer dix ans de démocratie, cent d'entre eux dévoilent dans un beau livre, image après image, l'intensité du débat (Perryer, 2004). Je souhaite rendre hommage à tous ceux qui m'ont accompagnée : artistes connus ou méconnus, ils ont été nombreux à me faire découvrir les territoires qu'ils habitent et investissent, les espaces contestés, revendiqués, rêvés, voire fantasmés (Deliry-Antheaume, 2006). Ainsi, j'ai pu franchir les frontières, visibles ou invisibles, qui cloisonnent esprits et espaces depuis la colonisation et l'apartheid, mais encore aujourd'hui ...

Sous le régime de l'apartheid, toute expression graphique spontanée dans l'espace public était immédiatement détruite par la police (Williamson, 1989). Mais depuis le milieu des années 1990, on assiste à une explosion de murs peints populaires (Marschall, 2002) qui entrent en résonance et se télescopent avec graffitis, petits posters ou grandes affiches. Juxtaposées ou en couches successives, peintures d'hier, partiellement ou totalement recouvertes de graphes, apparaissent comme autant de palimpsestes où les images de la tradition africaine sont en tension avec celles de la modernité et de la mondialisation.

La production d'objets géographiques et notamment de cartes est abondante sur les murs. Tout autant que d'une cartographie des nouvelles relations entre territoires, entre l'Afrique du Sud et le continent africain, voire avec le reste du monde, il s'agit d'une « Artographie » territoriale, un néologisme pour dire que l'analyse sémiotique de ces productions appartient plus au savoir spontané qu'au savoir savant quand les espaces de la vie quotidienne sont illustrés dans des styles figuratifs et narratifs.

I- Les espaces de la vie quotidienne : une appropriation culturelle du territoire

Les chercheurs en sciences sociales en général, et les géographes en particulier "font aujourd'hui une très large place aux notions d'image et de représentation" (Debarbieux, 1998). La production d'images serait à la fois "faculté de connaissance" et "état de conscience" essentiels dans notre rapport au monde (Debarbieux, 1992). Tour à tour perçue comme une donnée, un objet, une écriture, voire une signature, l'image est partout dans la ville. Les artistes -tout autant, voire mieux que les géographes- traduisent «les espaces vécus» (Fremont, 1999) ou rendent compte de "l'esprit des lieux" (Levy & Lussault, 2000).

«L'apartheid se voit d'avion» (Foucher, 1991) ! «L'apartheid est une géographie : il est flagrant dans les paysages» (Raison, 1994) ! «L'idéologie est inscrite dans l'espace» (Houssay-Holzschuch, 1995, 1999) ! La production de territoires en général, et celle de territoires urbains en particulier, échappe difficilement à ce legs d'une ségrégation spatiale fondée sur des critères raciaux.

Bien qu'elles s'essaient à modifier cette structure urbaine héritée du passé, les nouvelles autorités démocratiques sont impuissantes à défaire un espace produit par un système pervers en près de cinquante ans. Mais de nombreux artistes le disent, ils rêvent de changer le monde par la magie de leur palette. Quel que soit le motif de l'intervention graphique des artistes dans l'espace public, tous s'accordent à penser que l'œuvre doit refléter l'environnement urbain et culturel local. Il faut que les gens qui passent régulièrement devant leurs œuvres picturales puissent s'y refléter et s'y reconnaître.

Se réapproprié et réhabiliter un espace public en s'inspirant de l'œuvre d'un artiste local, illustrer les hauts lieux de la lutte, introduire une campagne d'éducation civique ou une publicité, les occasions ne manquent pas ! Toutes ces narrations graphiques font référence à l'histoire locale ou nationale. Il n'est pas rare de voir les éléments remarquables du paysage apparaître et parfois un ou plusieurs artistes franchir le miroir et se projeter eux-mêmes dans l'œuvre, reconnaissable qui, à son bonnet ou qui, aux couleurs de ses vêtements... (*Image 1 : Soweto*)

A Soweto, sur le long mur qui ceinture l'hôpital, une marque d'ustensiles culinaires avait laissé carte blanche aux artistes pour illustrer les soins de santé primaires à la condition que leurs produits, où figurerait discrètement leur marque, soient reconnaissables. Au premier plan figure une scène de rue de la township, et à l'horizon se détache la silhouette de la ville avec ses tours et grands immeubles. La route illustre la distance qui sépare ces deux mondes -township d'un côté et ville blanche de l'autre- héritage de l'apartheid.

Ailleurs, à Soweto une publicité pour une marque de riz est très révélatrice de cette volonté d'embellir et de pacifier les territoires. Sous l'œil bienveillant d'un policier, un groupe multiracial de joggers parcourt un espace public ouvert à tous. Ce n'est pas la réalité mais peut-être son anticipation vue comme une tentative de redéfinition de l'espace ou comme un passage imperceptible et étroit de la ségrégation vers le métissage. La ré-appropriation progressive de ces territoires conçus et gérés par d'autres du temps du régime de l'apartheid ne peut-être que l'aboutissement d'un long cheminement. (*Image 2 : Umlazi (Durban)*)

A Umlazi, township de Durban, ce sont les scènes de rue que l'artiste a choisies pour décorer les murs d'une gare de banlieue réhabilitée. On y voit l'importance de la vie sociale autour du *shebeen*. Ces bars informels, autrefois interdits, sont devenus des nouveaux lieux d'urbanité où se rendent désormais les touristes. Du commerce de rue à l'intervention des services de la voirie, rien ne manque au tableau, pas même le photographe de rue. L'humour et le rythme scandent cette description. Les couleurs de la peinture combleront le déficit de la réalité. La rue, comme lien et lieu, devient la métaphore du changement. La scène des nouvelles sociabilités territoriales rappelle celles du passé (FOX, 2000)

Sophiatown à Johannesburg et District Six au Cap sont d'anciens quartiers multiraciaux déguerpis par les autorités de 1955 à 1969 pour se conformer aux injonctions du *Group Area Act* qui, depuis 1950, assignait à résidence les populations en fonction de leur appartenance raciale.

Ce sont des lieux emblématiques de la contestation politique et de la résistance culturelle. Cette culture n'est pas nostalgique du passé ; elle est porteuse d'espoir dans un climat de violence et, sur le plan musical par

exemple, elle synthétise les polyphonies traditionnelles et religieuses et le jazz urbain. Entraînant de nombreuses destructions sous prétexte d'insalubrité, les déplacements forcés des populations ont fait de ces territoires déguerpis les symboles d'une culture urbaine perdue. (*Image 3 : District 6 (Le Cap)*)

A District Six, les résistances n'ont pas permis la réutilisation des espaces déguerpis, laissant autour des lieux de culte, épargnés par les démolitions, un espace vide, un terrain vague au cœur de la ville, sorte de plaie béante mémorielle au cœur de la ville du Cap (Soudien & Meyer, 1997). Le quartier Sophiatown, haut-lieu de la contestation et de la résistance, rebâti et rebaptisé Triumph, a retrouvé son glorieux toponyme d'antan, il n'a pas retrouvé la variété culturelle de ses habitants. L'atmosphère multiculturelle des différents murs peints du quartier a valeur performative.

II - Le marquage des territoires : de la cartographie de la lutte à la nouvelle Afrique du Sud

Les rivalités politiques au sein des populations victimes du cloisonnement des territoires s'inscrivaient dans les espaces urbains et se lisaient au détour des rues. Seules demeuraient encore en 1995 les traces les plus tardives. Elles ont majoritairement disparu aujourd'hui. Toutes ces inscriptions, émanant d'un peuple assigné à résidence dans son propre pays, se situaient dans une perspective africaine et pluraliste, revendiquée par l'ANC (*African National Congress*, créé en 1912) – ou africaniste, affirmé par le PAC (*Pan African Congress*, créé en 1959 et issu d'une scission avec le précédent) pour n'en citer que quelques uns. « La terre aux Africains... à ceux qui la cultivent ... La tombe aux ennemis... », autant de graffitis qui relèvent de la catharsis appelant à la désintégration du modèle et de ses pratiques imposés par la politique de l'apartheid... (*Antheaume & Deliry-Antheaume, 1999*). (*Image 4 : Pietermaritzburg*)

En 1994, une vaste campagne d'éducation civique préparant les premières élections démocratiques se décline en images sur les murs des villes et plus particulièrement sur ceux des townships. Si les modalités techniques du vote et le rappel de son caractère confidentiel (« Mon Vote est mon Secret ») sont écrits et illustrés, sa finalité est aussi expliquée. Voter est un acte démocratique, source de paix et d'unité territoriale comme le suggère une carte d'Afrique aux couleurs vives, peinte sur les murs d'un stade de Pietermaritzburg. L'Afrique du Sud est la dernière pièce à venir compléter le puzzle africain... L'élection de Nelson Mandela à la présidence de l'Afrique du Sud en 1994 annonce la réconciliation entre les composantes de la Nation et autorise les espoirs placés dans la fin de la géographie de l'apartheid, et notamment un accès plus équitable à l'ensemble du territoire du pays.

Cette normalisation de la vie politique, consacre le retour de l'Afrique du Sud sur la scène internationale et son leadership moral sur le continent (Fauvelle-Aymar & al., 2000)

Mais de quelle Afrique du Sud s'agit-il? Si les représentations cartographiques du pays sont rares sur les murs, les symboles de l'identité nationale ou les référents régionaux sont abondants par ailleurs. Au Cap, il s'agit d'un pays qui puise dans ses traditions ancestrales et ses ressources locales : ici point de référent *zoulou*, mais plutôt *xhosa*. Là, comme ailleurs, l'art rupestre, reflet d'une quête spirituelle, apparaît comme une ligne souterraine qui relie la préhistoire à l'histoire récente. (*Image 5 et 6 : Stellenbosch*)

Les masques africains, objets rituels par excellence, sont ici revisités pour dresser un portrait de groupe de la nation arc-en-ciel. Cette portion du mur peint a été recouverte ensuite de peinture aérosol, un autre groupe ou un individu signant ainsi sa singularité et son appartenance à une culture plus mondialisée que sud-africaine ou africaine...

III – Transformations

Comme en témoigne l'ouvrage « 10 ans de démocratie 100 artistes » (*op. cit.*), les artistes de toutes les communautés ont subi ou accompagné les processus de transformation de l'Afrique du Sud. (*Image 7 : Le Cap*)

Après la période historique de la lutte, vient celle des premières élections démocratiques et des transformations. Le thème de l'éducation comme vecteur du changement est alors évoqué, le fusil transformé en outil et la sagaie en manuel permettant, dans les deux cas, la transformation de l'Afrique toute entière en un territoire de savoirs mis au service de la paix et de la prospérité.

Le sport, plus que toute autre activité sociale populaire a contribué à porter la lutte. Il inscrit aujourd'hui la nouvelle Afrique du Sud dans un espace mondialisé où elle excelle (rugby, football, athlétisme, natation). (*Image 8 et 9 : Johannesburg*)

Après l'échec de la candidature aux Jeux Olympiques de 2004, le pays a gagné sa place pour organiser la coupe du monde de football en 2010. On notera que les candidatures de l'Afrique du Sud, à ces grands événements sportifs, se positionnent toujours dans une perspective africaine, dépassant largement le cadre national. (*Image 10 et 11 : Le Cap*)

Au graphisme militant des débuts se substituent lentement des styles plus contemporains et mondialisés réalisés par les artistes métisses du Cap et qui gagnent progressivement tout le pays depuis que les habitants et les artistes sont libres de circuler et que les échanges se multiplient à l'intérieur du pays comme à l'extérieur. L'Afrique du Sud, comme thème d'inspiration, s'éloigne

et depuis qu'un Sud Africain Mark Shuttleworth a voyagé dans l'espace, le pays prend de la hauteur ! Comme si un véritable tsunami culturel avait ouvert de nouveaux horizons.

Des passages répétés, sur les mêmes lieux et auprès des mêmes artistes, permettent de dresser un corpus d'images qui reflète l'histoire et la géographie de façon aléatoire et impressionniste. Par une approche non dépouillée des soucis de la mémoire et de l'érudition (Christopher, 2001), je voudrais donc vous inviter à porter un autre regard sur les villes que nous habitons ou visitons, regards qui, entre errance et cohérence, donnent finalement du sens ... En photographiant, exposant, et publiant ces images, je souhaite montrer et partager des œuvres éphémères et rendre l'image fixe en quelque sorte mobile.

« Artographie » ou cartographie, l'intervention artistique sert de révélateur et constitue un véritable atlas populaire des changements en cours. Ces représentations nous en disent autant sur les lieux que sur les temps : temps de transition où la nation arc-en-ciel se construit entre séparation et métissage, temps de gestation et de transformation où les territoires sud-africains se bâtissent entre traditions, urbanité et modernité, temps de conclusion, où l'Afrique du Sud retrouve enfin la paix et sa place au sein du grand puzzle mondial. De l'espace, toute frontière n'est-elle pas invisible ?

image 1 : Soweto



Image 2 : Umlazi (Durban)



Image 3 : District 6 (Le Cap)



Image 4 : Pietermaritzburg



Image 5 et 6 : Stellenbosch



Image 7 : Le Cap



Image 8 et 9 : Johannesburg



Image 10 et 11 : Le Cap



BIBLIOGRAPHIE

ANTHEAUME B., DELIRY-ANTHEAUME E., Cartes d'identité, Les murs peints d'Afrique du Sud, *Mappemonde*, 1999, 53:1-5, 7 photos.

CHRISTOPHER A. J., *The atlas of changing South Africa*, Londres-New York, Routledge, 2001, 260 p.

DEBARBIEUX B., Imagination et imaginaire géographiques, in *Encyclopédie de Géographie, Economica*, 1992, 893-906

DEBARBIEUX B., Les problématiques de l'image et de la représentation en géographie, in *Les concepts de la géographie humaine*, Armand Colin, 1998,

DELIRY-ANTHEAUME E., L'art des rues. Murs peints en Afrique du Sud, *Autrepart*, 1, 1997, hors-texte, pp. I-XVI, 16 photos.

DELIRY-ANTHEAUME E., Leggere la città a muri aperti. Graffiti e murali del nuovo Sudafrica, *Africa e Mediterraneo*, 11, 1999, pp. 22-27, 9 photos.

DELIRY-ANTHEAUME E., Représentations géographiques populaires en Afrique du Sud, in *Actes bilingues des Rencontres sud-africaines de l'innovation territoriale*, 2002.

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

(07deliry pdf), 24 photos.

DELIRY-ANTHEAUME E., Les murs peints d'Afrique du Sud post-apartheid, *Sociétés et Représentations*, 22, 2006, 123-147, 29 photos.

DELMONT E. & DUBOW J., *Thinking Through Landscape : Colonial Spaces and their Legacies*, in *Panoramas of Passage, Changing landscapes of South Africa*, Meridian International Center, Washington, D.C., in association with the Witwatersrand Art Galleries, Johannesburg, South Africa, 1995, 3 fig., 3 maps, 110 ill. 122p.

FAUVELLE-AYMAR F.-X. & alii (dir.), 2000, *Afrocentrismes, L'histoire des Africains entre Égypte et Amérique*, Paris, Karthala, 402 p.

FOUCHER M., *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, 692 p.

FOX J., On the road, in *Senses of culture* (Nuttall S. & Michael C.-A.(ed.)), Cape Town, Oxford University Press southern Africa, 2000, 443-459

FREMONT A., *La région espace vécu*, Champs-Flammarion, 1999, 288 p.

GERVAIS-LAMBONY P., *L'Afrique du Sud et les Etats voisins*, Paris, Armand Colin, 1997, 256p.

GERVAIS-LAMBONY P., LANDY F. & OLDFIELD S., (dir.), *Espaces arc-en-ciel, Identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde*, Nanterre-Paris-Johannesburg, Géotropiques-Karthala-IFAS, 2003, 369p.

HERREMAN F. (dir.), *Liberated Voices. Contemporary Art from South Africa*, The Museum for African Art, Prestel, Munich-London-New York, 1999, 190p.

HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., *Mythologies territoriales en Afrique du Sud*, col. Paris, CNRS, 1995, 104p.

HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., *Le Cap ville sud-africaine, ville blanche, vies noires*, Paris, L'Harmattan, 1999, 276p.

LEVY J. & LUSSAULT M. (éd.), *Logiques de l'espace et esprit des lieux, géographies à Cérisy*, Paris, Belin, 2000, 352p.

MARSCHALL S., *Community Mural Art in South Africa*. Pretoria: UNISA Press, 2002, 290p.

PERRYER S. (dir.), *10 Years, 100 Artists : Art in a Democratic South Africa*, Cape Town, Bell-Robert & Struik, 2004, 448 p. www.bell-roberts.com

RAISON J.-P., 1994, L'Afrique du Sud est de retour, in *Les Afriques au Sud du Sahara* (sous la dir. de Dubresson A., Marchal J.-Y. & Raison J.-P.), Géographie Universelle, Paris-Montpellier, Belin-Reclus, 372-388

SOUDIEN C. & MEYER R. ed, 1997, *The District Six Public Sculpture Project*, 60p.

WILLIAMSON S., 1989, *Resistance Art in South Africa*, Capetown-Johannesburg-London, David Philip & Catholic Institute for International Relations, 160 p.

WILLIAMSON S. & JAMAL A. 1996, *Art in South Africa: The Future Present*, David Philip.

LES TERRITOIRES DU MILIEU REPOSITIONNEMENT DES REGIONS DANS L'ESPACE NATIONAL ETHIOPIEN

Sabine PLANEL,

Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Bondy

Summary :

IN BETWEEN TERRITORIES.

Evolution of regions in Ethiopian federal space.

Regions have an important function to play in federal construction of Ethiopia. They are supposed to articulate Ethiopian space diversity and to allow federal organisation. This role is opposite to the previous regional function, when they were using by government as go between in a centralised administration. The aim of this communication is to measure whether regions in nowadays Ethiopia do have this federal function or weather they remain a tool of central administration.

Introduction : La région, entre le Local et le National

Le propos de cette communication est d'engager une réflexion sur la région, en soulignant son caractère d'espace intermédiaire, de relais ou d'interface entre des espaces mais surtout entre des pouvoirs. La territorialisation des régions, comprise comme l'imposition d'une autorité sur un espace, sera au centre d'une réflexion à conduire dans le contexte de décentralisation du territoire éthiopien. Nous considérons que la mise en territoire procède d'un processus de délimitation et d'encadrement de l'espace, mettant en jeu des relations et des stratégies sociales (Dubresson, 2005). De ce point de vue, le repositionnement de l'Etat éthiopien provoqué par un mouvement de déconcentration/décentralisation met bien en lumière l'ensemble de ces dynamiques.

Différentes acceptions de la réalité régionale nous amènent à replacer cette dernière dans un *continuum* spatial. La plus ancienne, celle qui traduit sa *personnalité*, définit la région comme une portion d'espace, de civilisation, plus ou moins homogène, dont l'unicité se lit particulièrement dans ses

paysages (Vidal de la Blache, 1905). Il nous intéresse dans ce point de vue de considérer à quel point la personnalité régionale est relative. Elle se détermine dans une comparaison avec les espaces voisins. Toute région se présente alors comme un espace intermédiaire, contigu d'autres réalités géographiques. Néanmoins la coexistence spatiale de ces unités régionales forme un tout (un tableau, pour reprendre le vocabulaire vidalien), souvent national, dans lequel la région s'inscrit verticalement.

C'est cette dimension de relais spatial que nous voudrions présenter dans le cas éthiopien. La région (plus encore si on la conçoit comme un espace polarisé) est un vecteur culturel, économique et politique dans une configuration englobante. Dans un processus de décentralisation, le déplacement de l'autorité politique vers des échelons territoriaux de niveaux inférieurs provoque un repositionnement de la fonction régionale que nous voudrions présenter (Wackermann, 2002). Les flux et les réseaux qui traversent et structurent l'espace régional représentent alors un meilleur moyen d'analyse que les paysages (George, 1978). De même la région "de pouvoir" se présente comme un ensemble d'acteurs interagissant dont les actions délimitent le rayonnement de l'action régionale (Fremont, 1976).

L'appréhension du fait régional et territorial, comme espace englobant et englobé, ouvert et fermé, tel que J. Bonnemaïson (2000) le fit pour l'espace insulaire des Vanuatu s'avère très intéressante dans une géographie politique du fait régional. Elle insiste bien sur le caractère intermédiaire, transitif, du niveau régional et souligne l'importance de cette échelle méso-territoriale dans une construction territoriale plus vaste. Nous verrons ainsi dans le contexte éthiopien que l'articulation des deux extrémités du territoire national, centrale et locales, passe par la viabilité des régions. D'un certain point de vue l'on peut même dire que l'intégrité du territoire national, mis à mal par le mouvement de décentralisation fédérale, réside dans la capacité du niveau régional à faire cohésion entre les différents territoires décentralisés comme à faire le lien entre les différents pouvoirs. Le transfert de compétences politiques et administratives vers les régions représente ainsi pour le gouvernement éthiopien un processus devant encourager la fédération des Régions-Etats.

1. Du centralisme au fédéralisme, repenser la configuration territoriale de l'Ethiopie :

La cohésion du territoire éthiopien a longtemps reposé sur l'existence d'un Etat fort et centralisateur capable de contenir les forces locales animant un espace composite et multipolaire. L'autoritarisme du pouvoir ainsi que le centralisme de l'administration représenta un moyen efficace d'harmoniser la diversité territoriale et nationale de l'Ethiopie contemporaine (Abbay

Alemseged, 2004). La construction du territoire éthiopien (la Grande Ethiopie) résulte en effet d'une politique d'expansion territoriale menée à la fin du 19^{ème} siècle, notamment par l'empereur Ménélik II. Elle intégra des unités territoriales parfois très anciennes, tant dans l'Abyssinie septentrionale que dans les marges conquises à l'est, au sud et à l'ouest (Gallais, 1989).

La filiation reconnue, mais pas toujours avérée, entre les différents Etats qui jalonnèrent l'histoire éthiopienne (royaume d'Axoum, de Gondar, de Labibella) légitime l'autorité de l'actuel Etat éthiopien sur des étendues jadis plus ou moins bien polarisées par ces pouvoirs (Berhanou Abebe, 2000). La mesure exacte du rayonnement de leur autorité fait encore débat et l'on ne sait dans quelle mesure les vastes superficies agrégées à l'empire éthiopien par Ménélik II appartenaient réellement à cette aire culturelle et marchande de l'Ethiopie ancienne (Levine, 1974). Quoiqu'il en fût, la territorialisation de cet espace culturel plutôt éthiopien fut opérée par une pratique centralisatrice du pouvoir, sans rapport avec la parenté dynastique, ou idéologique, qui a pu lier les gouvernements. En effet, le régime d'inspiration marxiste léniniste du Derg, bien qu'il rompit violemment avec l'empire d'Haïlé Sélassié-dernier héritier de la dynastie salomonide - est marqué comme celui de son prédécesseur par une pratique autoritaire et centralisatrice du pouvoir.

En dépit d'un tel autoritarisme, quelques réformes favorisant une décentralisation/déconcentration du pouvoir virent le jour afin de mieux gérer la diversité éthiopienne. Elles permirent la constitution de deux échelons administratifs locaux, chargés d'une autonomie relative dans la gestion de leurs affaires internes. Les *awraja* créés sous le gouvernement d'Haïlé Sélassié relevaient plutôt d'une déconcentration de la fonction publique engorgée au niveau supérieur des provinces impériales. En effet, la nomination du responsable de l'*awraja* par le gouvernement central ainsi que la faible marge de manœuvre fiscale de cette administration (tant du point de vue de la collecte que de la répartition de l'impôt) ne favorisaient guère l'autosuffisance promise à ces unités (Meheret Ayenew, 2002). Cet échelon fut conçu dans le cadre d'une politique d'*indirect rule* permettant d'intégrer les encadrements locaux autochtones dans le maillage administratif impérial. De ce point de vue, l'utilisation des espaces communautaires comme support spatial de l'administration impériale (Freeman, 2002, Planel, 2008) est un bon exemple de cette pratique. Ces unités représentent un outil local, plus ou moins décentralisé, pouvant faciliter la mise en œuvre d'un processus de décentralisation.

En comparaison, la création des *qebelé* (plus petit échelon administratif équivalent de la commune) correspondit davantage à une tentative de décentralisation engagée par le Derg lors de la Réforme Agraire (1974/1975). Elle fut pourtant largement contrôlée à partir des années 1980 par la pratique d'un centralisme démocratique fort qui annihila leurs capacités décisionnelles

(Dessalegn Rahmato, 1984). Il demeure que ce fin maillage territorial laisse une structure d'encadrement très bien implantée localement, y compris en milieu rural, que sauront utiliser les futurs décideurs de la politique éthiopienne.

En revanche le gouvernement fédéral qui renversa le Derg en 1991 provoqua, avec l'instauration d'une décentralisation fédérale, une révolution proprement territoriale. Il modifia la délimitation comme l'encadrement du territoire de la Grande Ethiopie. Le pays fut divisé en deux niveaux de gouvernement (fédération et Région-Etat,) et trois niveaux d'administration (*Zone, wereda* et *qebelê*). L'exacte portée de cette décentralisation est encore inconnue. En théorie, le changement est radical et la décentralisation doit permettre l'émergence au plan national des forces localisées négligées depuis la fin du 19^{ème} siècle. En pratique cependant, l'intégrité territoriale et nationale garantie par une gestion centralisée du pouvoir limite, voire dans certains cas, restreint totalement le déploiement de logiques d'organisation de l'espace locales ou décentralisées. La diversification des pouvoirs en germe dans la politique de décentralisation affaiblit l'unicité de l'Etat, complique l'émergence d'une nation éthiopienne et favorise l'éclatement territorial.

Tout le succès de cette récente configuration territoriale repose donc sur le degré de fédération des nouvelles entités territoriales, héritières de territoire ayant connu un fonctionnement plus ou moins autonome. En d'autres termes, le succès de la construction régionale peut seul garantir que la fédération des territoires ne se réduise pas à un principe constitutionnel. Mais qu'elle s'inscrive dans l'organisation de l'espace par le développement d'échanges interrégionaux, et par le déploiement d'échanges horizontaux entre le pouvoir central et des pouvoirs locaux émergents. La région se trouve donc au centre de cette construction fédérale: elle rend possible l'exploitation d'un différentiel économique, démographique ou même culturel entre les régions et représente l'échelon d'interface entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux invités à participer à la gouvernance du pays, si ce n'est à son gouvernement.

Dans le découpage administratif qui accompagna la mise en place de l'ethno fédéralisme, il existe bien un échelon régional, le *Kellel*, Région-Etat, dont on peut se demander s'il correspond tout à fait à cette fonction, proprement régionale, d'intermédiaire entre le haut et le bas. La question se pose de savoir où se situent les territoires du milieu qui garantissent par leur fonction d'interface la cohésion de la nouvelle configuration fédérale. On pourra ensuite se demander dans quelle mesure ils sont dotés des pouvoirs relatifs à leur fonction, et s'ils remplissent bien ce rôle de passeur entre les initiatives centrifuges et centripètes.

Nous fonderons cette réflexion sur des études de cas principalement issues de la région Sud (SNNPR¹) où le morcellement territorial et ethnique est

¹ Southern Nations, Nationalities and People's Region.

particulièrement important et témoigne bien des difficultés rencontrées par l'Etat éthiopien dans la gestion de la diversité.

2. Les Etat régionaux : entre décentralisation et déconcentration

Comme dans toute politique de décentralisation, il convient de savoir si le processus est vraiment effectif ou s'il s'agit plutôt d'une forme de déconcentration administrative généralisant l'accès aux ressources de l'Etat pour des espaces périphériques, les échelons inférieurs de l'administration (Vaughan, 2003).

Le partage des compétences territoriales défini par la Constitution attribue au pouvoir central, principalement issu de la chambre des représentants, l'ensemble des pouvoirs régaliens et particulièrement ceux relatifs aux questions internationales. Les affaires internes relèvent du pouvoir des *Kellel*, autonomes dans leur administration (*Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, 1994). Elles reçoivent de fait un traitement différencié entre les neuf Etats-régionaux et sont susceptibles de donner naissance à neuf sous-territoires distincts. L'évolution actuelle de la politique foncière qui fut longtemps un vecteur majeur d'éthiopianisation des espaces, donne la mesure de l'éclatement territorial permis par la Constitution. Le droit à l'accès au sol, garanti par la constitution fédérale, est traité différemment dans le nord (région Amhara et Tigré), où l'on autorise la redistribution régulière des parcelles, et dans le sud (Oromie et SNNPR), où on l'interdit (Planel, 2007). De même une rupture apparaît entre le nord et le sud à propos de la cessibilité du sol.

Théoriquement dotés d'une véritable autonomie, les Etats-régionaux ne fonctionnent pas comme des intermédiaires entre les populations et le pouvoir central mais comme des référents administratifs majeurs en investissant la charge d'un pouvoir central décentralisé ou la représentation d'un pouvoir encore centralisé. Soit, pour toutes une série de raisons empiriques, ils font office de relais, en région, du pouvoir fédéral basé à Addis-Abeba, soit ils édictent leur propre norme et investissent ainsi la fonction du pouvoir central. Théoriquement rendue possible par la Consitution, cette seconde alternative est encore très modérée dans son application. En effet le maintien d'un centralisme politique fort réduit les Etats régionaux à relayer les décisions fédérales. Plusieurs facteurs expliquent cette permanence du centralisme politique : le rôle du Parti majoritaire et la question du financement de l'action régionale nous semblent les plus importants.

L'appareil politique du parti majoritaire, EPRDF¹, épouse la structure fédérale du territoire. Ce parti de coalition, siégeant dans le parlement fédéral, possède des antennes régionales d'EPRDF représentées dans tous les parlements régionaux. Le poids de ces partis régionaux affiliés à EPRDF varie beaucoup aux échelons inférieurs de l'administration² mais demeure important dans les assemblées régionales, où les partis indépendant peinent à s'exprimer. La bonne implantation de ces relais d'EPRDF permet l'ingérence du pouvoir central dans la gestion des affaires domestiques des *Kellel*. L'affaire de l'espéranto *wogagoda* qui fut imposé en 2000 à l'ancienne Zone du Nord Omo (SNNPR) témoigne du rôle joué par le gouvernement central dans les affaires régionales. L'épisode souligne l'ambiguïté du partage des compétences territoriales opéré par la Constitution ethno-fédérale (Vaughan, 2003, Planel, 2003) ainsi que l'efficacité des relais du pouvoir central. Deux phénomènes qui réduisent l'autonomie accordée aux Etats-régionaux.

La réforme linguistique doit se comprendre dans un panorama politique plus global. Il s'agissait à cette occasion de réduire la diversité ethnique exploitée par les différentes nationalités à des fins autonomistes. Entre 1991 et 2000, les revendications autonomistes s'étaient multipliées dans la SNNPR sur la base des appartenances ethniques³ (Vaughan, 2005). Afin de prévenir un possible éclatement de ces "Balkans éthiopiens", EPRDF incita ses partis politiques affiliés dans le Nord Omo à se fédérer dans un parti *wogagoda*, regroupant (sur la base de parentés civilisationnelles), les Wolaita, les Gamo, les Gofa et les Daoro. En dépit de ces parentés, la diversité linguistique de ces peuples motiva un refus des partis concernés, au nom du respect des identités ethniques, constitutionnellement garanti. Face à ces résistances et faisant fi de l'autodétermination culturelle, la SEPDEF, antenne régionale d'EPRDF, proposa une réforme linguistique⁴ du même nom, devant jeter les bases d'un futur rapprochement politique. La réforme fut appliquée par le gouvernement de la SNNPR, qui obtint des crédits fédéraux et imprima de nouveaux manuels scolaires dans l'espéranto *wogagoda*. Les instances locales

¹ Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front, parti de coalition qui renversa le Derg en 1991, et dirigea le gouvernement de transition mis en place à la suite. Il est toujours au pouvoir et son leader historique, Meles Zenawi, occupe actuellement la fonction de premier ministre de la fédération.

² Dans les bureaux des *wereda*, Meheret Ayenew (2002) observe que représentativité de ces partis affiliés oscille entre 92% dans le Wollo (nord de la région Amhara) et 2% en pays Arsi (région Oromo).

³ Dans le nord de la SNNPR, les deux principales revendications étaient celle des Silté qui souhaitaient prendre leur autonomie vis-à-vis des Guragé et celle des Wolaita qui voulaient se soustraire à l'autorité administrative du Nord Omo.

⁴ Ancien projet proposé par le Comité des Nationalités du Derg, inquiet devant la prolifération ethnique du Nord Omo.

des *wereda*, surtout celles du Wolaita, contestèrent le projet. Quelques responsables administratifs, des notables et des étudiants, manifestèrent avec violence dans les rues de la capitale wolaita. Pendant un mois, le *Kellel* et l'Etat fédéral se rejetèrent la responsabilité de cette réforme, alléguant tantôt de l'autonomie interne des Régions en matière de politique culturelle, tantôt du devoir constitutionnel de l'Etat fédéral de garantir le respect des nationalités. Enfin, ce fut le gouvernement fédéral, en la personne de son premier ministre, Meles Zenawi, qui mit un terme aux émeutes déclenchées par le refus wolaita en retirant le projet et en promouvant les sept *wereda* wolaita au statut de *Zone*.

Sous la tutelle du pouvoir central, les régions sont également financièrement dépendantes de ce dernier et généralement peu dotées¹. Le gouvernement capte l'essentiel des sources de revenus, et le faible dynamisme économique de l'Ethiopie ne permet guère l'identification d'une manne régionale. Le commerce du café, qui génère une part importante du PIB, illustre bien la difficulté des régions à se placer dans une filière commerciale structurée depuis longtemps. Ancien monopole d'Etat, la vente du café enrichit les administrations zonales (délivrance des licences de collecteurs ou de grossistes) ainsi que l'administration fédérale chargée d'organiser et d'imposer son exportation. Les retombées financières d'un tel commerce échappent totalement aux régions. De même, les transferts de revenus depuis l'Etat fédéral vers les Etats régionaux s'opèrent difficilement et l'Etat fédéral se réserve les catégories d'impôt les plus lucratives². Enfin, l'Etat fédéral est seul habilité à traiter directement avec les bailleurs de fonds internationaux. Les Régions n'ont pas le droit de souscrire un emprunt à l'étranger et tout emprunt interne (entre *Kellel*) doit être validé par le gouvernement fédéral. Les ressources de l'aide internationale (10% du PNB) et tous les autres capitaux internationaux sont gérés par celui-ci qui en assure également la redistribution (articles 51.2 et 51.7 de la Constitution).

Selon une étude conduite par la Banque mondiale sur les finances publiques de 1995/1996 (Keller, 2001), les Etats régionaux ne percevaient que 17% du revenu national. La dépendance financière des régions vis-à-vis du pouvoir fédéral est donc importante. Dans certains *Kellel* comme celui du Benishangul/Gumuz ou du Gambella, seules 10% des dépenses publiques sont assurées par des revenus propres. L'Etat fédéral s'attribue donc un rôle de redistribution des ressources peu compatible avec une véritable politique de décentralisation. Et ce d'autant plus qu'il pratique une politique de préférence régionale, traduisant l'influence du TPLF au sein d'EPRDF. Entre 1995 et 1996, les campagnes du Nord Wollo³ et du Tigré reçurent une aide alimentaire

¹ A l'exception de la région capitale d'Addis-Abeba.

² Voir site Internet du *Ministry of Revenues* : <http://www.mor.gov.et>

³ Nord de la région Amhara.

cinq fois supérieure à la moyenne nationale, ces régions n'ayant pourtant pas été particulièrement sinistrées (Strauss, 2002). De même, 36 % de la population tigréenne participaient à la même époque à des opérations de *Food For Work*¹ destinées à des fins d'aménagement régional : construction et entretien du réseau routier, opération de reboisement, aménagement hydraulique divers... L'on mesure aisément combien cette participation indirecte du gouvernement fédéral aux affaires internes peut soulager les budgets des régions ainsi favorisées.

Cette décentralisation qui ne s'accompagne pas d'un transfert de moyens suffisant s'apparente à une déconcentration administrative, plus ou moins renforcée par une décentralisation encore balbutiante de l'expression politique. Opérée sur des critères ethniques, elle favorise une ethnogénèse active et opportuniste, dans un pays où la décentralisation est perçue comme la meilleure voie d'accès aux ressources de l'Etat (Bureau, 1984, Vaughan, 2003).

Conclusion : Un usage éthiopien du fédéralisme

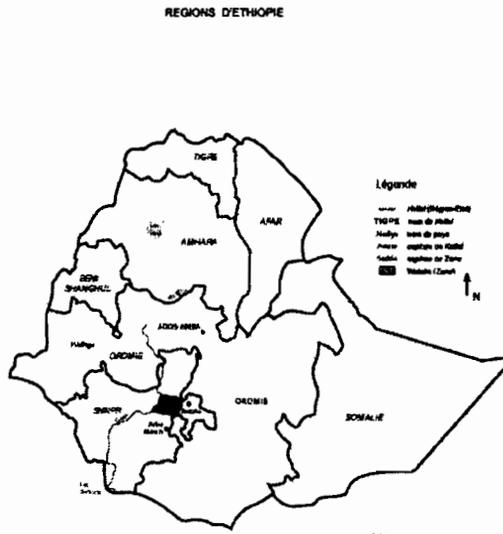
Afin d'éviter les écueils sécessionnistes d'une décentralisation dans un contexte de forte diversité régionale, cette dernière fut conçue dans le cadre d'une fédération des territoires ainsi décentralisés. La volonté du gouvernement central de provoquer une dynamique de fédération des territoires est manifeste jusque dans sa politique d'accompagnement du développement local. Afin d'encourager les sociétés civiles locales à prendre à leur charge une partie de l'aménagement du territoire décentralisé, le gouvernement invite les *Zone* à constituer des Associations de Développement et leur impose une structure fédérative au niveau régional, en dépit des volontés locales d'organisation. Garant de l'émergence d'une réalité fédérale, le gouvernement central s'ingère dans les affaires régionales et construit bien, de ce fait, un système territorial encore centralisé.

En effet, le processus de fédération n'est pas, en Ethiopie, l'aboutissement d'une dynamique régionaliste mais un choix politique, opéré contre un gouvernement très centralisé. Historiquement, les régions se sont construites à travers une fonction de relais du pouvoir central. Proches du pouvoir central, elles devaient permettre l'harmonisation et l'amharisation de la mosaïque territoriale conquise à la fin du 19^{ème} siècle. Si leurs délimitations pouvaient reconnaître une réalité ethnique, il s'agissait davantage d'un facteur devant faciliter une politique d'administration indirecte que d'une volonté de maintenir des pouvoirs autonomes et excentrés, tels qu'ils existaient avant la

¹ Forme d'assistance dans l'aide au développement à long terme, où la distribution de nourriture est conditionnée par la participation des receveurs à des travaux d'intérêt public. Ce mode de distribution de l'aide alimentaire est aujourd'hui le plus répandu au sein des ONG travaillant en Ethiopie.

formation de l'empire. Les régions conservent donc l'empreinte d'une politique centralisatrice puissante et ancienne.

L'actuel processus de fédération provoque donc une intégration verticale des régions, qui fonctionnent davantage comme des relais d'un pouvoir à décentraliser que comme des interfaces. Les relations inter-régionales sont peu importantes et de nombreux facteurs font obstacles aux échanges régionaux : le réseau autoroutier en étoile, la faible diffusion de l'amharique (enseigné après l'anglais dans les écoles des régions non amharophones), l'assignation à résidence des paysans durant le Derg, la faible structuration des systèmes urbains... Il n'y a en effet guère que les migrations qui permettent l'articulation des régions les unes aux autres. Mais les migrations interrégionales sont encore peu développées dans le pays et suivent souvent des canaux mis en place dans le contexte d'un territoire centralisé. Les difficultés des administrations locales (*wereda*, *Zone* ou Association de Développement) à développer des axes routiers transversaux témoignent du poids de l'héritage jacobin dans les tentatives actuelles de fédération des territoires à l'échelle régionale. Faut-il envisager alors que l'articulation se fasse à un échelon territorial inférieur ?



BIBLIOGRAPHIE

ABBAY A., 2004, "Diversity and State-building in Ethiopia", *African Affairs*, 103/413, pp. 593-614

AYENEW M., 2002, "Decentralization in Ethiopia : Two Case Studies on Devolution of Power and Responsibilities to Local Authorities", in Bahru Zewde and Siegfried Pausewang, *Ethiopia, The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, pp.130-149.

BERHANOU A., 1998, *Histoire de l'Ethiopie, d'Axoum à la Révolution*, CFEE, Maionneuve et Larose, 238 p.

BONNEMAISON, 2000, *La géographie culturelle*, Paris, 135 p.

BUREAU J., 1994, « A propos de l'inventaire des nationalités éthiopiennes », *Actes de la 10^{ème} conférence des Etudes Ethiopiennes*, Institut des Etudes Ethiopiennes, eds. Claude Lepage, Paris, pp. 501-511.

CLAVAL P., 1993, *Initiation à la géographie régionale*, Nathan, Paris.

DUBRESSON A., JAGLIN S., 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés, Approches et méthodes », in, ANTHEAUME B. et GIRAUT F., *le territoire est mort, vive les territoires !*, IRD Editions, Paris, pp. 337-352

FREEMAN D., 2002, *Initiating change in Highland Ethiopia, Causes and Consequences of cultural Transformation*, Cambridge University Press, 180 p.

FREMONT A., 1976, *La region, un espace vécu*, PUF, Paris.

GALLAIS Jean, 1989, *Une géographie politique de l'Ethiopie, le poids de l'Etat*, Paris, Economica, 209 p.

MENGUISTEAB K., 2001, "Ethiopia's Ethnic-Based Federalism: 10 Years after", *African Issues*, Vol. 29, n°1/2, *Ethnicity and Recent Democratic Experiments in Africa*, pp. 20-25.

LEVINE D., 1974, *Greater Ethiopia*, university of Chicago press, Chicago, 229 p

PLANEL S., 2007, « Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie. », *Afrique contemporaine*, n°220.

PLANEL S., 2008, « Rapiècements et bigarrures. Une analyse de la mise en territoire du Nord Omo, Sud éthiopien », *Espace géographique*. 37-3, 239-252

- RAHMATO D., 1985, *Agrarian reform in Ethiopia*, ed. The Read Sea Press.
- WACKERMANN G., 2002, *Géographie régionale*, coll. Universités géographie, ellipses, Paris, 239 p.
- ZEWDE B. and PAUSEWANG S., 2002, *Ethiopia, The Challenge of Democracy from Below*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, pp. 215.



LE ZULULAND : UN REFERENT A GEOMETRIE VARIABLE DANS LES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES SUD- AFRICAINES

*Frédéric GIRAUT, Université de Genève
Benoît REY, Master 2 PACTE /Territoires UJF, Grenoble I*

Abstract:

The use of the Zulu identity and label remains an issue in South-African devolution and territorial restructuring. Since the political decline of the ethno-regionalist Zulu Inkhata Party, Zulu references are being increasingly exploited both in the tourism sector as resource and in territorial restructuring, as political legitimization of local government. This paper focuses on the different contemporary uses of the Zulu spatial and cultural referent and interprets it in the field of political and economic geography.

Résumé :

La question du Zululand, de sa reconnaissance et de son extension refait périodiquement surface en Afrique du Sud. Alors que le parti Inkhata porteur de l'identité politique et des revendications régionalistes s'enfonce dans le déclin, le référent semble toujours recherché dans les domaines touristiques et du marketing territorial, et la bataille est maintenant menée par la chefferie sur le terrain de la toponymie avec la revendication d'un changement de nom de la province. Ce papier vise à inventorier les usages contemporains du référent zoulou dans les recompositions territoriales sud africaines et à les interpréter dans le champ de la géographie politique et économique.

Evoquant la force, la résistance, mais aussi une certaine forme de ruralité et de tradition africaine proche de la *wilderness* : le groupe zoulou et ses territoires constituent des référents extrêmement chargés et ont fait et font encore l'objet de nombreuses revendications et récupérations. Ce papier vise à inventorier les usages contemporains du référent dans les recompositions territoriales sud-africaines et à les interpréter dans le champ de la géographie politique et économique.

Premier groupe ethno-linguistique d'Afrique du Sud, les Zoulous constituent un stéréotype bien ancré dans la culture occidentale et sont universellement connus pour leur tradition guerrière redoutable. Ils s'imposèrent sur un vaste empire à l'époque précoloniale puis s'opposèrent victorieusement à plusieurs reprises aux colons européens : Afrikaners puis Anglais. A ce titre les attributs du guerrier zoulou sont associés à la plupart des emblèmes des partis sud-africains dont l'ANC et sont présents dans ceux de la province du KwaZulu-Natal, mais aussi de la nation. (*Fig. 1*)

Encadré 1 Les emblèmes sud-africains et les attributs guerriers zoulous.

Les références au royaume zoulou par la figure de l'éléphant et du lion (qui se combine aux références anglaises et indiennes du Natal) sont l'apanage des emblèmes respectivement du parti zoulou Inkhata et de la province du KwaZulu-Natal. Cette dernière inclut dans son emblème la hutte zouloue ainsi qu'une fleur autochtone *Strelitzia reginae* ou *crane flower* ou encore *bird-of-paradise flower*. Les symboles guerriers zoulous que sont le bouclier et la sagaie courte (Asagai) se retrouvent également sur l'emblème de l'African National Congress et celle de la nation sud-africaine. Dans le premier cas, la sagaie et le bouclier symbolisent la résistance et l'unité ; dans le second, la sagaie se retrouve croisée avec la crosse du pouvoir et de la sagesse (Knobkierie) et sont déposés en gage de paix. (*Fig 2 à 5*)

Les Zululands politiques

Politiquement le référent zoulou évoque aujourd'hui pêle-mêle : la force voire la cruauté au service de la création d'un empire précolonial, la résistance à la prise de possession coloniale, le régionalisme pouvant aller jusqu'à la compromission avec le régime de l'apartheid et l'opposition au nationalisme de l'ANC, l'âme bantoue dans ses dimensions traditionnelle, guerrière, rurale et ethniciste.

Différentes entités politiques incarnent ces dimensions du référent zoulou : un royaume reconnu officiellement et sensé représenter la communauté là où elle se trouve ; un grand parti régionaliste d'opposition, l'*Inkhata Freedom Party* et une province (le KwaZulu-Natal) dotée comme toutes les autres d'un parlement et d'un exécutif.

Seule la province correspond à un territoire bien délimité. Le royaume est centré sur le cœur du pays zoulou où réside le Roi et coiffe le système de chefferie principalement implanté dans le monde rural du KwaZulu mais dont relève bon nombre de citadins (y compris de la conurbation Johannesburg-Pretoria et des régions minières de l'Etat Libre) pour peu qu'ils aient encore des attaches solides dans le monde rural de l'ex-homeland (ou bantoustan).

Enfin, les ambitions et les revendications clairement ethnorégionalistes de l'IFP ont pu s'exprimer dans les contextes du grand apartheid puis de l'ère post-apartheid avec comme cadre de référence l'ensemble provincial constitué par la province du Natal et le homeland du KwaZulu réunis dans le redécoupage post-apartheid.

Au pouvoir dans le homeland du KwaZulu qui a ainsi constitué sa base territoriale pour sa stratégie de lutte contre le système par l'intérieur, le parti s'est opposé à l'octroi d'une pseudo indépendance pour jouer la carte de l'*Indaba*. Préconisée par l'Inkhata (Commission Buthelezi en 1980) et le milieu d'affaires libéral du Natal (commission Lombard 1980) il s'agissait d'un projet d'union avec le Natal sous la forme d'un système consociationnel¹.

Après le démantèlement du système d'apartheid l'Inkhata a milité pour un système fédéral et pour une province du KwaZulu-Natal stricte addition des deux entités du régime d'apartheid sans accepter notamment l'inclusion de l'enclave de Umzimkulu issue du Transkei et bastion de l'ANC.

L'Inkhata a également soutenu des propositions de découpage explicitement ethniques qui par ailleurs auraient permis à d'anciens bantoustans de perdurer territorialement et aux Afrikaners de disposer de territoires de domination, incluant un accès à l'océan Indien et donc une intrusion dans la province zouloue (Giraut, 2005)

Au tournant des années 2000, l'Inkhata se retrouve sur la défensive sur la question municipale avec l'opposition de la chefferie à la municipalisation de son domaine coutumier (document) et à la constitution de bastions urbains ANC dans la forteresse électorale provinciale.

Son combat va alors se focaliser sur le maintien d'une fonction de capitale parlementaire provinciale à Ulundi en s'opposant au projet finalement victorieux de concentration des fonctions de capitale sur Pietermaritzburg. Dans le même temps, le Zululand politique officiel se voit réduit symboliquement par l'utilisation du toponyme sur une seule municipalité de district autour de Ulundi. La juridiction de ce district du Zululand concerne une partie très limitée de l'ancien bantoustan sans notamment le principal campus de l'Université du Zululand ou le grand parc de Hluluwe-Umfoloji, mais elle intègre Vryheid la minière et Pongola l'agricole au Nord. Viendront des compensations symboliques dans le cadre du découpage avec l'octroi de noms zoulous à la quasi totalité des municipalités provinciales y compris l'aire urbaine de Durban et la municipalité de Pietermaritzburg, à une exception près au Sud avec *Hibiscus Coast* autour de Port Shepstone.

¹ Système politique de partage du pouvoir dans des contextes de profondes divisions culturelles par entente entre les élites (cas du Liban).

Les Zululands touristiques et patrimoniaux

La province du KwaZulu-Natal aux mains de l'Inkhata depuis 1996 avait de son côté largement utilisé le référent zoulou dans ses politiques publiques et sa communication. La province communiqua depuis la deuxième partie des années 1990 sur le plan touristique avec le nom générique de *Zulu Kingdom* et proposa un découpage touristique (fig. 6 et 7) du KZN avec un Zululand qui inclut le cœur du pays autour de Ulundi et l'une des principales ressources touristique provinciale avec le parc de Hluluwe-Umfolozi, mais aussi tout le nord-est de la province et notamment la station de St Lucia et le Tongaland (éventuellement mentionné comme Maputaland sur les documents touristiques de la province). Ce dernier, qui a disparu de toute toponymie, ne relève pas historiquement et culturellement du pays zoulou mais y avait été rattaché dans le cadre de la constitution du *homeland*. Par ailleurs, l'administration provinciale des parcs, issue de la fusion des organismes et des domaines du *Natal Parks Board* et du *KwaZulu Directorate of Nature Conservation* est devenu l'*Ezemvelo KZN Wildlife*. Le référent zoulou revendiqué par cet organisme ne passe pas que par l'adoption de cette expression zouloue mais aussi dans sa politique participative des *local boards* qui s'adresse aux communautés de base et voisines via les chefferies. Enfin l'organisme communique en replaçant son action dans la longue histoire du rapport initiatique des Zoulous à la nature et à la chasse. Bel exemple de réécriture de l'histoire des rapports politiques à la nature dans le contexte sud-africain (Giraut, Guyot & Houssay-Holzschuch, 2005 ; Rey 2002).

Le changement de majorité provinciale en 2004 se traduit par une communication du département du tourisme qui garde l'appellation *Zulu Kingdom* à l'échelle de la province mais propose un découpage en 8 sous-régions qui reprend le précédent presque partout mais rogne considérablement le Zululand au profit d'une *Elephant Coast* qui regroupe la totalité des aires protégées du littoral (dont le complexe patrimoine mondial de l'humanité autour de Saint Lucia) et le grand parc animaliers de l'intérieur. Le Zululand touristique officiel est qualifié de "cœur et pulsion" du *Zulu Kingdom* et il lui reste comme ressources : le musée de la capitale historique Ulundi et le parc à thème de Shakaland ! (Fig. 6 et 7)

On constate que si la Province est toujours assimilée au Royaume zoulou, le Zululand est en revanche amputé du vaste complexe de parcs et réserves du Nord-ouest soit un grand Maputaland qui devient le pays touristique de la « Côte des Eléphants »

Le processus de généralisation du référent zoulou à l'échelle provinciale, principalement dans le domaine touristique se marque également dans la profusion des lieux de l'industrie touristique à référence zouloue. Il ne

s'agit pas seulement les lieux dits de " *cultural experiences* " tel que Shakaland (voir encadré ci-dessus) ou ses ersatz à proximité de Durban, mais aussi des *resorts* et *lodges* privés qui exploitent le tourisme de *wilderness* dans l'intérieur ; mieux le tourisme balnéaire de la côte du Natal ne dédaigne pas le référent. Ainsi la South Coast et la North Coast (deux des 8 espaces touristiques du Zulu Kingdom du département du tourisme de la province) se déclinent respectivement comme " le paradis " et " la perle " du Zulu Kingdom tandis que Durban en serait son " terrain de jeu " (*playground*). La rénovation du centre de Durban avec la reconquête du quartier du Point s'est d'ailleurs effectuée avec la réalisation d'un vaste parc à thème marin, à la fois complexe touristique et marchand dont le nom est *uShaka marine world* (Fig. 7)

Encadré 2 : uShaka un parc à thème zoulou pour une ville mondiale en quête d'ancrage régional et d'exploitation d'un label touristique

Durban, premier port d'Afrique (en valeur) et porte d'entrée des marchandises vers l'Afrique australe est aussi une grande ville industrielle, touristique et de congrès internationaux mais sans fonction ni statut administratif. Dans le cadre de la stratégie municipale et des milieux d'affaire de positionnement comme ville globale on note la volonté de lier son image au référent zoulou marque d'identité régionale et label touristique réputé. L'utilisation du référent est ainsi présente dans plusieurs initiatives qui vont du changement de nom de l'agglomération au choix du nom de U.Shaka pour un complexe de loisirs aquatiques qui est l'élément phare de la régénération de la partie sud du front de mer : le quartier du Point entre le Beach front proprement dit et le port. (Fig. 8)

Outre l'usage lucratif de la marque zoulou par l'industrie touristique au coeur de la métropole durbanite, il faut également situer l'anecdote de cette dénomination dans le cadre du marketing territorial des villes, et particulièrement de celles qui peuvent apparaître comme des enclaves mondialisées. C'est bien sur le cas de la métropole durbanite, principal port sud-africain et désormais grande ville de congrès à l'échelle mondiale mais sans aucune fonction politique et administrative au niveau provincial. Il semble bien que la stratégie de la grande et puissante municipalité métropolitaine tournée vers les fonctions internationales passe par la revendication d'un certain ancrage régional. A ce titre, la nouvelle dénomination de l'aire urbaine, la marque d'Ushaka pour l'aménagement phare d'un centre reconquis et d'un *beach front* élargi, ainsi que divers éléments de présence symbolique du patrimoine historique zoulou au centre ville constituent une sorte de marquage patrimonial d'une métropole mondialisée, ingrédient indispensable pour s'affirmer dans la concurrence internationale entre cités.

C'est sans doute dans le cadre de ce processus qu'il faut également situer la dénomination de la chambre de commerce de Richard's bay-Empangeni, elle conserve la dénomination historique de *Zululand Chamber of Business* de l'époque d'une industrie essentiellement sucrière et forestière, bien que désormais dominée par les intérêts industriels-portuaires (exportation du charbon du Natal intérieur, production d'aluminium brut à partir de matières premières importées et d'électricité issue du charbon, exploitation des métaux rares et notamment des minéraux lourds contenus dans les massifs dunaires voisins) qui n'ont pas grand chose à voir avec le Zululand. Cependant l'action de la Chambre, par le biais d'une fondation, se focalise sur les problèmes de l'arrière-pays : développement rural et violence. (fig. 9) Cette industrie au fonctionnement en enclave, peu pourvoyeuse d'emplois et très polluante gagne ainsi un surcroît de légitimité locale tout en essayant de participer à une stabilisation sociale régionale nécessaire à la réputation du lieu pour les investisseurs et à la satisfaction des aspirations des entrepreneurs de l'intérieur. (Fig. 8)

Conclusion : le référent zoulou entre contraction territoriale et label généralisé !

On voit donc nettement le processus de généralisation de l'usage du référent zoulou, principalement comme un label ou une marque touristique sur l'ensemble de la province, et secondairement comme un supplément d'âme pour les principales têtes de pont de la mondialisation : la métropole (Durban) et la principale zone industrielle (Richard's Bay).

La généralisation du référent à des fins de communication touristique et d'exploitation de la ressource folklorique s'accompagne paradoxalement d'une mise à l'écart de la nouvelle toponymie municipale zoulou (Giraut, Guyot, Houssay-Holzschuch, 2008 ; Jenkins, 2007). Ainsi pour le département du tourisme, sa signalétique et ses documents de communication, Durban et son *uShaka marine world* est bien dans le *Zulu Kingdom* mais n'apparaît pas sous son nouveau nom d'Ethekwini. De même Pietermaritzburg associé aux Midlands est "la capitale" du *Zulu Kingdom* (ce que Ulundi ne peut plus revendiquer au niveau provincial) mais n'apparaît pas sous sa dénomination municipale de uMgungundlovu.

L'usage politique du référent zoulou toponymique est donc du ressort des seules recompositions politiques et, de manière plus ambiguë, du marketing territorial des villes. Il correspond à une généralisation du principe d'autochtonisation symbolique des institutions municipales et n'est pas contradictoire avec le mouvement de contraction du Zululand politique. Autrement dit il n'est pas l'expression du nationalisme zoulou qui serait plutôt

politiquement déclinant, mais celui de l'exaltation des racines et du patrimoine africains dans le cadre de l'*African Renaissance*. Dans ce contexte, la récente proposition du roi, Goodwill Zwelithini, de rebaptiser la province du seul nom de KwaZulu apparaît comme une revanche identitaire potentiellement acceptable, car se situant sur le seul terrain symbolique postmoderne de la reconnaissance de la prééminence des cultures africaines, au premier rang desquelles se positionne la culture zouloue.



Fig. 1 : Extrait des « Belles Histoires de l'Oncle Paul : Seul contre tous » dans le journal de Spirou en 1964



Fig 2 à 5 : Les emblèmes et drapeaux de l'Inkatha Freedom Party ; l'African National Congress ; la province du KwaZulu-Natal et la République sud-africaine.

See : ANC.org.za/lists/logolists.html
<http://www.allstates-flag.com/forx/images/z/za%7Difp2.gif>
<http://uk.geocities.com/landswapen/KZNe.html>
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/thumb/2/21/Coat_of_arms_of_South_Africa.svg/453px-Coat_of_arms_of_South_Africa.svg.png



Fig. 6 et 7 : Cartes des pays touristiques de l'office du tourisme provincial du KZN (KwaZulu-Natal Tourism Authority) avant et après le changement de majorité provinciale de 2004.



Fig. 8 Entrée du parc à thème uShaka à Durban (crédit : site internet du Parc)

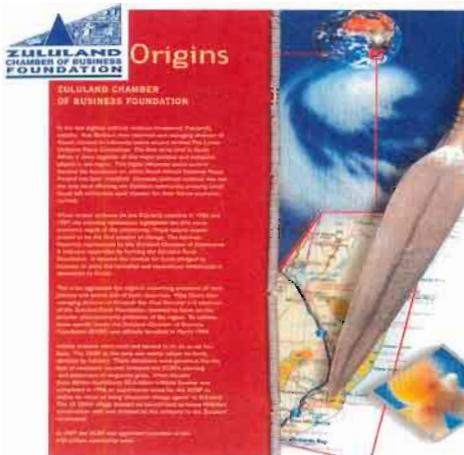


Fig. 8 : Présentation de la Zulu Chamber of Business Foundation, ses objectifs et son périmètre d'intervention en 2001

BIBLIOGRAPHIE

ANTHEAUME B. & GIRAUT F., 2002, "Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo ...)", *Historiens et géographes*, HS *Regards sur l'Afrique*, F. Bart, J. Bonvallot & R. Pourtier (eds.), pp. 39-58.

BEST A.C.G. & YOUNG B.S., 1972, "Capitals for homelands", *Journal for Geography* 3, 1043-1055.

BOUILLON A., 1999, "Transition et logiques territoriales en Afrique du Sud : "races", (im)migrations, territoires et réseaux", *L'Espace Géographique* 2, 111-125.

BOUILLON A. (dir.), 1989, *L'Archipel de l'apartheid, les bantoustans d'Afrique du Sud*, Numéro spécial de "Apartheid Non" (Revue du mouvement anti-apartheid) n°71, 148 p.

CHRISTOPHER A.J., 1976, *Southern Africa (Studies in historical geography)*, Folkestone : Dawson, 292 p.
916.8.CHR

CHRISTOPHER A.-J., 1994, *The Atlas of Apartheid*, Routledge-WUP.

CROUZEL Y., 1999, "La chefferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux", *Afrique Contemporaine* 192, 30-39.

DARBON D., 1995, *Ethnicité et nation en Afrique du Sud. Imageries identitaires et enjeux sociaux*, Paris : Karthala-MSHA, 295 p.

FOLIO F., 2007, "Construction géohistorique du KwaZulu-Natal (Afrique du Sud)", *EspacesTemps.net*.
<http://espacestems.net/document3191.html>

GEARY F. (trad : J.-P. Ricard), 2004, *Quand les nations refont l'histoire. L'invention des origines médiévales de l'Europe (The Myth of Nations)*, Paris: Aubier, 240 p.

GEARY F., 2001, *The Myth of Nations: The Medieval Origins of Europe*, Princeton: Princeton University Press.

GERVAIS-LAMBONY M.-A., 1996, "Découpage régional, pouvoirs provinciaux, pouvoir central" in *La nouvelle Afrique du Sud*, Hérodote 82, 61-78.

GERVAIS-LAMBONY P., 1998, "Espaces et identités en Afrique du Sud : deux reconstructions parallèles ou interdépendantes ?" in *L'Afrique du Sud recomposée*, P. Gervais-Lambony (ed.), Géographie et Culture 28, 3-14.

GIRAUT F., 2005, *Fabriquer des territoires, Utopies, modèles et projets*, HDR, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

GIRAUT F., GUYOT S. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2008, "Enjeux de mots : les changements toponymiques sud-africains », *Espace géographique* 2, pp. 131-150.

<http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2008-2-p-131.htm>

GIRAUT F., GUYOT S. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2005, "La nature, les territoires et le politique en Afrique du Sud", *Annales HSS* 60(4), pp. 695-717.

GIRAUT F. & MAHARAJ B., 2003, "Contested terrains. Cities and towns in post-apartheid boundaries delimitations", *Geojournal* 57(1/2), pp. 15-27.

GUILLOREL H., 2003, "Toponymie et politique. L'exemple de l'Afrique du Sud", Communication au 19^e congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique, Durban 29 juin-4 juillet, 34 p.

GRIGGS R., 1995 "Cultural Faultlines, South Africa's new provincial boundaries", *Indicator SA* 13(1), 7-12.

GUYOT S., 2006, *Rivages zoulous. L'environnement au service du politique en Afrique du Sud*, Paris : Karthala/Ed de l'IRD, 264 p.

HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 1996, *Mythologies territoriales en Afrique du Sud, un essai de géographie culturelle*, Paris, Éditions du CNRS, Espaces et Milieux, 104 p.

KHOSA M.M. & MUTHIEN Y.G. (eds.), 1998, *Regionalism in the new South Africa*, Pretoria: Ashgate Publishing Cy. 235 p.

JENKINS E., 2007. *Falling into Place: The Story of Modern South African Place Names*. Cape Town: David Philip Publisher.

LAFARGUE F., 1992, "Les Zoulous et l'Inkhatha" in *Afriques noires/Afriques blanches*, *Hérodote* 65-66, 139-151.

LESTER A., 1998, *From Colonization to Democracy. A new historical Geography of South Africa*, London : I.B. Tauris Publishers, 278 p.

MAMDANI M., 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, 353 p.

MAHARAJ B., 2001, "A Tale of Two Capitals : Pietermaritzburg versus Ulundi", *The South African Geographical Journal* 83(3), 198-207.

MAHARAJ B. & NARSIAH S., 2005, "La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud post-apartheid" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris: IRD Editions, 79-107.

POLUNIC J., 1998, "Kwazulu, Natal, Kwazulu-Natal : identités ou identité d'une nouvelle province sud-africaine ?", *Géographie et Culture* 28, 15-29.

PORTEILLA R., 1996, "Le processus de recomposition de l'Etat sud-Africain et l'empreinte des bantoustans", in *La nouvelle Afrique du Sud*, Hérodote 82-83, pp. 79-112.

PORTEILLA R., 1998, *Le nouvel Etat sud-africain. Des Bantoustans aux Provinces, 1948-1997*, Paris : L'Harmattan, 516 p.

RAMUTSINDELA M.R. & DONALDSON R. (eds.), 2001, *The Imprint of Bantustans and Transformation*, *The South African Geographical*, vol.83, n°1,

REY-SOULINGEAS B., 2001, *La redéfinition des interfaces des parcs naturels au Kwazulu-Natal, Afrique du Sud*, Mémoire de Maîtrise, Université de Grenoble I, 140 p.

REY B., 2006, *Zoulou : un référent dans l'air du temps et de l'espace sud-africain ?*, Mémoire Master 2, Université Joseph Fourier, Grenoble.

SALAZAR P.J., 1989, *L'intrigue raciale, essai de critique anthropologique : l'Afrique du Sud*, Paris : Méridiens.

VAIL L. (ed.), 1989, *The Creation of Tribalism in Southern Africa*, Londres : J. Currey.

UN MORCEAU DE TERRITOIRE EN QUETE DE REFERENCE : LE CENTRE COMMERCIAL DANS LES AIRES METROPOLITAINES EN AFRIQUE DU SUD

Myriam HOUSSAY-HOLZSCHUCH

École Normale Supérieure Lettres et Sciences humaines, Lyon

Céline VACCHIANI-MARCUZZO

Université de Reims

Abstract :

Territorial recompositions within South African cities bear the influence of global economic forces. The fragmented urban morphology inherited from apartheid composes today with the rapid development of malls. Designed to be cities within the city, or appeal to the exotic imaginary, some offer a new vitality to once decayed environment, and even a haven for desegregation. Other further urban fragmentation while participating in the globalisation of South African cities. Their use of architectural and toponymic references to international and/or vernacular styles can be analysed within the dialectic framework of africanisation/globalisation. We propose to explore these issues through the case study of three Cape Town malls: the Victoria & Albert Waterfront, Century City and Vangate Mall.

Key words : *South Africa, Shopping malls, Cities, Globalization, Urban Models, Mediterranean Architecture*

Introduction

Dans un contexte général d'internationalisation de l'économie et d'échanges commerciaux mondialisés, les entités urbaines sud-africaines présentent une morphologie certes empreinte des caractéristiques spatiales héritées des années d'apartheid, mais révèlent par ailleurs des similarités avec les villes du monde anglo-saxon. Au sein des territoires urbains, certains espaces ou plutôt certains morceaux de ces territoires, plus particulièrement depuis la fin du régime d'apartheid, connaissent une orientation fortement commerciale, créant ainsi des nouvelles formes d'urbanisation au sein des

villes. Cette forme, nouvelle en Afrique du Sud que représente le grand centre commercial («shopping center» ou «mall»), assorti le plus souvent d'espaces vides pour de nouvelles localisations d'entreprises et d'immeubles de bureaux voire d'attractions touristiques, s'apparente à une profonde modification de l'urbanisation sud-africaine, en quête de référents internationaux et d'une meilleure image.

La forme physique et le nom donné à ces espaces commerciaux, insérés dans la ville, constituent deux pistes d'analyse pour étudier leurs origines et comprendre davantage leur rôle dans les recompositions urbaines. Espaces publics aux financements souvent privés, les centres commerciaux créés depuis les années 1990 en Afrique du Sud, de Johannesburg au Cap, présentent de fortes influences méditerranéennes dans leur morphologie mais aussi dans leur nom, alors que leur mode de fonctionnement reste fortement inspiré de la ville américaine. Le cas de MonteCasino dans la province du Gauteng, reproduction d'un village toscan, est ici emblématique: référents architecturaux et référents fonctionnels semblent s'opposer en faisant appel à des modèles de territoires urbains et d'urbanité opposés. «Synchrétisme», hybridation, «indigénisation» des modèles urbains rendent ici compte de logiques conflictuelles, entre local et global, entre économique et sociétal, entre dynamiques d'intégration raciales post-apartheid et ségrégation sociale affirmée.

Pour cette analyse, le cas des centres commerciaux de l'aire métropolitaine du Cap semble pertinent dans la mesure où il s'agit de la première destination touristique du pays soit un lieu aux nombreuses aménités, très attractif d'un point de vue économique. De l'architecture victorienne du Victoria & Albert Waterfront au Colosseum et canal de Century City, la recherche architecturale et toponymique est profondément ancrée dans un ailleurs, qu'il soit méditerranéen ou américain et revendiquée comme telle alors que la société sud-africaine contemporaine est engagée dans un processus d'africanisation. L'objet de cette communication est donc de comprendre ces référents utilisés dans l'émergence ou la recomposition de ces territoires urbains.

¹ FRE 2953 Géophile, École Normale Supérieure Lettres et Sciences humaines, 15 parvis René Descartes, BP 7000, 69 432 Lyon cedex 07, France. Tél/Fax : +33 (0) 4 37 37 61 58/42. Myriam.Houssay@normalesup.org

² Université de Reims, UMR Géographie-cités, 13 rue du Four, 75006 Paris, France. Tel : +33(0)1 40 46 40 00. Fax : +33 (0) 1 40 46 40 09. vacchiani@parisgeo.cnrs.fr

1. Le centre commercial : un morceau de territoire mondialisé

Les centres commerciaux ou malls représentent un objet relativement récent, créant des espaces, voire des morceaux de territoires, nouveaux au sein de villes, souvent insérées dans des réseaux à l'échelle mondiale. Ces nouveaux lieux, atemporels et temples de la consommation, sont construits sur des modèles aux influences diverses et s'inscrivent comme des éléments incontournables dans les villes (Goss, 1993).

1.1. Une localisation urbaine, espace privilégié de la mondialisation

Dans le contexte de mondialisation et selon une logique de concentration observée dans les plus grandes agglomérations urbaines, certaines villes deviennent des pôles extrêmement attractifs voire incontournables à l'échelle mondiale notamment pour les échanges économiques. Les villes, notamment les plus grandes d'entre elles, apparaissent comme des espaces privilégiés de la mondialisation, par leur capacité à innover et à attirer des flux, matériels ou immatériels (Sassen, 1991). Cette émergence, au-delà des systèmes de villes nationaux, d'un nouveau type de territoire métropolitain, nommée «ville globale» ou «ville mondiale», véritable centre de commandement, naît d'une double dynamique : la dispersion des activités et la centralisation des fonctions de coordination et de gestion «mondialisées» de l'autre (Wacquant, 1997). De plus, on observe que l'orientation sectorielle des échanges est de plus en plus tertiaisée et que les activités liées au commerce font partie de celles qui suscitent le plus d'investissements aujourd'hui.

C'est dans ce contexte que l'on peut appréhender l'émergence relativement fulgurante des centres commerciaux. Depuis le premier mall créé en 1924 à Kansas City, les États-Unis ont connu une explosion du phénomène après la seconde Guerre Mondiale avant que le modèle ne se diffuse dans le monde entier. Conçu comme un lieu de rêve et de désir, où le temps et les contraintes n'existent pas, les architectes sont influencés très tôt par les ambiances méditerranéennes, symboles de vacances et de détente.

«Comparé à la ville où l'on travaille, le centre commercial semble un lieu où se reproduit indéfiniment l'univers du loisir, un enclos où le temps n'acquiert jamais la dimension d'un châtiment.» (Verdu, 2000)

Ainsi, localisé dans la ville, à la fois reflet, produit et facteur de la mondialisation, le centre commercial se construit-il en tant que territoire inséré dans la ville ou reste-t-il un espace à part ? Intègre-t-il les caractéristiques du

lieu d'implantation ou conserve-t-il une identité propre ?

«Au fil du temps, le centre commercial n'est plus le signe d'une distinction entre la ville et la banlieue mais il est devenu le modèle d'une urbanité consensuelle et axée sur des modes de consommation que l'on retrouve sur l'ensemble du territoire de la métropole» (Ghorra-Gobin, 2001).

Les différents points de vue montrent que le débat existe autour de ce territoire et autour de la question de son intégration dans la ville.

1.2. Le cas sud-africain dans la mondialisation

En quoi l'analyse de ces *espèces d'espaces* que sont les centres commerciaux suscite-t-elle de l'intérêt dans le cas de l'Afrique du Sud ? L'Afrique du Sud est en réalité insérée dans des flux commerciaux avec l'étranger depuis très longtemps, en tant que colonie de peuplement, mise en place dès le XVII^e siècle. Son insertion dans la mondialisation n'est donc pas récente. Seulement, 3 G. Perce, 1974 sa réouverture officielle aux échanges internationaux après la période de l'apartheid, a permis au pays d'atteindre un niveau économique proche, sur certains points, de celui des pays développés. Son poids, très lourd sur le continent, la fait apparaître comme la tête de pont potentielle du développement en Afrique. De plus, dans ce contexte, l'urbanisation du pays a été rapide et intense, en liaison tout d'abord avec les différentes phases de développement économique, donnant le premier rôle aux villes-ports en périphérie, puis aux villes-minières à l'intérieur. Les processus d'urbanisation ont été par la suite soumis aux lois d'apartheid spatial et racial à l'échelle nationale, comme à l'échelle intra-urbaine. Aussi, à la question « existe-t-il des villes mondiales en Afrique ? », est-il possible de répondre que Johannesburg, tout particulièrement, et Cape Town secondairement, peuvent être identifiées comme telles, car elles sont insérées dans un système de villes supra-national d'un côté, mais aussi et surtout car elles présentent des morphologies et des fonctions urbaines semblables sur certains points aux grandes villes localisées en Amérique du Nord ou en Europe. Le centre commercial fait partie de ces paysages urbains communs aux grandes villes à l'échelle mondiale.

Les centres commerciaux et d'attraction représentent un phénomène relativement nouveau dans les villes sud-africaines puisque jusque dans les années 1970, on en comptait seulement une dizaine sur le territoire national contre plus de 250 aujourd'hui. La très forte croissance de ce type de produit urbain dans les années 1980 mais surtout depuis la décennie 1990 est un révélateur pertinent et significatif de la dynamique urbaine en Afrique du Sud et des mutations intra-urbaines en cours.

Or, le contexte particulier de développement séparé qui a caractérisé

l'Afrique du Sud pendant près d'un demi-siècle et l'avènement de la démocratie, créent la nécessité pour la société sud-africaine d'apprendre à vivre ensemble dans la ville. Cette volonté passe par la fréquentation de mêmes lieux, notamment de lieux publics donc supposés accessibles à tous. Le centre commercial, décrit dans la littérature internationale comme étant un élément central de la privatisation, voire de la militarisation des espaces publics (Davis, 1998; Sorkin, 1992) semble aller contre ces progrès du vivre-ensemble.

1.3. L'ancrage international des toponymes utilisés

Le nom donné à ces centres commerciaux, dans le contexte sud-africain, est particulièrement révélateur des référents imaginaires ou réels qui influencent l'émergence de ce type d'espace. En effet, à l'échelle nationale, l'Afrique du Sud s'est engagée depuis le début des années 2000 dans un processus de néo-toponymie des territoires administratifs nouvellement délimités et a fait le choix d'une «africanisation» notable des noms pour les nouvelles municipalités, avec l'idée de reconquérir une identité perdue. C'est ainsi que la nouvelle municipalité de Pretoria se nomme aujourd'hui Tshwane ou encore que celle de Durban s'appelle eThekweni.

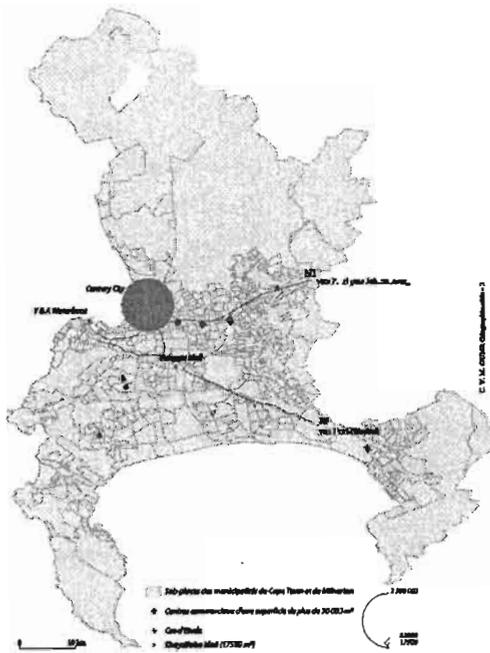
Dans ce contexte, la toponymie des nouveaux centres commerciaux semble échapper à cette tendance et affirme, au contraire, une volonté d'afficher un nom plus international, porteur de sens de manière immédiate, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'étranger. De MonteCasino (Johannesburg) à Century City (Le Cap), de Sandton City (Johannesburg) à Gateway (Durban), de GreenAcres (Port-Elizabeth) à Mimosa Mall (Bloemfontein), les toponymes de ces nouveaux espaces dans la ville révèlent que ces morceaux de territoire sont très ancrés dans la mondialisation et demeurent attachés à des référents internationaux.

Cet affichage, s'il est en relative contradiction avec le processus national de néo-toponymie, est en accord avec le fonctionnement du mall, sous influence du modèle urbain américain. On observe en effet, dans le cycle hebdomadaire de la ville, une activité intense durant la semaine dans l'espace du Central Business District (CBD) qu'il soit central et historique ou bien plus tardif et secondairement créé (cas de Sandton pour Johannesburg) alors qu'elle devient quasi inexistante en fin de semaine ; moment où les populations, qui peuvent y accéder, se concentrent dans les centres commerciaux.

2. Ouverture / fermeture :

SATOUR, l'organisme sud-africain de promotion du tourisme, a longtemps utilisé le slogan "The World in one country" pour vanter la diversité des paysages sud-africains. L'image touristique de la ville du Cap, première destination, joue également sur la diversité, "The world in one city" : première implantation européenne en Afrique australe, la ville offre des témoignages architecturaux des époques coloniales, mais aussi des paysages de montagne, de plage, de vignobles, sous un «soleil africain»⁴. Elle s'affiche comme le portail touristique (gateway) d'un continent. Les plus grands centres commerciaux, destinés aux touristes locaux ou internationaux, s'y veulent des concentrés de ville présentant des concentrés du monde. Mais leurs référents architecturaux et toponymiques dessinent une géographie préférentielle : jouant sur une dialectique permanente de l'ouverture et de la fermeture, du global et du vernaculaire, ils prônent des images territoriales composites à destination du marché.

Figure 1 . Localisation des centres commerciaux dans l'agglomération urbaine du cap



Sources : Kalaora (2002), sites internet

2.1. V&A Waterfront, Century City, Vangate Mall: territoires post-apartheid

Trois études de cas serviront de base à cette analyse : les centres commerciaux du Victoria & Albert Waterfront, de Century City et de Vangate Mall, au Cap. L'époque de leur construction, le marché qu'ils visent, leur localisation au sein du tissu sont différentes, mais ils s'inscrivent tous dans le même modèle international du mall. De plus, ils se définissent les uns par rapport aux autres : concurrents et complémentaires, les plus récents bénéficient de l'expérience des plus anciens, tout en voulant s'en démarquer pour s'assurer un marché.

• Le plus ancien et le plus connu est le Victoria & Albert Waterfront. Ce centre commercial a été le principal outil de réhabilitation du port victorien du Cap, en déshérence à la fin des années 1980 (voir Figure 2). Ouvert au public – alors presque exclusivement blanc – en 1991, son essor incarne le succès de la transition et de la démocratisation sud-africaine.

- Si l'ancien port délaissé offrait un symbole évident de l'isolement international de l'état paria de l'apartheid, son succès actuel et les quelque 22 millions de visiteurs⁵ qu'il attire

4 <http://www.cape-town.org/>, consulté le 13 octobre 2006.

5 www.waterfront.co.za, consulté en juillet 2006.

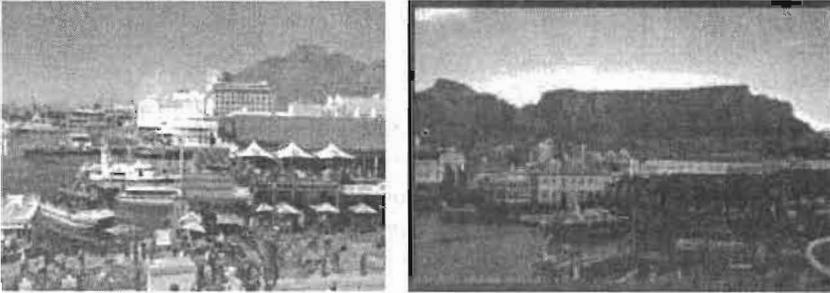
chaque année montrent à quel point l'Afrique du Sud a su se réinsérer dans des réseaux mondiaux, voire prétendre au titre de pays émergent.

- Cette réhabilitation est aussi le symbole d'une reconversion économique, de l'industrie vers les services, le tourisme et les loisirs.

- Enfin, le succès du V&A Waterfront a une double dimension de géographie sociale : situé à proximité d'un CBD désert en soirée et le week-end (voir Figure 1), il offre une centralité alternative; de plus, c'est l'un des très rares lieux d'une ville encore très fortement ségréguée à accueillir des populations de différentes origines raciales, voire sociales (Houssay-Holzschuch & Vivet, à paraître)

Installé dans un port toujours actif, proche du centre ville et de ses flux, facilement accessible par les transports en commun, le V&A Waterfront est un morceau de territoire de plus en plus ouvert : à la ville, puisque les constructions les plus récentes comblent les vides urbains; au paysage, puisque le mall juxtapose lieux ouverts et lieux fermés; à un public divers; au monde, puisque 25 % environ des visiteurs sont des touristes étrangers.

Figure 2. Victoria and Albert Waterfront (site et extérieurs)



Source : clichés MHH, 1997, 2003

• L'idée de construire Century City est née au cours des années 1990. Localisé dans la périphérie nord de la ville du Cap, dans la municipalité qui était alors Blaauwberg, ce gigantesque mall, association de commerces, d'espaces de bureaux et de résidences privées, a été conçu comme un corridor urbain au sein de l'agglomération. Il ne s'agissait donc pas seulement de faire émerger un centre commercial mais aussi et surtout une ville en miniature, une ville dans la ville en concentrant bâti privé à usage résidentiel, à usage industriel et tertiaire, commerces de base et spécialisés et parcs d'attraction et de loisirs, pour en faire un axe économique diversifié et dynamique. Ce projet d'une superficie inédite de 250 ha était alors perçu comme porteur de retombées extrêmement positives à l'échelle de la ville du Cap, à l'échelle de la province voire du territoire national. Dans cette période post-apartheid, Century City a certes permis une forte croissance économique de la ville mais il est légitime de se demander s'il a contribué à la réduction des inégalités socio-économiques et raciales et s'il a intégré les populations les plus défavorisées ?

Figure 3. Site de Century City, au nord du Cap



Source : site Internet www.centurycity.co.za (septembre 2006)

Le cœur du mall est le centre commercial, Canal Walk, ouvert en octobre 2000, et concentrant le plus grand nombre de commerces de tous les malls sud-africains. Monex Limited, société à l'origine du projet, souhaitait un concept innovant pour ce nouveau lieu, le «shopertainment», soit une activité mixte où activités de loisir s'associent aux activités commerciales banales. La volonté de créer «The City of the future » révèle bien à quel point cet espace est conçu comme une ville au sein de l'agglomération du Cap. Il s'agit d'un lieu virtuel, sans contraintes, atemporel, une sorte de vitrine du monde, enclose par une porte d'entrée principale. L'objectif de fermeture est d'ailleurs clairement exposé :

« The main objective was to create a predominantly enclosed pleased shopping and entertainment environment »⁶

De plus, l'accessibilité n'est pas immédiate, ce qui exclut une partie de la population non motorisée, vu que le réseau des transports en communs publics est ici défaillant. La fréquentation est d'environ 1,6 millions de visiteurs par mois et se décompose de la manière suivante : 52% de Blancs, 37% de *Coloured*, 7% de Noirs et 4% d'Indiens. Même si la population du Cap est caractérisée par une majorité de population *coloured*, il est évident que les populations les plus défavorisées sur le plan économique et principalement noires ne fréquentent que très peu cet espace. L'orientation touristique est bien évidemment ici beaucoup moins forte que pour le V & A Waterfront.

• L'exemple de Vangate Mall, le plus récent mall ouvert au Cap, en novembre 2005, diffère fortement des deux centres précédents, par sa localisation d'une part et par la population visée d'autre part. En effet, Vangate se situe sur Vanguard Drive à l'intersection de quartiers *coloured* et noirs (près notamment des townships de Gugulethu, Nyanga mais aussi de Mitchells Plain), à proximité de la nationale N2. Cette localisation n'est donc pas a priori favorable à une fréquentation de la population blanche. De plus, la variété des commerces représentés s'adresse plutôt à des classes moyennes voire modestes, avec la présence des grandes enseignes comme Mister Price ou Edgars. On ne retrouve pas ici les commerces haut de gamme et enseignes internationales, fortement représentés à Century City ou sur le Waterfront.

De plus, cette proximité de plusieurs quartiers non-blancs permet une accessibilité relativement aisée des populations, même sans voiture individuelle, soit par voie pédestre, soit par l'intermédiaire des Blacks Taxis, très efficaces pour cette desserte.

2.2. L'international et le vernaculaire : collages

Ces trois centres commerciaux correspondent à des modèles internationaux : la réhabilitation des fronts d'eau, de Vancouver à Sydney, Baltimore ou San Francisco, en est l'exemple le plus frappant (Marshall, 2001).

Leurs choix architecturaux et toponymiques mêlent le fonctionnel, les références internationales, et l'utilisation de matériaux ou de référents vernaculaires.

- Le V&A Waterfront a bâti son identité visuelle très forte sur la référence portuaire coloniale : c'est le port victorien, ses quais, ses entrepôts et son architecture – préservée ou reconstruite – qui lui donne une unité. Le modèle est déjà ambigu : les bâtiments portuaires anciens, comme les bâtiments commerciaux contemporains, ont été dessinés dans une perspective surtout fonctionnelle. De plus, le modèle colonial est évidemment international. Cela produit un langage architectural aisément compréhensible, cohérent, mais peu original. C'est l'usage du paysage, et de l'amphithéâtre majestueux de la Montagne de la Table qui permet seul de l'identifier comme capetonien. La toponymie accentue cet effet : nous sommes ici dans un espace anciennement approprié et colonisé par l'Occident, et le V&A Waterfront a pratiqué la réhabilitation toponymique plus que la rénovation ou l'invention. Les toponymes anciens liés aux activités portuaires traditionnelles (Breakwater, The Clock Tower, Chavonnes Battery) confortent l'identité visuelle du lieu. D'autres toponymes, célébrant les anciens colonisateurs anglais responsables de la modernisation du port (la reine Victoria et son conjoint Alfred) entretiennent aujourd'hui l'atmosphère nostalgique du lieu en authentifiant l'atmosphère victorienne.

- Dans le cas de Century City, le choix du toponyme est censée désignée la ville du futur.

« The name was an idea that people will live, play and work within Century City »⁷.

Le but recherché de la ville idéale passe ainsi par des noms de lieux, des ambiances architecturales particulières. Canal Walk, le nom du centre commercial au sein de CC, repose sur le véritable

6 Propos recueillis lors d'un entretien mené auprès d'un des membres de la société de gérance de Century City en août 2006.

7 Entretien, Août 2006

canal qui relie l'ensemble des activités du mall, lointain parent du canal vénitien. Autre exemple, le Colosseum, immeuble de bureaux, prend le nom et une forme proche de celui de Rome. Ici, les collages référentiels sont de deux ordres : d'une part les références européennes très fortes sur le plan architectural avec les influences néo-classiques et victoriennes (Figure 4) et d'autre part sur les références nord-américaines avec la présence, au sein de Canal Walk, de lieux sortis de Star Wars.

Cette volonté de copier la ville, de faire émerger un morceau de ville qui serait de plus en plus autonome, où la population pourrait ne vivre que là,

sans aucun autre besoin d'aller ailleurs, trouvant là tous les avantages de la ville sans les contraintes de pollution, de congestion mais surtout de sécurité, n'est pas sans dégager un sentiment relativement d'effroi sur le devenir de l'urbain. En effet, on frôle ici les frontières de *La ville qui n'existait pas* (Bilal, Christin, 1977), où à côté de la ville industrielle en crise, émerge sous une bulle une ville sans contrainte, dédiée à la consommation et au plaisir. La question du modèle de la ville de demain demeure majeure.

Figure 4. Ambiances architecturales à l'intérieur de Canal Walk (Century City)



Source : Clichés CVM (2006)

- Vangate Mall ou « quand le nord du continent influence le sud » est un mall aux références architecturales venues de l'Afrique du Nord avec des portes d'entrée monumentales faisant référence aux portes de Marrakech (Figure 5). Se superposent ici des références nord-africaines et une conception classique du centre commercial. Le site ne présente aucun atout en termes d'aménités naturelles. Le seul avantage est la situation au croisement de zones d'habitat susceptibles d'être attirées par ce nouveau mall, et notamment les populations *coloured* majoritairement musulmanes.

Figure 5. Portes d'entrée de Vangate Mall



Source : Clichés CVM (2006)

Il est cependant intéressant de voir que le processus de toponymie n'a pas suivi ici l'orientation architecturale. Le nom reste très neutre associant la localisation géographique (Vanguard drive) et le nom de porte (« gate »). Un toponyme aux consonances musulmanes aurait-il été trop risqué ou mal perçu ?

Les pratiques de collage référentiel semblent ainsi aller croissant, de pair avec une déterritorialisation de ces espaces : à la recherche de niches marketing, ils s'installent sur des espaces de moins en moins spécifiques pour y bâtir ces simulacres évoqués par Baudrillard. La toponymie y participe, en étant souvent très peu spécifique : on est dans le lieu archétypal – Canal Walk-, voire dans le hors-sol, au sein d'un espace de plus en plus a-temporel.

2.3 L'urbanité méditerranéenne

Les villes méditerranéennes traditionnelles apparaissent donc comme un référent croissant dans ces morceaux de territoires hors-sol que sont les malls sud africains. Philippe Guillaume (2001) le signalait déjà pour Johannesburg où, entre Sandton City et MonteCasino, l'image de la Toscane est utilisée. La référence est volontaire et explicite : elle apparaît de la main même de l'architecte sur le plan de Century City. Limitée dans un premier temps à l'Italie, elle se diversifie aujourd'hui en faisant appel à une inspiration nord-africaine, comme c'est le cas à Vangate Mall. Plusieurs formes sont évoquées: le *corso* de la promenade, de la déambulation et de la mise en scène de soi-même ; la place centrale, lieu de rassemblement de la population urbaine; enfin, si les spécificités politiques des cités italiennes sont escamotées, les aspects marchands sont mis à l'honneur dans des lieux dont c'est la fonction même.

Le « Souk » de Vangate Mall en témoigne. En effet, au sein de Vangate Mall et de son architecture inspirée du Maghreb, se trouve un élément essentiel pour les visiteurs, un Souk. Sa localisation est centrale dans l'organisation du centre et plusieurs accès permettent d'y entrer, avec des informations publicitaires à chaque entrée (Figure 6). «Come explore The Souk» et au sein de petites allées où les commerçants appellent les visiteurs, le voyage évolue entre Andalusia Boutique, House of Egypt, Islamic Sound and Vision et nous amène même au-delà de la Méditerranée jusqu'à Bollywood Mood...

Figure 6. Le Souk à l'intérieur de Vangate Mall

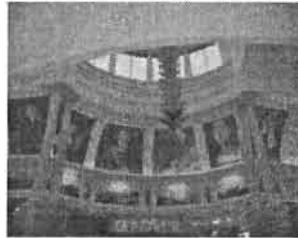


Source : Clichés CVM (2006) Le lieu regorge surtout de boutiques à

épices, très utilisées par les populations *coloured* mais aussi noires. Cependant, on rencontre aussi dans ces boutiques quelques Blancs, à la recherche d'ingrédients indispensables à la préparation de recettes indiennes ou autres. Le fait même que les architectes aient conçu ce lieu révèle à quel point le besoin de référentiels internationaux est recherché et à quel point le bassin méditerranéen est gage de succès en terme de marketing.

Canal Walk à Century City regorge de références à l'Italie, à la France et à l'ensemble des pays méditerranéens, symbole de lieu proche du paradis. Le centre est fortement inspiré d'exemples étrangers et là aussi, l'Afrique du Nord est présente avec les deux grandes portes en forme de pyramide et la double tête de Sphinx qui accueillent les visiteurs. Les galeries et allées intérieures prennent parfois l'allure d'un musée (Figure 8).

Figure 7. Intérieur d'une galerie à Canal Walk (Century City)



Source : Clichés CVM (2006)

Les plans des architectes sont des preuves pertinentes de ces influences. A côté des dessins et schémas des différents lieux sont notées à la main les inspirations. On trouve ainsi «San Gimignano, Siena, Lucca, Florence-Tuscany» ou encore «St Paul de Vence, Côte d'Azur, Aix- en-Provence» ou enfin «French style lofts with fireplaces!».

Les raisons de cette référence sont multiples. Loin dans le temps (Italie de la Renaissance, Maghreb précolonial) et dans l'espace, la Méditerranée est à la fois gage d'exotisme et de raffinement. Son usage dans la culture occidentale est ancien – le « voyage en Italie » a longtemps été une obligation des classes cultivées. Le tourisme de masse lui a succédé. La place de l'Italie dans l'imaginaire collectif s'est appuyée sur une série de produits culturels : littérature d'abord, adaptations cinématographiques de cette littérature, produits gastronomiques dont les Sud- Africains sont friands, tous véhiculent l'image de la *dolce vita* – celle que le centre commercial souhaite nous vendre. Au-delà, la référence italienne s'appuie sur un véritable archétype urbain

(Benevolo, 1993) : villes anciennes, à taille humaine, elles ont été le lieu d'émergence de l'urbanité moderne et de la civilité bourgeoise. Dans

une Afrique du Sud à la société violemment polarisée, la civilité bourgeoise apparaît comme un idéal face à la criminalité et au sentiment d'insécurité. De plus, ses métropoles millionnaires, fragmentées, voire post-modernes font apparaître les villes de la Renaissance italienne comme des «topies» désirables et idéalisées. Les malls en proposent donc des simulacres, tant au niveau du référent architectural que des ambiances - lumineuses en particulier grâce au climat méditerranéen du Cap - et des pratiques: déambulation, consommation, théâtre de la distinction sociale.

3. Vers un renforcement de la structure urbaine d'apartheid?

Bien évidemment, la question globale de l'urbanité des malls (Chivallon *et al.*, 1998 ; Goss, 1993) se pose de manière spécifique dans le contexte local sud-africain : les villes héritées de l'apartheid ont déjà été caractérisées comme des «crimes contre l'urbanité». La fragmentation socio-spatiale y est l'une des plus fortes au monde. Lors de la démocratisation, la réduction des inégalités socio-spatiales notamment urbaines était l'un des défis à relever. Or, l'accent mis sur les dynamiques de marché et le développement des malls semble plutôt contribuer à renforcer la structure urbaine héritée de l'apartheid (Turok, 2001).

La carte de répartition des malls (cf. Figure 1) ferait apparaître à première vue une répartition des établissements sur l'ensemble de l'agglomération. Mais une analyse plus fine montre que, fort logiquement, la majorité des centres commerciaux se sont établis dans les anciennes zones blanches du *Group Areas Act*. Visant essentiellement le marché des classes moyennes et supérieures, ils se sont implantés au milieu des «suburbs» blanches. D'autres sont à la frontière entre deux anciennes zones raciales, profitant des opportunités foncières offertes par les anciennes zones tampons. La clientèle de ces centres commerciaux n'est pas pour autant racialement ségréguée: l'émergence d'une classe moyenne et *coloured*, leur éventuelle installation dans les anciens quartiers blancs, ont constitué une clientèle racialement mixte, mais socialement homogène. En ce sens, la répartition des centres commerciaux dans l'agglomération du Cap pourrait témoigner du remplacement du *Group Areas Act* par un *Mall Areas Act*, du passage d'une ségrégation raciale à une ségrégation sociale. Les inégalités spatiales sont renforcées, les inégalités sociales s'accroissent.

Cependant, comme cela est le cas en ce qui concerne le lieu de résidence, si la ségrégation persiste à l'échelle de l'agglomération, les choses se complexifient à l'échelle locale. Tout d'abord, il faut noter des effets de diffusion du modèle : les «centres» des *townships* de Mitchell's Plain et de Khayelitsha se construisent sur le modèle du centre commercial: la

concentration des commerces formels, quasi inexistant dans le reste du quartier, des *takeaways* sur un nœud de transport, l'ouverture d'un centre commercial à Khayelitsha en 2005, sont autant de signes de la diffusion du modèle de consommation occidentale. Cela aboutit classiquement à une hiérarchisation des centres commerciaux de l'agglomération en fonction du marché visé : les enseignes, les prix pratiqués, varient.

Il est aussi légitime de voir dans le cas de Vangate Mall un processus de reségrégation sur critère religieux dans la mesure où le marché visé est musulman. Néanmoins, il apparaît, quelques mois après l'ouverture, que les populations habitant les townships noirs localisés à proximité du mall, sont aussi des clients réguliers.

Outre ces diffusion, hiérarchisation et reségrégation, il faut noter d'importants effets de centralité : le cas du Victoria & Albert Waterfront est ici exemplaire. Il marque la reconquête du centre ville par les populations qui en avaient été exclues du temps de l'apartheid : il n'est plus exclusivement un lieu de travail mais, grâce à son accessibilité, devient lieu de loisir et de sociabilité pour toutes les catégories de population. Des centralités secondaires sont probablement en train d'émerger, mais avec une moindre accessibilité, et donc une moindre mixité, au moins sociale : c'est le cas de Century City.

Au final, l'évaluation du rôle des centres commerciaux dans les recompositions territoriales des villes sud-africaines met en évidence des dynamiques complexes : processus de ségrégation et d'intégration se côtoient ; certains malls, ouverts et accessibles, peuvent développer une urbanité et une publicité paradoxale alors que d'autres jouent sur les référents pour souligner une rupture avec la ville, la construction d'une ville dans la ville. Oscillant entre le refuge et le simulacre, ils posent également la question des acteurs de la ville : acteurs publics et privés, dont le partenariat doit être particulièrement efficace pour le succès du mall, mais aussi acteurs individuels dont les pratiques spatiales sont susceptibles de modifier la signification des lieux.

BIBLIOGRAPHIE

- BENEVOLO, L. *La ville dans l'histoire européenne*, Paris, Seuil, 1993.
- BILAL, E.; CHRISTIN, P. *La ville qui n'existait pas*, Paris, Casterman, 1977.
- BIRKY, R., *The Making of Cape Town's Victoria and Alfred Waterfront: The Inside Story of Its Planning, Design, and Creation*, Cape Town, Victoria and Alfred Waterfront (Pty) Ltd, 1998.
- CHIVALLON, C. ; MARNE, N. ; PROST, D. "Artefact de lieu et urbanité : le centre commercial interrogé", *Les Annales de la Recherche urbaine*, 78, 1998, p. 28-37.
- CHRISTOPHER, A.J. *The Atlas of Changing South Africa*, London, Routledge, 2000.
- DAVIS, M. *City of Quartz. Excavating the future in Los Angeles*, London, Pimlico, 1998.
- DODSON, B. "Are we having fun yet? Leisure and consumption in the post-apartheid city", *Tijdschrift voor Economische and Sociale Geografie*, vol. 91, No. 4, 2000, p. 412-425.
- DUPONT, V.; HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. "Fragmentation and access to the city: Cape Town and Delhi in a comparative perspective", in GERVAIS-LAMBONY, P.; LANDY, F.; OLDFIELD, S (eds.), *Reconfiguring Identities and Building Territories in and South Africa*, Delhi, Manohar, 2005; p. 277-314.
- GHORRA-GOBIN, C. (dir.), *Réinventer le sens de la ville : les espaces publics à l'heure globale*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- GOSS, J. "The Magic of the Mall: an analysis of form, function, and meaning in the contemporary retail built environment", *Annals of the Association of American Geographers*, 83/1, 1993.
- GOUDIE, S.; KILLIAN, D.; DOBSON, B. "Postmodern f(r)ictions: History, text and identity at the Victoria and Albert Waterfront", *Architecture SA*, may-June 1995, p. 26-31.
- GUILLAUME, P. *Johannesburg. Géographies de l'exclusion*, Paris / Johannesburg, Karthala / IFAS, 2001.
- HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. *Le Cap, ville sud-africaine : ville blanche, vies noires*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- HOUSSAY-HOLZSHUCH, M.; VIVET, J. "Blurring the line: Privatisation,

securisation and the public Evidence from the V&A Waterfront, Cape Town”, dans BENIT, C.; FABIYI, S. et PEYROUX, E. (éds), *Privatisation of security in Sub-Saharan African cities: Urban dynamics and new forms of governance*. Cape Town, Durban, Ibadan, Johannesburg, Kano, Lagos, Nairobi, Maputo, Windhoek, 2007.

KALAORA, L. *Etude d'un mega projet à Cape Town : fragmentation/intégration urbaine*, Mémoire de maîtrise, Université Paris X, 2002, 129 p.

LE GRANGE, L. “Cape Town - reconstructing public space”, *Architecture SA*, septembre-octobre 1994, p. 23-27.

MABIN, A. “On the Problems and Prospects of Overcoming Segregation and Fragmentation in Southern Africa's Cities in the Postmodern Era”, in S. WATSON et K. GIBSON (éds), *Postmodern Cities and Spaces*, London, Blackwell, 1995, p. 187-198.

MARKS, R.; BEZZOLI, M. “Palaces of desire: Century City and the ambiguities of Development”, *Urban Forum*, 12(1), 2001, p. 27-47.

MARSHALL, R. (ed.) *Waterfronts in Post-industrial Cities*, London/New York, Spon Press, 2001.

SASSEN, S. *The Global City*, New York, London, Tokyo, Princeton, Princeton University Press, 1991.

SATO, A. “Un simulacre urbain : le centre commercial à Caracas”, in DELER, J-P.; LE BRIS, E. ; SCHNEIER, G. (eds) *Les Métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*, Paris, Karthala, 1998, p. 95-102.

SORKIN, M. (ed.) *Variations on a Theme Park: the new American city and the end of public space*, New York, The Noonday Press, 1992.

TUROK, I. « Persistent Polarisation Post-Apartheid? Progress towards Urban Integration in Cape Town », *Urban Studies*, vol. 38, n° 13, 2001, p. 2349-2377.

VACCHIANI-MARCUZZO, C. *Mondialisation et système de villes : les entreprises étrangères et l'évolution des agglomérations sud-africaines*, Thèse de Doctorat, Université Paris 1, 2005, 360 p.

VERDU, V. «Le centre commercial, un rêve sucré», *Le Courrier de l'Unesco*, 2000.

WACQUANT, L. «Retour de la cité-tourbillon», *Le Monde diplomatique*, n° 5015, 1997, p. 31

L'EVOLUTION DE LA PLACE JAMAÂ EL FNA A MARRAKECH : UN CAS EMBLEMATIQUE DE RECOMPOSITION TERRITORIALE, PATRIMONIALE ET CULTURELLE

*Ouidad TEBBAA,
Université Cadi Ayyad, Marrakech*

La Place Jamaâ El Fna se situe au cœur de la médina de Marrakech, non loin de la grande mosquée de la Koutoubia, et occupe une position stratégique par rapport à l'ensemble des quartiers de celle-ci. Elle se présente sous la forme d'un triangle prolongé par un coude, limité par le quartier Qannaria à l'Est, par les quartiers Riyad Zitoun El Qdim et Arset El Bilk, au sud, du côté Ouest, par le quartier Fhel Zefriti et du côté Nord par les quartiers Bab Fteuh et les Souks. Elle est entourée de boutiques de commerce et de service, de cafés, de restaurants, d'hôtels et de locaux administratifs.

Située à « l'embouchure » du souk, elle constitue, depuis la création du tissu colonial axé autour du boulevard, le point de jonction des deux versants de la ville : l'ancienne et la nouvelle et le schéma directeur montre l'importance de la circulation entre la ville nouvelle et la place Jamaâ El Fna .

Elle constitue également un lieu exceptionnel de transit pour les piétons allant ou habitant la médina. Avec sa proclamation chef-d'œuvre du patrimoine oral et immatériel de l'humanité par l'Unesco et le développement du secteur touristique ces dernières années, l'importance de la place comme lieu urbain central s'est encore s'amplifiée.

Si la place est un espace d'intégration urbaine, elle constitue également un espace de créativité « spontanée », propice au déploiement du spectacle sous toutes ses formes : du conte à la musique, du chant à la danse, sans parler de la restauration en plein air qui rassemble chaque jour, un public de tout horizon et de toutes classes sociales...

Ont formé son caractère (comm : j'aurais éventuellement mis « topologiques » plutôt que « topographiques » sachant que la topologie est une « géométrie de situations », et « qu'elle a permis des observations et des

acquisitions importantes pour l'analyse des espaces géographiques et de leurs lois, notamment dans l'étude des réseaux, des emboîtements, des connexités, des cheminements » (R. Brunet, les mots de la géographie, 1992) de la place ont formé son caractère : hasards des installations, hasards des rencontres, hasards des échanges ... Un curieux mouvement de flux et de reflux contredit avec constance toute idée de fixité et d'immobilité et rend caduque toute tentative de la circonscrire avec précision...

En réalité, derrière le sentiment d'un chaos apparent, d'une géographie aléatoire, l'espace de la place est très significatif...

Cela commence par cette ouverture sur le ciel qui lui donne toute sa plénitude car Jamaâ El Fna existe d'abord dans cette verticalité là et qu'elle ne cesse d'y faire référence...

Lorsque l'on pénètre plus avant dans le capharnaüm des images et des sons, que l'on se promène (comm : donner la définition dès maintenant), peu à peu de cette configuration apparente, toute une géographie invisible, faite de routes et de pérégrinations au confluent du nord et du sud, du brassage continu des ethnies, des langues, des traditions...Jamaâ El Fna est un espace palimpseste, traversé de fils invisibles qui relient la lointaine Andalousie et la mythique Tombouctou, qui rassemble dans un brassage continu, des ethnies, des traditions... celle des berbères du haut Atlas ou des plaines, celle des arabes ou de l'Afrique noire ...En fait, la place est d'abord un lieu social, le laboratoire de création d'une culture nomade car elle est au confluent d'une multitude de langues, de cultures, plus ou moins proches ou lointaines...

Outre ces ramifications avec des contrées lointaines qui confèrent à la place des proportions sans commune mesure avec ses dimensions réelles, l'environnement immédiat de la place semble avoir tissé des liens indissolubles avec son contenu culturel, fixant un cadre au déploiement de ses activités et nourrissant les multiples courants qui l'ont traversé. Comme le rapport de la place à son environnement lointain, celui qu'elle entretient avec son environnement proche mérite d'être interrogé...

En effet, surplombant la place et lui conférant une partie de sa signification, le minaret de la Koutoubia domine de toute part l'horizon. Or cette mosquée érigée en 1158 atteste par son appellation même de la prééminence du livre (le mot Koutoubia signifie mosquée des libraires » si j'en crois Internet). C'est donc, paradoxalement, à l'ombre de cette mosquée et aux abords de tout le site architectural de la Koutoubia que s'est déployée la Place, comme espace libre de toute référence monumentale et surtout lieu d'expression privilégié de la culture orale et profane !

Il n'y a pourtant là nulle contradiction...Jamaâ El Fna cohabite avec la Koutoubia dans un voisinage certes paradoxal mais essentiel, car on ne saurait envisager l'un sans l'autre. L'historien marocain Ahmed Taoufik évoque ce rapprochement par une belle formule: « C'est la fête –dit-il- au pied du Temple », phrase suggérant la complexité du lien qui se joue là entre sacré et profane... Depuis des siècles, la place déploie ses charmes et ses boniments à l'ombre de la Koutoubia, alliant avec le plus grand naturel le spectacle le plus impudique, la gouaille la plus iconoclaste, avec le silence du recueillement et de la prière.

Autre fait significatif qui atteste du caractère consubstantiel qui unit ces deux entités apparemment opposées, le nom de la place, *Jamaâ El Fna*, se réfère directement à la mosquée (*jamaâ*) et des historiens évoquent un projet-interrompu- de construction d'une mosquée¹...Mais le mot *Jamaâ*, signifie aussi étymologiquement lieu de réunion. Ainsi, Mosquée et Place s'unissent dans une même fonction : permettre le rassemblement. Le rapport qu'entretient la place avec le site de la Koutoubia est donc fondamental et ce, à plus d'un titre et c'est pourquoi la construction notamment du club Med, à l'interface entre les deux espaces, a gravement affecté cet équilibre ancestral, tant sur le plan spatial que symbolique.

Plus généralement, on assiste depuis le protectorat à un rétrécissement progressif de l'espace réservé à la place sous l'effet conjugué d'une urbanisation pressante et d'une spéculation effrénée. Pourtant, la place Jamaâ El Fna est classée patrimoine national depuis 1922 (dahir de classement du 20 juillet 1922) et bénéficie d'une protection artistique (Arrêté viziriel du 21 juillet 1922). Cela n'a pas empêché sous le protectorat, la construction d'équipements administratifs, puis par la suite d'équipement commerciaux et hôteliers dont le plus notable, nous l'avons mentionné, est celui du Club Med... Il est donc impératif quand on évoque la place de distinguer les

¹ Le texte du portugais Antonio de Saldanha qui a vécu à la cour du sultan saâdien Ahmed Al-Mansour à la fin du XVI^e siècle évoque explicitement le projet : en tant que secrétaire particulier du sultan, il décrit de très près le chantier de construction d'une immense mosquée, inachevée, et située à Riad AZ-Zitoun, à la lisière de la place : « ... il [Al-Mansour] avait fait préparer une grande quantité de matériaux qui, là-bas, sont de la chaux et des briques sur les murs et commença vraiment une très grande œuvre. L'emplacement était un carré de 500 pas de côté, les murs avaient 40 emfans de large et bien qu'entre mains-d'œuvre, maître et manœuvres, plus de 8000 hommes y avaient travaillé sans interruption, les murs ne s'élevèrent pas en 20 ans à plus de 8 emfans au dessus du sol. Mais l'entrée de My Naser en Berbérie (le Maroc) anéantit tout cela et là, la construction s'arrêta là." Al Mansour projetait donc de construire cette immense mosquée aux abords de la place et lui a sans doute donné son nom.

Chronique d'Al-Mansour, sultan du Maroc (1578-1603); édit. Antonio Dias Farinha trad. En français par Léon Bourbon, Lisbonne, 1997.

activités qui s'y déploient et qui diffèrent dans l'espace et le temps puisque certaines d'entre elles exigent un cadre architectural et se déroulent le jour comme les administrations, le commerce, d'autres, en revanche, se déroulent en plein air et se tiennent surtout à la tombée du jour, comme les halqas.

Mais l'équilibre entre ces deux entités est fragile et plus généralement il importe de faire preuve d'une très grande vigilance pour ne pas fausser à jamais cette symbolique du vide et du plein sur laquelle s'articule la configuration de l'ensemble du site.

Car cette symbolique du vide et du plein est fondamentale dans la configuration du site et ce, depuis l'origine, comme en attestent les chroniques marocaines médiévales rédigées entre le XII^e et le XIV^e siècle. En effet, on y trouve déjà citée une "Rahba", vaste esplanade située dans les parages de la mosquée de la Koutoubia. Plus précisément, ces chroniques évoquent une "Rahbat al-Qasr" (esplanade du palais), le palais dont il est question est sans doute le fameux "Qasr al-Hajar" ou "forteresse de pierres", premier noyau urbain de Marrakech, édifié à la fin du XI^e siècle par les Almoravides et dont les ruines subsistent au pied du minaret. Comme la métropole fut appelée dès le XII^e siècle à se développer à une certaine distance de Qasr al-Hajar, précisément autour de la mosquée ben Youssef, au cœur de la Médina, sa configuration spatiale se présentait déjà sous la forme d'une ville à deux pôles, constituée, d'un côté, par la citadelle Qasr al-hajar et des palais, de l'autre, par l'agglomération urbaine qui s'articule autour de Ben Youssef. Entre les deux, s'étalait un important vide, la "Rahbat al-Qasr" qui deviendra la place Jamaâ El Fna.

Cette physionomie urbaine est confirmée au milieu du XII^e siècle par le géographe al Idrissi qui précise que Qasr al-Hajar est une "enceinte isolée au milieu de la ville". En interposant son espace vide entre les deux pôles, la Rahbat al-Qasr jouait donc déjà un rôle essentiel, d'espace tampon entre le lieu du pouvoir et la médina proprement dite.

Le souk est un autre élément important dans la structuration sociale et spatiale de la place Jamaâ El Fna. Les documents les plus anciens décrivent la place comme un marché servant à faire circuler les biens les plus divers, des denrées de première nécessité aux produits de luxe. La description de l'Espagnol C. Marmol¹ qui a vécu à Marrakech au milieu du XVI^e siècle montre déjà le caractère cosmopolite de la place, son rôle de carrefour d'échanges entre l'Europe et l'Afrique. Il mentionne son rôle commercial : boutiques de charpentiers, de ferronniers, de cordonniers, de menuisiers « et toutes sortes de gens qui vendent des choses bonnes à manger ». Il ajoute

¹ C. Marmol, Description générale de l'Afrique, trad. en français par Nicolas Perrot d'Ablancourt, Paris, 1667.

qu'elle abrita le service de la douane pour les marchands chrétiens d'Europe. Ce *foundouk*¹ de la douane fut édifié au XVI^{ème} siècle pour encourager les échanges avec l'extérieur. Nombre de marchands venus de différents pays européens (France, Espagne, Italie, Hollande) y séjournèrent.

Cette fonction marchande s'est exprimée longtemps par la présence de ces *foundouks* dans la zone de contact de la médina. Ces établissements qui furent le symbole du capitalisme marchand médiéval s'adonnaient au commerce de gros et de détail et aux opérations d'import-export. Ils servaient au logement non seulement des marchands mais aussi des ruraux, des voyageurs et des gens du spectacle.

Or, cette activité économique intense s'accompagnait déjà au XVII^e siècle, d'une animation culturelle que décrit bien l'historien Al-Youssi dans ses *Mouhadarat* : « Je sortis un jour sur la place pour voir les aèdes (*al-Maddahin*) ; j'y ai trouvé un vieil homme entouré d'une foule grandiose à laquelle il était en train de raconter des histoires comiques... ». Au XIX^{ème} siècle, Aamfaddel Afilal, originaire de Tétouan, confirme la description d'Al-Youssi. Il décrit la place dans sa relation de voyage à Marrakech en ces termes : « Et je me rendis à Jamaâ El Fna, place vaste et spacieuse dépourvue de toute construction. Elle rassemble une diversité de choses et de gens (...). Ils sont assis, debout ou déambulent sur la place. Certains écoutent les aèdes, se bousculent autour des danseurs (...), des thaumaturges, des magiciens, des cautères ».

Ce lien entre la fonction marchande et celle du divertissement et du spectacle est donc profond et ancien. Or, on constate aujourd'hui que l'équilibre ancestral entre le souk, ses activités marchandes et les autres fonctions culturelles et de divertissement de la place, s'est rompu. La partie principale de la place (triangulaire) qui reçoit l'essentiel de la *halqa*² est d'environ 8000m² sur une superficie totale de 38000 m², soit seulement 1/5 de la totalité de la place. Mais à l'intérieur de ce périmètre, les halqas n'occupent plus qu'une infime partie par rapport à celle réservée à la restauration.

En effet, l'expansion croissante des commerces a peu à peu empiété sur l'espace même du spectacle qui n'a cessé de rétrécir au point de se réduire à quelques centaines de m² (comme oui la place des halqas a été réduite mais peut-être pas dans de telles proportions :-puisque l'on parle de quelques dizaines de m², disons 60 m², c'est la taille d'un appartement de deux-pièces cuisine en France ! tenter de donner des chiffres est peut-être une entreprise hasardeuse) au milieu d'un océan de restaurants de plein air, de boutiques ou de marchands ambulants. Ce déséquilibre dans les fonctions traditionnelles de la place, risque à terme de remettre en question l'essence même du lieu et son devenir.

¹ Foundouk : caravansérail

² Halqa : cercle dans lequel se déploie le spectacle

Mais le problème en terme de recomposition territoriale ne concerne pas seulement le rapport entre le centre de la place et sa périphérie, entre le souk envahissant et la place si perméable à son attraction. Il concerne les acteurs de la place eux-mêmes et la façon dont ils s'approprient cet espace. En effet, l'animation occupe plusieurs dizaines de personnes de sexe majoritairement masculin. Elles se partagent un espace réparti entre :

- des herboristes, des 'tatoeuses' au henné, des voyant(e)s, des praticiens de la médecine traditionnelle ;
- des animateurs ou *hlaiqia* qui proposent des spectacles de musique et de chants en arabe et en berbère, de pêche, de conte, d'acrobatie, de dressage d'animaux, de charmeurs de serpents, etc.

En plus de ces activités d'animation, la place occupe de nombreuses personnes dans le secteur du commerce : herboristes, vendeurs de jus d'orange et de fruits secs, restaurateurs, et autres.

Pendant des siècles, la configuration de chaque halqa, de chaque spectacle était soigneusement réglémentée par un code implicite et subtil auquel tout le monde devait impérativement se conformer...

A l'intérieur de cette composition savamment orchestrée, les conteurs, les rois du verbe, se taillaient la part du lion. Ils étaient les maîtres de la place et ils étaient ceux qui connaissaient le plus d'affluence. Après eux, on retrouvait les musiciens, les chanteurs et derrière seulement les acrobates, les charmeurs de serpent, et enfin à la périphérie de la place, les voyants ou voyantes, les femmes qui se cantonnaient dans les zones obscures et qui n'exerçaient leurs activités que d'une façon presque furtive...

Aujourd'hui, on assiste à un véritable bouleversement. Les acteurs traditionnellement confinés à la périphérie tendent peu à peu à se décaler vers le centre (c'est notamment le cas des femmes : voyantes et tatoeuses au henné) qui mènent une véritable offensive territoriale, confortée par le succès qu'elles rencontrent auprès des touristes de plus en plus nombreux. Dans le même temps, la place du conteur tend de plus en plus à se réduire. En effet, le vacarme ambiant, le chassé croisé des vélocitateurs pèsent de manière de plus en plus significative sur le travail des conteurs, de plus en plus confinés dans un îlot fragile où leur charisme ne leur est plus d'aucun secours car il ne s'agit plus de parfaire l'expression pour convaincre le public, mais d'élever la voix par dessus le vacarme, pour se faire entendre.

La traditionnelle concurrence entre les divers acteurs de la place, autrefois savamment orchestrée a fait place à une véritable foire d'empoigne (comme je propose la suppression, car il s'agit à mon sens d'un pléonasmisme). C'est que la question du territoire se pose ici non seulement en terme spatial

mais aussi auditif. La place est le lieu par excellence de la parole. Juan Goytisolo a décrit cette atmosphère populaire, grouillante et joyeuse dans *Lecture de l'espace à Jemaâ el Fna* : « Féroce concurrence de la *halqua* : coexistence d'appels multiples, simultanés : libre abandon d'un spectacle pour la nouveauté, l'excitation de l'attroupement voisin : obligation d'élever la voix, d'argumenter, de trouver le ton juste, de parfaire l'expression, de forcer la mimique qui capteront l'attention du passant ou déchaîneront irrésistiblement les rires... immobiliser, distraire, séduire une masse éternellement disponible, l'attirer peu à peu dans un territoire précis, la distraire du chant des sirènes rivales, lui arracher enfin le dirham étincelant qui récompense virtuosité, vigueur, obstination, talent »¹.

Le savoir-faire de l'animateur de la place ainsi décrit montre une parfaite maîtrise dans l'art de séduire un public, de se faire une place au milieu de ses pairs, toute concurrence déloyale écartée. Mais aujourd'hui, toute offensive territoriale passe par l'annihilation de l'adversaire... Pour le faire taire, il faut le rendre inaudible aux oreilles du public en criant plus fort !

Conclusion

Considérée comme le cœur de la ville de Marrakech, Jamaâ El Fna est un espace particulier dont la préservation implique à la fois la dimension physique, tangible et la dimension orale et immatérielle :

-Or, le **cadre physique** a connu des mutations extrêmement rapides : urbanisation effrénée, aménagements peu conformes à la réglementation en vigueur, absence d'un plan d'aménagement, pression touristique... La surélévation du bâti, la pollution visuelle générée par les enseignes lumineuses et les antennes paraboliques, la pollution auditive, sont autant de manifestations de cette gestion pour le moins contestable ou tout au moins désinvolte d'un lieu doublement classé : à la fois en tant que patrimoine oral et immatériel de l'Humanité par l'Unesco en 2001 et en tant que patrimoine mondial de l'Unesco puisqu'il fait partie intégrante de la médina de Marrakech, classée depuis 1985. L'absence d'un organisme de gestion de la place, est certainement à l'origine de nombre de décisions jugées contestables car elles n'impliquent pas toutes les instances concernées : élus, Agence urbaine, associations, acteurs de la place...

- De même, le **dimension culturelle** subit directement les effets de cette détérioration du cadre physique : déséquilibre dans les fonctions traditionnelles de la place : la restauration et les commerces ont pris le pas sur les spectacles proprement dits alors qu'autrefois, c'était le spectacle qui

¹ Goytisolo, Juan, 1980, *Makbara*, Paris, Seuil, p. 15

concertation entre toutes les instances impliquées et en premier lieu, les acteurs de la place eux-mêmes.

Pour achever cette conclusion, deux recommandations pourraient être rapidement mises en œuvre :

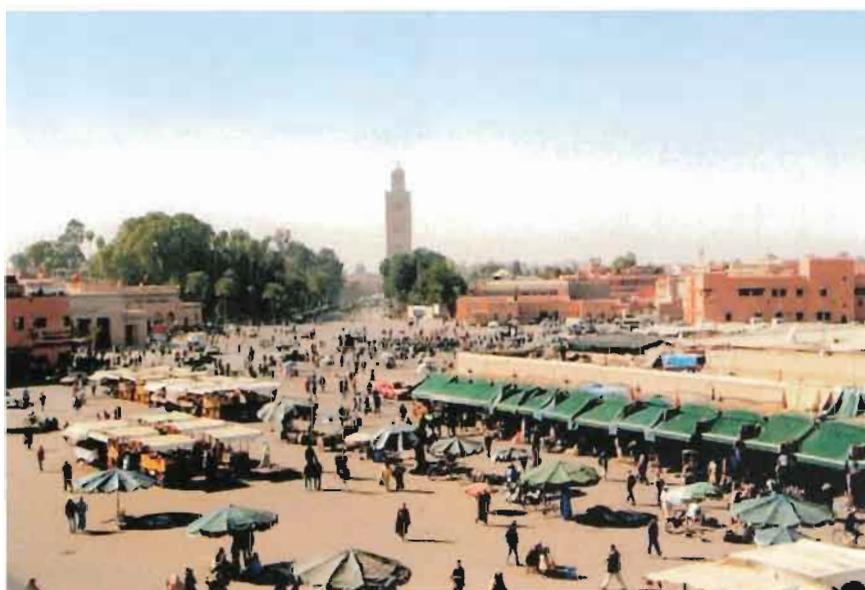
- Concernant le cadre physique, il faut prendre en compte à la fois la nécessité de préserver la spontanéité de la place, la liberté qui a toujours été sienne et en même temps, éviter le piège du laisser aller, qui pourrait conduire à des conséquences regrettables et irréversibles. La place ne doit pas être réifiée, voire pire muséifiée mais dans le même temps, il faut éviter que sous la pression de l'urbanisation, de la pression touristique, elle ne perde ce qui fait son essence. Le problème étant jusqu'où aller dans l'interventionnisme surtout sur un espace aussi mouvant que Jamaâ El Fna, au patrimoine fondé sur l'oralité, qui est aussi fugace que volatile.

- Depuis sa proclamation «Patrimoine oral et immatériel de l'Humanité» par l'Unesco, en mai 2001, se pose de manière de plus en plus urgente, la question du devenir de Jamaâ El Fna d'autant qu'elle acquiert paradoxalement un statut officiel, une crédibilité internationale à l'heure où elle connaît la désaffection la plus grande. Le devenir de la culture orale dont la place Jamaâ El Fna est le précieux dépositaire, passe donc par la re-sensibilisation du public à cette culture de plus en plus méconnue notamment auprès des jeunes... A défaut de ce rapport direct, immédiat, qui passe par la régénération de pratiques considérées comme désuètes, toute cette culture encore vivante se réduira, à l'état de « fossile »¹ qui n'intéressera plus que les anthropologues et les historiens.

¹ Goytisolo Juan, Discours d'ouverture de la réunion du jury pour la proclamation des chefs d'œuvre du Patrimoine Oral et Immatériel de l'Humanité, cité dans Jamaâ El Fna, Marrakech, textes de Ouidad Tebbaa et Mohamed El Faiz, La croisée des chemins & Paris Méditerranée, Paris, 2003, p.13



Jamaâ El Fna d'hier et d'aujourd'hui



BIBLIOGRPHIE

ABOUESSALAM S., 1992, Pauvreté urbaine et comportements résidentiels à Marrakech, Thèse de doctorat de géographie, Université de Paris I.

BORGHI R., 2003, « la mise en scène de la ville : le cas de Marrakech », in Actes du colloque *Mondialisation et devenir des sociétés au Maghreb et du sud de la Méditerranée*, Meknès, Maroc.

EL FAIZ M., 2002, *Marrakech, patrimoine en péril*, Actes sud, Eddif.

GOYTISOLO J., 1980, Makbara, Paris, Seuil.

MOQADEM H., 2001, *Place Jamaâ El Fna. Traditions orales populaires de Marrakech*, Marrakech, Publications de l'Association Place Jamaâ El Fna Patrimoine Oral de l'humanité.

SKOUNTI A., 2005, *Le patrimoine culturel immatériel au Maroc. Promotion et Valorisation des Trésors humains vivants*, étude réalisée pour l'Unesco, Bureau multi-pays de Rabat. Inédit.

SKOUNTI A., 2008, "The Authentic Illusion. The Intangible cultural Heritage of Humanity, the Moroccan experience", in Laurajane Smith & Natsuko Akagawa, *Intangible Heritage*, London, Routledge, pp. 74-92.

TEBBAA O & EL FAIZ M., (2003), *Jamaâ el Fna*, Casablanca, La Croisée des Chemins & Paris-Méditerranée, Paris

TEBBAA O. & SKOUNTI A., 2006, *La Place Jamaâ El Fna, patrimoine culturel immatériel de Marrakech, du Maroc et de l'humanité*, Rabat, Publications de l'Unesco, Bureau multi-pays de Rabat.

WILBAUX Q., 2001, *La Médina de Marrakech : formation des espaces urbains d'une ancienne capitale du Maroc*, l'Harmattan, Paris

WIRTH E., « Villes islamiques, villes arabes, villes d'Orient, un problème face au changement », in Bouhdiba A et Chevallier D., *La ville arabe dans l'islam*, Ceres, CNRS Editions, Tunis, Paris.

CHANGE OF PLACE NAMES IN A POST-APARTHEID SOUTH AFRICA

Sylvain GUYOT

Maître de conférences, Université de Limoges

UMR PACTE

sylvain.guyot@unilim.fr

Cecil SEETHAL

*University of Fort-Hare, Department of Geography and Environmental
Studies*

cseethal@ufh.ac.za

Résumé :

La néotoponymie est un processus de territorialisation. Elle s'impose comme un outil pertinent d'analyse des restructurations territoriales et identitaires dans l'Afrique du Sud post-apartheid. L'étude néotoponymique fait ressortir la question du communautarisme et du multiculturalisme dans un contexte de coexistence multilingue. De plus, elle met en avant la question de la mémoire et de la mise en scène de l'histoire face à un passé que les nouveaux noms ont pour mission de rectifier ou d'effacer. La néotoponymie se situe à la croisée des stratégies politiques et des représentations des acteurs. Elle permet d'aborder de manière positive des problèmes délicats et souvent émotionnels, mais révèle l'imbrication conflictuelle entre des lieux encore fortement contrastés.

Introduction

The process of renaming places is inextricably linked with political changes in different parts of the world. What are the motives behind such name changes in global contexts? We will use South Africa to develop some theoretical grounding based on post-independence African states.

If you are a white South African, chances are you've heard somebody you know complaining about all the place names being changed (e.g., "Polokwane" for

"Pietersburg"). Some of those people might be under the impression that some government officials apparently had nothing better to do (still a debatable point of course) than sit around and make up strange new difficult to pronounce names for places. What many do not realise though, is that those "new" names are mostly not new at all, but are merely the names that black people have been using for those places for decades, and in some cases, centuries.¹

This quotation shows the current perceptions about change of place names in South Africa. It helps to understand how sensitive is the subject in a country where the place name is a symbol of racial identity. Before all, place names in this country are contested along race and ethnicity. Place names or toponyms are directly related to the place of the people: place from where inhabitants were included or place from where they were excluded. Spatial and mental places described by toponyms are perceived differently according by various individuals. Geographical analysis on change of place names is new in South Africa and there is a need for this type of research. What makes this subject interesting to study from a geographic point of view is that the place naming is a territorialisation process (Guillourel, 2003) which contributes to forge the identity of a particular place, at different levels. The combination between place and scale creates various sets of identities. The change of place names is a pertinent tool to analyse territorial restructuring in post-apartheid South Africa in a new nation-building context. We have to position these controversies around changes of place names in the context of divisions between nationalism and internationalism, which are at the heart of the ANC at present. These divisions are unresolved, though the balance appears to be tipping towards a more ethnically defined nationalism. The politics of name changes, like the politics of street names and statues, cannot be separated from these tensions between opposed clans within the ANC.

Thus, it raises the question of multiculturalism in a 'multilingual coexistence context' (Jenkins, 2003) and it emphasises the question of memory of a past that new names want to rectify or to clear (Jenkins, 2003; Coombes, 2004). Changes of place names are at the intersection of spatial strategies and representations of all individuals (Guyot et al., 2005). It is an entry point to study evolution of present identities in South Africa. If toponyms reflect the identity of a place, their change teach us about the multiple identities contained in one place or territory.

¹ Quotation from a web site dedicated to the study of African languages. http://africanlanguages.com/south_africa/place_names.html, accessed 1st September 2005.

Table 1 Types of place names in South Africa

Place name level	Making name decision level	International marketing power
Country	National	Very strong
Province	National / provincial	Strong
District	Local	Variable
Municipality	Local	Variable
Town / City	National/provincial/Local	Strong
Formal suburb	Local (before national)	Weak
Informal settlement	Micro-local	Very weak
Buildings, monuments	National/provincial/Local	Variable
Streets etc.	Local	Weak
Natural features	National	Variable

South African toponyms' specialists (Raper, 1989; Cootser, 2002; Jenkins, 2003) make a distinction between *geographical names* (regions and natural features) and *place names* (houses, settlements, towns, municipalities, provinces). In this paper we will look at place names. Various types of changes or creations of names of places, spaces or territories coexist today in South Africa at every scale: street, suburb, village, town, city, municipality, district, province and country. There were some heated debates emanated from the PAC (Pan Africanist Congress) in the 1990's to change the name of South Africa into Azania but it never came through. (Cecil, could please answer this question as I do not know the answer?) Thus "Namibia" was accepted for South West Africa although it was the party in opposition to SWAPO which coined the name. In this debate, referring only to the "leftist blacks" is not acceptable as it was essentially the Africanists who thought that way.

Table 1 shows that the decision level responsible for name making is different in function with respect to the scale of the place. Both national and local representatives have power on this matter. Thus, the international marketing power of place names differs as a function of scale. This implies a gradation of the international stakes around changes or creations of place names. Country, provinces and cities names are a very sensitive issue because they guarantee part the international recognition of the place. However, one must remember that today everybody speaks about Istanbul and not about Constantinople¹ or Byzance! The duration of acceptance of changes is variable and depends on the people, their history and their itineraries.

¹ Except for the Greeks that even today still speak about 'Κωνσταντινούπολις' – Constantinoupolis. Greeks refer to Istanbul as Constantinople not simply out of residual nationalist feelings, but because the ancient form of 'Constantinople', not Istanbul, remains the title of the most important patriarch of the Greek Orthodox Church.

Currently, changes in South Africa are restricted to street naming and to correct wrong spellings or corrupted names of cities and towns.¹ Corrupted names refer to wrong transcription of indigenous names during the colonial period. These changes have been on the increase in 2005 with the start of negotiations on new names for towns and cities. There has been also an important creation of place names with the demarcation of new municipalities in 2000.

Institutional Place Name Making in South Africa

Before the creation in 1939 of the first regulatory body for place name making in South Africa, most of the names were made by the settlers, some in Afrikaans and some in English. Sometimes colonisers tried to conserve or adapt indigenous names, but most of the names were transformativised with many spelling mistakes.

South African place names are copying certain place names from Europe. Others are named after colonization heroes (Pretoria after Pretorius, Durban after d'Urban). Natural elements are also widely used. For example, one can speak about the Springbok - name of a town in the Northern Cape - symbol of the Union of South Africa blazon and name of the national rugby team since 1906. The springbok was the epitome of the wildlife and open spaces of the country and has been the sentimental focus on identity for most white South Africans in the 20th century (Jenkins, 2003).

In 1939 the National Place Name Committee (NPNC), was created. It had consultative powers but no decisional ones. It was in charge of names of towns and cities, suburbs, post-offices and stations. It was composed of academics who were closely aligned to the political power bases. The challenge facing the NPNC started during the apartheid era. It was about the representation of the Afrikaans language in comparison with the English language. Representation of Afrikaner academics on the committee increased at this time (Jenkins, 1990). Consequently, between 1977 and 1987, a large proportion of new place names registered by the NPNC was in Afrikaans. In keeping with the ethnic design of grand apartheid many of the new names were also in Bantu languages. Until now there are no attempts to change place names created in the former Bantustans. It was also the time of bilingualism for cities and town (East London and Oos London; Richards Bay and Richardsbaai; Cape Town and Kaapstad). Only very few new symbolic places had a very nationalist tone: Triomf and Verwoerdburg (after Verwoerd, prime minister 1958-1966) in the Johannesburg area. We can also mention the decision to change Roberts Heights in Pretoria to Voortrekkerhoogte, which

¹ Personal communication with Eastern Cape Geographical Names Committee member, 10th November 2004.

was much resented by English-speaking South Africans. We can refer to the anti-imperial rhetoric of leading Afrikaner nationalists in the 1930s, highlighted by Dunbar Moodie among others. Afrikaner nationalists/republicans would have regarded Durban (d'Urban) as a colonial name, but Pretoria (Pretorius) as an anti-colonial name, whatever the objective nature of the Boer context. We have to be careful not to homogenise all whites into one process of colonization. Moreover, during the period of Afrikaner nationalist dominance, many English speakers resented the Afrikanerised version of English place names –Grahamstown/Grahamstad and the like, while Bloemfontein was not rendered into English as 'flower fountain'.

After apartheid the NPNC had to change to adapt to the new democratic dispensations and incorporate black language experts in the 9 new official African languages. During the transformation era (1990s) the NPNC tried to erase deliberately racist names from the map, like the ones including the word *kaffir*. Airport names have changed too (from D.F. Malan to Cape Town International; from J. Smuts to Johannesburg International; from P.W. Botha to Durban International). The name of an airport is crucial at an international level. For South African airports, one can speak about a neutralisation process as the name of city followed by the adjective 'international' does not imply any deep transformation.

A new name committee, the South African Geographical Name Council (SAGNC) was established in 1998. The vision is to promote reparation through symbolic measures with no restrictions of economic cost.

Deputy President Zuma, referring to the national flag in a Heritage Day speech [in 2003], said, 'One could argue that the design is not cost-effective, but our objectives were greater than the merely economic (cited by Jenkins, 2003:8).

The SAGNC is dealing with the names of provinces, towns, cities, airports and natural features. Other local names are the responsibility of the municipal councils. The SAGNC is a consultative committee appointed by the national Minister of Arts and Culture. Only the Ministry can take the final decisions. The SAGNC has to look at wrongly spelt names, corrupted names and to town and cities name changes. In 2003 the SAGNC is decentralised at the provincial scale. They are required to facilitate name changes but the proposals for changes have to come from the community, though sometimes they are strongly influenced by its leaders.

Emotional and perceptive aspects of these name changes are to be taken into consideration, and they could slow down the process. Pro-name changes argue in favour of eliminating traces or evidence of white oppression. They state that the cost of these changes is nothing in comparison with the cost of colonization and apartheid on the black population. It is time to restore a real African identity. Opponents of name change are mainly Afrikaner who do

not want to lose their territorial supremacy. They say that name changes must unify the people and not divide them. They argue that it is very costly when there are other urgent priorities in the country. It will also confuse South African marketing at an international level. Name changes will challenge the recognition of the whites' history. They contend that it is a political 'game' to please the ego of ANC politicians.¹ These white opponents try to use the issue of change of place name to reaffirm their political existence in a context of black domination and hegemony.

When names change there should be a time period within which names are rendered in the two versions in order to get people used to the new names. 'This might conflict with nation-building motives that would like to see all vestiges of a former dispensation removed as soon as possible' (Ormeling, 1997). These changes and creations of place names are an inclusive process of reconciliation but they can also be beginning a process of minority exclusion. Toponyms should rather become a real and inclusive nation-building tool but at whose expenses?

The Making of a new Identity of Place

This part of the paper focuses on the creation of place names linked to the new provincial and municipal demarcations in South Africa. The aim of these new demarcations is to settle the territorial segregative legacies of the past and to build new integrative, redistributive and multiracial political territories (Guyot, 2006). The question is: will the new territories be only political and administrative or will they be a new place of reference for citizens' identities? How can the naming of these territories create links with citizens' daily life and representations? Currently names of towns, cities, suburbs and streets are closer to the people. However, confusion is emerging between the names of municipalities and the names of their main towns and cities, and it is anticipated that the names of some of these towns and cities will change too.

Changing the names of provinces is already a well known subject (Gervais-Lambony, 1997; Guillourel, 2003). The names of the new provinces have tended to unify South Africans. For example, Gauteng means "place of gold" in Sesotho. The word derives from "gauta", gold, which comes from an Afrikaans word, 'goud'. Isinguni languages use a close word too, 'iRhauteni', with the same pronunciation. So, Gauteng is a good choice because it is well accepted by everybody (Guillourel, 2003). KwaZulu-Natal is the only provincial name in South Africa composed by its former territorial components, the province, 'Natal', and Homeland, 'KwaZulu'. Today there is still a debate on the name change for the Eastern Cape.

¹ Results of various personal communication being held in East-London in November 2004.

Table 2 Evolution of names of municipalities in the Eastern Cape

Language	Before 1995	After 2000
Xhosa	21%	79%
English	48%	13%
Afrikaans	31%	8%
Total number of municipalities	104 (100%)	39 (100%)

Source of data. www.sagnc.org.za

The process of municipality naming was quick and not really regulated. Only few residents were consulted. There are fewer municipality names today than before 2000, and most of them reflect the mother languages of the newly elected black people. For example, in the Eastern Cape 79% of the municipalities today have Xhosa names against only 21% before (Table 2). This reflects better the population demographics of the municipalities.

Table 3 Languages of new municipal names			
% of municipal names per province	One of the African languages	English	Afrikaans
South Africa (total)	74,6	11,7	13,7
Gauteng	66,7	20	13,3
KwaZulu-Natal	87,9	8,4	3,7
Western Cape	16,7	36,7	46,6
Free State	96	4	0
Eastern Cape	82,8	10,9	6,3
Northern Cape	74,2	0	25,8
Limpopo	81,2	9,4	9,4
North West	68	8	24
Mpumalanga	80	15	5

Source of data. www.sagnc.org.za

Another principal feature of the majority of municipalities is that their names derive from one the 9 official African languages, although provincial differences are interesting (Table 3). In Gauteng, there is resistance to whites' names (33% in total). In the Western Cape, place names reflect the dominant language, Afrikaans, of the population there. On the other hand, in the Free State, an historical 'territorial symbol' for the Afrikaners, 96% of the municipalities are now named with one of the African languages.

Table 4 Categories of new municipal names

% of municipal names per province	Geographical (nature and space)	Cultural (tradition, identity, customs...)	Famous man (or woman)	Total
South Africa (total)	157 (55,5%)	80 (28,3%)	46 (16,2%)	283 (100%)
Gauteng	10 (66,7)	2 (13,3)	3 (20)	15 (100)
KwaZulu-Natal	27 (45,8)	27 (45,8)	5 (8,4)	59
Western Cape	19 (63,3)	2 (6,7)	9 (30)	30
Free State	11 (44)	12 (48)	2 (8)	25
Eastern Cape	28 (61)	9 (19,5)	9 (19,5)	46
Northern Cape	17 (55)	10 (32)	4 (13)	31
Limpopo	18 (56,3)	10 (31,2)	4 (12,5)	32
North West	15 (60)	6 (24)	4 (16)	25
Mpumalanga	12 (60)	2 (10)	6 (30)	20

Source of data. www.sagnc.org.za

The categories of names chosen for new municipalities highlight significant characteristics (Table 4). KwaZulu-Natal and Free State are the provinces with the largest number of names related to culture (tradition, identity and customs), prominent in KwaZulu-Natal with the dominant Zulu culture there. In the Western Cape and in the Mpumalanga, 30% of the names are related to a famous man (but never a woman!), with white men in the Western Cape (Oudtshoorn, Laingsburg) and 'resistance' heroes in the Mpumalanga (Albert Luthuli, Govan Mbeki). The names of 'resistance' heroes feature also prominently as municipal names in the Eastern Cape (Oliver Tambo District Municipality, Alfred Nzo District Municipality).

In total 46 municipalities are named after famous characters: 40% of them after a white person, 30% after a black person from pre-colonial time and only 27% after an apartheid resistance hero (Table 4). the other hand you can have cases of exaggeration. For example, one of the Eastern Cape Geographical Name Committee members we met told us that he was working at the University Walter Sisulu, located in the Mandela Drive in the King Dalingwebo Sabata local municipality within the Oliver Tambo District Municipality! According to this example one can say that change of place names in South Africa is a political game because very symbolic political names are given to specific places, without sense of moderation. In reality this game is more complex that simply reversing from one political regime to another. The change of place names is a way used by the new political elite to

refresh the legitimacy of the South African territory according to the desires of the majority of the population. In this context of 'refreshing legitimacy', the 'African Renaissance' concept is used as an important tool.

The 'African Renaissance' rebirth is tilted towards the majority of black South Africans for the purpose of releasing traditional values and energies from a local history of colonization and oppression. (Nethersole, 2002:144)

The African Renaissance can be understood, thus, as yet another consequence of globalisation with its pressure on reclaiming identity as a collective or communitarian rather than an individualistic story. The rebirth of an African identity is perceived to be the successor to the 1994 liberation, and precursor to the success of the coming 'African century' (Nethersole, 2002). Consequently, President Mbeki's African Renaissance lends itself to ambiguous interpretations although officially it is a mere elaboration of inclusive non-racialism.

Members of minority groups therefore frequently doubt whether they are genuinely included in the official political definition of an authentic African when popular perceptions emphasise cultural African traditions.(Moodley & Adam, 2000:55)

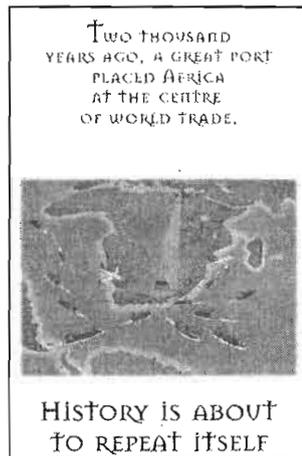
The heart of the South African dilemma resides in the tension between the ideal of colour-blindness and the need to recognise race in order to diminish the reality of colour inequity (Moodley & Adam, 2000). To achieve this aim the African Renaissance legitimates new post-modern values supposedly coming from old Africa's glorious pre-colonial history. These new post-modern values, incorporated in the Republic of South Africa Constitution, are liberal, individual and respect the right to difference. Individualism was not really part of this pre-colonial history as solidarity existed between people of the same class. While it may be argued that the old pre-colonial values were more conservative and respectful of the social gradation, the African Renaissance tries to address these contradictions and simultaneously link South Africa with its historical past. (Coombes, 2004) In essence, the African Renaissance is pan-Africanist for its geographical foundations and pre-colonial for its historical foundations. As a matter of fact, in October 2001, Themba Wakashe represented Ben Ngubane, then minister of Arts and Culture, at the official launch of the South African Geographical Names Committee for KwaZulu-Natal in Durban¹. He said:

There is an urgent need to transform the national heritage landscape through renaming. South Africa's geographical features that were stripped of their original identities have to reclaim such identities.

¹ Address by the Deputy Director-General of the Department of Arts, culture, science and technology, 12/10/2001, www.anc.org.za

The process of re-naming is an exciting and a challenging one and forms an integral part of the African Renaissance project.

One of the ways is to use pre-colonial historical references, but, most of the time, these pre-colonial historical facts are scarce and sometimes not verified by proper research. In addition there is also a competition between the different languages groups, like Zulu, Xhosa, Sotho and Tswana. One solution is to refer to even older history, the one of the KhoiSan people, the oldest indigenous people in South Africa. There is even an obsession in South Africa to refer to the San culture as Jenkins highlights with particular reference to the Coat of Arms. The choice of San figures as symbols in the new Coat of Arms can be explained as “an attempt by the Government to go back to a neutral ‘pan-human’ period, before successive waves of Khoi, black and white people arrived and persecuted the San” (Jenkins, 2003:18). The question of aboriginality is central here to legitimise the idea of nation. Sometimes the government will also use particular reference to famous African events or places outside South Africa in an attempt to pan-Africanise South Africa (Guillourel, 2003).



***Figure 1 – can be transformed in B&W
Coega is compared to Alexandria, symbol of a glorious pan-African pre-colonial history***

The example of Coega (Figure 1), a new port and industrial area near Port-Elizabeth, is representative of these two African Renaissance motivations: the pre-colonial and the pan-Africanism. Coega is a Khoikhoi name meaning “underground water”. The name cannot be challenged by Port-Elizabeth (Nelson Mandela Metropolitan Area) residents, because it comes from the very first inhabitants of the place, who are not there any more. Also, the Government’s port and industrial development project at Coega, which aims to develop the Eastern Cape refers to a strong symbol, namely the lighthouse of

Alexandria in Egypt. (The small town of Alexandria only 50 km away from Coega is only a coincidence.) However, the name of the Coega port is “Ngqura”, a Xhosa word. These two names have not yet facilitate the marketing of the place which is still waiting for international investors since Péchiney, the French aluminium smelter, has decided against investing in this area.¹ Generally “internationally connected places” will survive the African Renaissance. The use of English will still dominate as a *lingua franca*. Cape Town, The Garden Road and Table Mountain will not change because there are international and tourism symbols of South Africa, and thus there are located in a part of the country where black people, who are not the majority, do not contest these names.

Places of multi-identities?

This section examines the confusion in the identities of places between the new municipalities and their main cities or towns. What is the territorial reference in terms of urban identity (urbanity) for South African citizens, the new municipality as a whole, the former apartheid town, the city centre? In essence, this depends on the person: whether you are a politician, a businessman, a citizen or a tourist. This is why the problem is complex and very sensitive today in South Africa. Territorial levels of spatial identities are different for different people. Perhaps, a name should reflect the will of the majority. The big issue around the renaming of Pretoria (Figure 2), as indicated on the first page of the Tshwane Municipality web site is representative of this:

Tshwane, the administrative capital and the birthplace of the new South African democracy, is home to a large diplomatic community.

Well over a hundred embassies and foreign missions are located here, making Tshwane the ideal base for international trade and for liaison with political decision-makers from all over the world.²

¹ Personal communication with Péchiney experts, 2nd November 2004.

² <http://www.tshwane.gov.za/> accessed 1st September 2005.

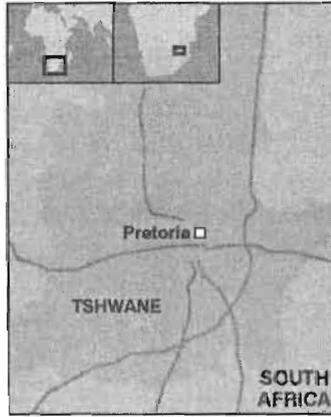


Figure 2, www.tshwane.org.za City of Pretoria and metropolitan Tshwane

Tshwane means that “we are (the same) together”. It is derived from a Mushi chief who came to the area 100 years before the arrival of the whites. Blacks want to show that they were there first and the metropolitan city municipality is named after him. The city centre will stay Pretoria. The question that remains though is what territorial level will be used at the international level: the metropolitan area or the city centre? This constitutes the main worry of the opponents of the name Tshwane. From a symbolic point of view the cartoonist, Zapiro, is right, namely that some people will lose the power of territorial identification in the process (Figure 3).



Figure 3 Cartoon from Zapiro, March 2005, Mail&Guardian

The case of KwaZulu-Natal's primate city-area is different from that for Tshwane and Pretoria. In this instance, the Metropolitan Municipality is eThekweni, the name the Zulus used when referring to Durban. This place name is already rooted locally and was only waiting its official proclamation. Equally, it is important to note that a particular place can generate a particular identity and that a place can also be named after its very identity.

Conclusion

South Africa is struggling with the competing demands of difference and unity as it seeks to reconstruct herself in a more human and equitable way. Far from disappearing, arguments about national belonging and racial and ethnic differences have increased in prominence South Africa in the 1990s. The change or creation of place names can be seen as a way to unify the identity of multi-languages and multi-culture citizens. In the same time, it is perceived as another tool to divide the society and reinforce communitarism. This process is geared towards achieving two aims, nation building – both geographically and historically - and a politico-territorial 'marketing'. The process of changing or creating place names in South Africa shows that it is on its way to achieving a peaceful culturally differentiated communitarism after so many years of white domination. The whites will defend a place name to preserve its identity, roots and symbols. While this corresponds to the idea of a rainbow nation, the South African case study shows the tendency towards an African homogenisation of place names that is favourable to the majority of the population. This homogenisation, perceived by whites like a new hegemony, is not creating a true South African identity. The process of changing and creating place names is also showing the nature of the historical project for the new South Africa. Two disputed historical periods are concerned, the colonization and the apartheid era. The political strategy to set up a new history is marked by the use of older pre-colonial references, sometimes more neutral (like with the Khoisans), external with the country or borrowed from nature. Even if the problems and tensions are many, we can imagine that compromises will be found between the different communities. These compromises are already made by the way of informal and imaginative place naming. The more modest goal of political education therefore should be one that recognises the role of different identities, as well as the significance of conflicting moral claims. Democratic ways of conflict resolution should be fostered rather than the idealistic clamouring for unifying national values. Promoting tolerance of and respect for political opponents contributes more to democratic nation building than an utopian common memory or an official history about a divisive past. Even if some names disappear they will still be part of the minded South African history and will help the younger generations to keep an eye on the past.

REFERENCES

- BEKKER S., PRINSLOO R. (eds.) 1999: *Identity? Theory, Politics, History*. Pretoria, HSRC Press.
- BOPDA A., 2001: De l'usage de fonds mythiques dans les remaniements territoriaux en Afrique et au Cameroun. *Cahiers de géographie du Québec*, 45, 126, 451-478.
- BROWN D. 2001: National belonging and cultural difference: South Africa and the global imaginary. *Journal of Southern African Studies*, 27, 4, 757-769.
- COETSER A. 2005: Echelons of power and naming practices: a case study, *Nomina Africana*, 18, 1&2, in press.
- COETSER A. 2002: How far back with name changes? Conference paper presented at the 12th International Conference of the Names Society of Southern Africa, in Bloemfontein. 17 – 21 July 2002
- COOMBES. A.E. 2004: *Visual culture and public memory in a democratic South Africa*. Johannesburg, Wits University Press.
- DE JAGER N. 2002: South Africa: an emerging national identity. *CIPS Electronic Briefing Paper*, www.up.ac.za/academic/cips.
- DIXON J., DURRHEIM K. 2000: Displacing place-identity: A discursive approach to locating self and other. *British Journal of Social Psychology*, 39, 27-44.
- GERVAIS-LAMBONY P. 1997 : *L'Afrique du Sud et les Etats voisins* . Paris, Armand Colin, collection "U".
- GUILLOREL H. 2003 : Toponymie et politique : l'exemple de l'Afrique du Sud. Conference paper presented at the 19th international conference of AFSP, Durban.
- GUYOT S. 2006 : *Rivages Zoulous : l'environnement au service du politique*. Paris: Karthala/IRD.
- GUYOT S., GEBRATI F., SEETHAL C., GIRAUT F., ANTHEAUME B. 2005: The question of the change of place names in post-apartheid South Africa. Conference paper presented at the SSAG Conference, Cape Town, September 2005.
- JENKINS E. 1990: From Leliefontein to Megawatt Park: some trends in the naming of South African places. *English Academy Review*, 7, 60-67.

- LOW S.M., LAWRENCE-ZUNIGA D. (eds.) 2003: *The anthropology of space and place: locating culture*. London, Blackwell Publishers.
- MAMDANI M., 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, Princeton University Press.
- MEIRING B. 1994: Toponymic innovation and social change. *Nomina Africana*, 8, 1, 65-79.
- MOODLEY K., Adam H. 2000: Race and nation in post-apartheid South Africa. *Current Sociology*, 48, 3, 51-69.
- NETHERSOLE R. 2002: Reclaiming identity as truth: on the politics of the African Renaissance. *Quest: An African Journal of Philosophy*, 16, 1-2, 143-150.
- ORMELING F. 1997: Cartographic problems in a multilingual society: mapping the new South Africa's place names. *Nomina Africana*, 11, 1, 37-50.
- PALMBERG M.(ed.) 1999: *National Identity and Democracy in Africa*. Pretoria, HSRC Press.
- RANGER T. 1989: Whose heritage? The case of the Matobo National Park. *Journal of South African Studies*, 15, 217-249
- RANGER T. 1996: Great spaces washed with sun: the Matopos and Uluru [Ayer's Rock] compared, in Kate Darian-Smith, Liz Gunner and Sarah Nuttall (eds), *Text, Theory, Space: Land, Literature and History in South Africa and Australia*, London, Routledge.
- RAPER P.E. 1989: *A dictionary of Southern African Place Names*. Second edition, Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.
- REID B. 2004: Labouring towards the space to belong: place and identity in Northern Ireland. *Irish Geography*, 37, 1 , 103-113.
- RYAN L. 2005: Identity, conflict, and memory in Cape Town's public spaces: unearthing the Waterfront. *Postamble*, 1, 2, 34-43.
- SNYMAN G. 2005: Construting and deconstructing identities in post-apartheid South Africa: a case of hybridity versus untainted africanicity?. Conference paper presented at the Rhetoric of Identity Conference, Redlands, CA, January 2005.

PARTIE 2 :

**POSITIONNEMENT D'ACTEURS,
ARTICULATION ENTRE PROJET DE
TERRITOIRE ET CONTRADICTIONS
REFERENTIELLES**

INTRODUCTION SYNTHETIQUE

Pierre-Antoine LANDEL

Dans les différentes approches du concept de territoire, plusieurs auteurs ont traité de question de leur construction, et particulièrement, du rôle des acteurs. L'un des premiers est Henri Lefèvre, qui dès 1973, affirme que « le mode de production organise - produit - en même temps que certains rapports sociaux - son espace et son temps. C'est ainsi qu'il s'accomplit »

Dans les définitions les plus courantes, les territoires sont construits par des acteurs en réponse à des problèmes donnés. Cette construction s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'un projet qui permet d'articuler deux éléments inscrits dans des temporalités différentes : une situation de départ et un but à atteindre dans un avenir plus ou moins proche, au travers d'une stratégie permettant une mobilisation judicieuse des ressources. Ainsi s'expliquerait l'extrême diversité des constructions territoriales, répondant à une multitude de problèmes, inscrits dans des échelles différentes. A l'origine, le territoire institutionnel offrait une possibilité de régulation hiérarchique suffisamment efficace pour répondre aux aspirations des groupes sociaux. L'ouverture des sociétés et des marchés, l'émergence de nouvelles formes de relations et de communication remet en cause ces territorialités données et transmises. Des territoires se forment sans cesse, avec des formes différentes selon la nature des problèmes posés : le bassin versant pour la gestion des ressources en eau, le quartier pour les réponses aux déficits de liens sociaux, les coopérations interétatiques pour construire des cadres d'adaptation aux défis de la mondialisation, des réseaux coopératifs, inscrits dans des relations horizontales, aux formes sans cesse évolutives.

A l'extrême, chaque acteur construit son propre territoire de projet, au sein duquel il revendique un rôle d'auteur, sans réelle coordination, ni recherche de synergie entre les actions. Le système induit plus la concurrence que la cohérence. Cette multiplication des territoires de projets peut conduire à une sorte de « darwinisme » territorial, au sein duquel, faute de régulation suffisante, le plus fort aura le dernier mot. Cette situation peut amener à poser deux questions :

- Comment observer ces dynamiques locales, au sein des quelles chaque acteur construit son propre territoire ?

- Comment passer d'une logique de juxtaposition à une logique d'articulation, au sein de laquelle la multiplicité des territoires de projets s'inscrit dans un projet de territoire articulé, qui ait un sens ?

Les communications de l'axe 2 des rencontres permettent d'introduire ces questions, au travers de différentes approches. Elles se réfèrent à 2 thématiques principales. La première est relative à la territorialité et renvoie à des problèmes de définition et de construction, en posant de façon permanente la question de la relation aux Etats. La seconde est relative aux problèmes et aux modes d'articulation entre acteurs, et donc entre territoires.

Omniprésence du couple Etat-territoires

Les textes mettent en évidence l'extrême diversité des formes de territorialité, tout en soulignant le rôle déterminant de l'Etat dans leur construction. Nadir Boumaza relie la problématique aux caractéristiques des territoires et aux différents modes d'ancrage qu'induisent les rapports sociaux, aux identités et aux rapports à l'espace. Il propose une distinction entre les pratiques individuelles et pratiques collectives, confirmant ainsi la distinction proposée par Frédéric Giraut entre une approche française, qui insiste sur les territorialités publiques, et une approche anglo-saxonne qui reposerait sur l'analyse des territorialités individuelles. Partant de la territorialité, la territorialisation résulterait d'un processus de construction par des acteurs, décomposée en 6 phases : identification, nomination, occupation, appropriation, gestion, exploitation.

Benoît Antheaume propose d'illustrer le processus par la métaphore de la maille territoriale. L'opération de découpage et de maillage territorial s'inscrivant dans des idéologies définies au niveau national. La France, au terme d'une longue histoire inscrite dans des logiques d'implication descendante, s'illustrerait par un système complexe, allant des fines mailles aux grosses mailles, dont les combinaisons permettraient une diversité allant de la haute couture au prêt-à-porter. En Afrique du Sud, les urgences sociales et l'ampleur des processus de changement imposent l'innovation, l'imagination, et l'ingénierie dans les processus de fabrication des territoires. L'efficacité induit parfois certaines approximations, qui se révèlent tout aussi efficaces qu'un maillage complet, qui secrète ses propres blocages. Les opérateurs du maillage territorial du Maghreb ont été décrits par Nadir Boumaza et illustrés par l'exposé de Elmostafa Hassani sur la région de Abda-Doukkala au Maroc. Les constructions territoriales sont l'objet de similitudes et d'évolutions différenciées, sous l'influence de trois facteurs :

- la permanence es structures sociales précoloniales, illustrées par la permanence du Makhzen et les influences des différentes tribus ;

- la nature du « contrat » colonial qui repose sur un réseau administratif calqué sur le modèle de Critaller, basé sur le contrôle des axes pour dominer le territoire, les ressources et les populations ;

- le mode de construction de l'Etat indépendant.

Dans ce cadre, territorialité est assimilée à souveraineté. Il s'agit d'un mode d'ancrage dominant, qui passe systématiquement par la délimitation de frontières et induit des comportements communs aux acteurs internes à ces limites inscrits dans des relations verticales d'autorité.

Problèmes de différenciations et de contradictions

Le territoire n'est pas unique et figé; il est au contraire différencié et dynamique, pour plusieurs raisons liées à sa nature et aux enjeux dont sont porteurs ses acteurs. En raison de la méthodologie suivie et des postulats posés au début de chaque problématique, le territoire devient un paradigme qui donne naissance à la pluralité et non à la singularité, d'où les territoires pluriels. Le territoire est défini comme lieu de réalisation de jeu d'acteurs et d'articulation de rapports entre des groupes sociaux, avec des possibilités d'extension, en fonction de la diversité des partenariats. En résultent diverses formes de gouvernance et de développement.

A partir de la description de la vie du village de Nazaré au Portugal, Christine Escallier montre que le territoire des pêcheurs, qu'il soit terrestre ou maritime, est un lieu de luttes de pouvoir et de tentatives d'appropriation, de conquêtes et de contrôle par des fractions. La construction d'un cadastre marin ; révélant ça et là des rochers immergés abritant du poisson, dénommés et déterminés par des alignements de points terrestres seuls connus des découvreurs, illustre la permanence des processus d'identification et de délimitation.

La diversité des problèmes posés par les questions d'articulation conduit parfois à l'émergence de paradoxes. Nadir Boumaza insiste sur les différences d'échelles sociales et les possibilités d'articulation entre des acteurs locaux qui subissent les processus de fragmentation. A partir de l'exemple des guides, muletiers et gîteurs, Hassan Khallaf révèle les hiérarchisations de relations entre individus et communauté, selon les appartenances professionnelles. Avec les organisateurs touristiques, il pose la question des divergences entre des logiques exogènes et endogènes. Au travers de l'étude des rapports entre les sociétés locales et les ONG, Mohammed Aderdar pose l'hypothèse selon laquelle la convergence entre les sociétés locales et les associations s'exprime lorsqu'il y a continuité des traditions des solidarités classiques qui caractérisent les sociétés traditionnelles. L'étude des

dynamiques de métropolisation et de territorialité permet à Jean Luc Permay de poser les problèmes de logiques contradictoires entre temps long et temps court. Sumaiya. A. Desai met en évidence les stratégies divergentes des acteurs de l'écotourisme dans le Parc national du Karoo. Le manque d'articulation entre les tour opérateurs, les personnels hôteliers, les touristes et les communautés résidents aux alentours du parc limitent les possibilités de développement. Enfin, Fatima Gebrati et Zolecha Mzitshi décrivent les territoires et territorialités des femmes noires dans la production d'agrumes en Afrique du Sud Post moderne. Elles interrogent les relations entre marché international, marché sud africain, genres et développement territorial.

L'ensemble de ces démarches illustre la diversité des problèmes d'articulation entre acteurs et territoires, qui explique l'émergence d'une mosaïque territoriale, avec des relations diverses. Il doit être complété par un questionnement des articulations entre systèmes. Au travers des relations entre le système social issu de la pêche et le tourisme, Christine Escallier montre que le changement d'un élément d'un système a des conséquences sur l'ensemble des autres systèmes.

L'hypothèse des acteurs articulateurs

Jean Luc Piermay, citant Barel souligne « des articulations de fait entre des logiques apparemment contradictoires qui, à partir du moment où l'on accepte de les retenir ensemble, forment autant de paradoxes ». Grâce aux réseaux, les aires métropolitaines constituent des espaces de choix pour ces jeux paradoxaux. Il pose la question de l'existence d'acteurs articulateurs.

Hicham el Bayed rappelle les différents systèmes d'articulation que sont les districts marshalliens, les Systèmes Productifs Locaux, les clusters, et s'interroge sur les possibilités d'entrevoir un Système Touristique Local dans le Haut Atlas marocain. Peut il y avoir articulation sans une intention portée par un acteur articulateur ? Au travers des processus de régulation que peuvent constituer les phases d'appropriation (home situs) d'enracinement (ancrage), de recours à la justice. A partir de ses observations sur les processus d'introduction des énergies renouvelables dans les programmes d'électrification rurale du Haut Atlas, Joris Frere montre comment les nouveaux acteurs que sont les Maisons de l'Energie et de l'Environnement innovent en mélangeant les deux entités acteur institutionnel/acteur social.

En étudiant le positionnement des coopératives sur le marché de l'alphabétisation, non structuré, où prédominent les échanges non marchands : (associations et administrations), Omar Ibourk propose la coopérative comme modèle d'articulation entre acteurs institutionnels et acteurs de la société civile au niveau local, national et international, sur la base d'intérêts convergents :

emploi des diplômés et alphabétisation. Dans le même temps, il souligne leur fragilité interne qui risque de compromettre leur efficacité, sans poser toutefois l'hypothèse du lien au territoire comme élément de résolution de ces difficultés.

Plusieurs communications posent la question des spécificités du tourisme. Il ne s'agit pas d'un échange de produits matériels, mais de services entre des personnes, consommés de façon immédiate, au gré d'un déplacement du consommateur vers le produit, et non l'inverse dans le cas général. Comment envisager le tourisme comme une ressource susceptibles de révéler d'autres ressources, autour desquelles le territoire doit se réarticuler ? A quelle échelle ? S'agit-il de permettre la poursuite des systèmes actuels ou d'inventer de nouveaux systèmes de développement touristiques « durables » ? Le risque est en effet qu'il ne se réarticule qu'autour du système monde, dans un court terme, une banalisation et une muséification du patrimoine ?

En conclusion

Les textes rappellent la permanence des questionnements autour des problèmes d'articulation d'acteurs et de territoires. Pour Jean Luc Piermay, ils laissent entrevoir le territoire comme un paradoxe déclinable à l'infini, comme un lieu de gestion des contradictions géographiques. En intégrant les temporalités, la cohésion interne et les mouvements d'ouverture, le projet reste ce qui permet de concilier l'inconciliable. Il est le lieu de cohésion permettant de transcender les normes ou référents procéduraux, en répondant à des problèmes, et en construisant sans cesse de nouveaux paradoxes, dans des contextes différents. Pour la France, les questionnements porteraient sur les conditions de partage de compétences et de capacités d'organisation. Au Maroc, la combinaison de normes traditionnelles, juridiques et religieuses ne cesse d'interroger alors qu'en Afrique du Sud émergerait une flexibilité plus forte, qu'il s'agirait de mieux observer.

Il est intéressant de noter que 2 termes n'apparaissent pas dans les communications : subsidiarité et gouvernance. L'acteur y est bien présenté comme un individu ou un groupe porteur d'intentionnalités, mais la question porte au final sur la capacité de l'acteur à s'émanciper d'un système de référents issus d'acteurs externes au territoire, et en premier lieu, l'Etat, pour construire son propre système de référents. Il s'agit d'acquérir l'autonomie permettant à la fois la construction des ressources territoriales et l'ouverture au monde.

HAUTE COUTURE OU PRET-A-PORTER ? LES EFFETS DE MODE DE L'HABIT TERRITORIAL

Benoît Antheaume

*Directeur de recherche à l'IRD, Bondy
Email antheaume@ird.fr*

Abstract :

Fashion or easy-to-wear ? The territorial framework in France is made of administrative units, wall to wall, that fits inside each other like Russian dolls. In the new post apartheid South Africa, the brand new territorial framework is much more made of a multilayered hierarchy of discrete non overlapping units. This paper tries to draw an historical perspective to analyse and explain differences and similarities,

Introduction : la maille territoriale et les tricoteurs

Le territoire considéré comme un lieu socialement construit et jamais neutre et comme le résultat d'une stratégie où se croisent d'un côté un espace matérialisé et de l'autre, des forces de tous ordres qui luttent pour se l'approprier, le conserver ou le dominer, est soumis à des règles plus ou moins universelles. Des auteurs comme Sack (1986) ou Cox (2005) ont bien décrit les mécanismes qui conduisent à la territorialisation, d'autres (Dubresson & Jaglin, 2005) les ont approfondis à travers des exemples empruntés à la gouvernance et à la régulation des espaces urbanisés.

Les territoires, dans l'acception donnée plus haut, font l'objet de politiques publiques dont l'objectif est de les réguler, de leur donner des règles de fonctionnement et d'usage. Mais ces règles qui font la part belle aux hiérarchies de tous ordres nécessitent de plus en plus une réforme, un changement, voire une rupture dans leur orientation dominante pour une meilleure prise en compte des aspirations des habitants, une nécessité souvent proclamée et répétée, mais pas toujours mise en oeuvre. Comment en effet adapter le gouvernement ou la gouvernance des territoires à des situations nouvelles, souvent engendrées par des réformes politiques ou économiques

d'envergure, comme peut en témoigner la réforme territoriale marocaine, réforme qui est souvent perçue comme une adaptation, de la part de l'Etat, à la mondialisation et qui est donc parfois mal vécue par les habitants.

L'analyse de la réalité montre en fait qu'il existe un vrai décalage entre la pensée et l'action, entre la théorie et la pratique. Elle montre surtout que, du passé, il est difficile de faire table rase et que si les règles et régulations mises en place fonctionnent peu ou mal, la tendance n'est pas à leur suppression, mais plutôt à l'addition de nouvelles, dans un processus cumulatif sans fin qui peut tourner à l'empilement, voire à la confusion

On comprend aisément que le territoire n'est pas nu, et que les réformes successives vont même chaudement l'habiller. Si le terme « d'habit territorial » est utilisé dans le titre de ce papier, c'est pour tenter de démêler, à l'aide de mots simples, et par le biais d'une métaphore imagée une situation marquée par la complexité. Tout en sachant bien qu'entre « habit territorial » et « habillage territorial », il y a plus qu'une différence de mots, mais véritablement de concepts, le dernier cité pouvant traduire l'idée de tromperie, ou de maquillage pour masquer une vérité territoriale qui, elle, serait finalement nue !

Dans la classification des activités économiques, l'industrie de la maille est une catégorie clairement identifiée. Elle évoque bien naturellement le textile. Dans le registre de la métaphore, la maille territoriale, terme souvent usité par les spécialistes de l'aménagement du territoire rend bien une idée-force : celle d'un assemblage de mailles équivalentes et univoques, qui traduit à la fois la qualité et la densité de l'encadrement administratif et politique d'un territoire. En France, un territoire à fines mailles renvoie à un encadrement de proximité, comme la commune ou le canton, alors que le territoire à grosses mailles évoquerait plutôt le département ou la région. S'intéresser à la maille territoriale conduit forcément à se pencher sur ceux qui la pensent et la construisent, les « tricoteurs » de cette maille en quelque sorte, hauts fonctionnaires, experts en aménagement, géographes aussi, sur l'efficacité des résultats obtenus et sur la cohérence opérationnelle de leur production que constitue « l'habit territorial ».

La question invite donc à savoir si les territoires ainsi tricotés relèvent de la haute couture, et sortent donc de l'imagination de « grands couturiers » satisfaisant aux exigences de l'esprit technicien et cartésien, ou ne sont que des constructions plus éphémères, répondant à des effets de mode : celle des idées politiques du moment dont on sait qu'elles évoluent dans le temps – un peu comme toutes les modes qui ne sont souvent qu'un éternel recommencement – selon des cycles (centralisation, déconcentration, décentralisation, dévolution), et selon des paradigmes idéologiques qui font du marché ou de l'Etat, le

principal régulateur territorial. Sans oublier que doivent être prises en compte les tendances lourdes de la rhétorique politique exigeant une combinaison de «local» et de «bonne gouvernance» nonobstant une pincée de «développement durable». Le débat est souvent robuste, car au centre d'enjeux de pouvoirs et il se tient sur la ligne de front de forces qui s'opposent et tentent de s'appropriier ou de dominer le territoire, quelles que soient sa taille ou sa forme. Des exemples pris en France et en Afrique du Sud étayeront le propos.

L'habit territorial en France: nostalgie de la haute couture mais nécessité du prêt-à-porter

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors que la reprise des activités économiques nécessite de reconstruire de nombreuses infrastructures dans un schéma directif et planifié, la reconstruction administrative territoriale est limitée à quelques révisions. Jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, l'habit territorial français est constitué par une partie du maillage ancien existant (communes et départements, ces derniers créés en 1790), progressivement enrichi de mailles nouvelles créées dans les années 1960 (régions), et de modes de gouvernance (intercommunalité) radicalement nouveaux et dont la fonctionnalité n'apparaît que dans les années 1990. Les pouvoirs publics ont progressivement confié la mise en application de la politique d'aménagement du territoire à une délégation interministérielle, la DATAR (devenue la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires : Diact), dont la politique, expression du volontarisme de l'Etat, après la guerre (Etat savant) ou de son absence de volontarisme, dans les années 1980 et 1990 (Etat suivant puis Etat seyant) a varié dans le temps (P. Musso, 2006).

Quoiqu'il en soit, toutes les réformes territoriales que la France a connues depuis la Seconde guerre mondiale montrent que celles-ci procèdent toujours de l'addition, parfois de la substitution de compétences d'une maille au profit d'une autre, jamais de la soustraction de mailles (Frémont, 2005).

Ainsi, les multiples niveaux d'encadrement du territoire français (Frémont, 2005) ont partout été dénoncés, voire décriés. Que n'a-t-on pas glosé sur le mille-feuille territorial ? L'appartenance de la France à l'UE a également eu des conséquences sur cet encadrement et son financement puisqu'actuellement, on dénombre sept ou huit niveaux selon les auteurs.

Des tentatives de réformes ont pourtant été faites en France, du moins pour les petites communes dans le sens de leur fusion (en prendre deux ou plusieurs pour n'en faire qu'une seule). Les fusions réussies mais pas forcément abouties ne concernent que cinq cents cas environ, où deux

communes au moins ont effectivement fusionné, alors que le pays en compte au total près de 36000, pratiquement autant que dans toute l'Europe réunie. Cinq cents fusions ne concernent donc que moins de 2% de l'ensemble des communes françaises. Autant dire que le résultat est ridiculement faible. La taille et la richesse des communes, même voisines, varient grandement. Il faut compter sur la crainte du « riche » de payer pour le « pauvre », avec celle du « petit » d'être mangé par le « gros », comme veiller à l'excessif appétit du « gros » à l'égard du « petit ». Mais il faut également compter avec les jeux de pouvoir locaux, les ambitions personnelles, les stratégies de domination, les rivalités politiques, etc. qui sont parties prenantes dans les échecs, lors des tentatives de fusion.

Une analyse des échecs montre d'ailleurs qu'on n'a pas « meilleur ennemi » que son voisin proche et concurrent immédiat, une remarque qui s'applique à toutes les organisations et que les querelles de clocher (ou de minaret sans doute) s'ancrent durablement dans l'histoire et la mémoire et forgent une forte identité répulsive, sachant qu'on se reconnaît souvent mieux « contre un autre » souvent tout proche qu'entre soi.

En France, la commune est porteuse d'énormes disparités de surface et de population. Pourtant, la maille communale est tissée de façon homogène sur l'ensemble du territoire et tout maire dispose, électoralement parlant, du même poids en tant que grand électeur. Et dans la signalisation routière de direction (SRD), toute commune bénéficie d'un traitement homogène à travers le pays. Le panneau indicateur qui « déclenche », sur toutes les routes, nationales comme départementales, l'entrée d'un chef-lieu de commune, et partant une vitesse limite à respecter, pratique un strict égalitarisme : taille uniforme, lettrines noires sur fond blanc et listel rouge (Piveteau, 2003), à l'entrée comme à la sortie (lettrine barrée),.

Il ne s'agit pas de nier les réformes territoriales importantes qui ont pris place dans les années 1960. Réformes des départements de l'Ile-de-France (avec une augmentation des départements français portés de 90 à 95, aujourd'hui à 100 avec la Corse et les DOM) mise en place des régions, lois successives de décentralisation des années 1982, 1993, et 2003 donnant aux départements des compétences nouvelles et aux régions à la fois une base élective et des compétences la faisant émerger comme un territoire doté de pouvoirs exécutifs locaux, que symbolisent les hôtels flambant neufs de régions nécessaires à l'hébergement du personnel et des attachés territoriaux nombreux chargés de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences. Hôtels de département d'une part, et de région de l'autre témoignent de la rivalité existante entre les mailles départementale et régionale, dont tous les rapports dénoncent la trop grande proximité d'intervention, le chevauchement, voire la redondance des compétences (comité départemental du tourisme et comité

régional du tourisme), une situation qui augmente sensiblement les coûts de gestion des rouages et interfaces territoriaux très nombreux, qui ouvre parfois la voie au clientélisme et au népotisme et explique certainement l'augmentation des impôts et taxes locaux, à un rythme annuel qui est le double de celui de l'inflation officielle.

Ces réformes n'ont pas été négligeables, mais aujourd'hui du moins à l'échelle nationale, leur temps – autrement dit, celui de la haute couture – est sans doute révolu. Ces réformes émanaient souvent des parties hautes des circuits d'autorité, expression d'une démocratie représentative et elles étaient effectuées dans une logique d'implication descendante, où le citoyen était invité à s'appropriier la parole venant du haut... et à payer !

On considère que la haute couture territoriale a pu déboucher sur des séries plus longues et moins coûteuses, destinées à un usage quotidien et adaptées aux besoins immédiats du terrain, par exemple pour satisfaire une demande de services de meilleure qualité, une sorte de « prêt-à-porter » territorial. L'amélioration des transports publics en région tout comme l'augmentation du budget des lycées régionaux illustrent des succès réels marqués au sceau du pragmatisme politique.

L'échec des tentatives de fusion de communes, signalé plus haut, ont conduit les pouvoirs publics français à adopter une autre stratégie de bon sens qui consiste à « geler » la maille communale, mais à priver les communes de ressources si elle ne trouvaient pas des arrangements locaux négociés, sous des formes intercommunales institutionnalisées.

L'intercommunalité (ou le dispositif dit des « communautés de communes »), qui représente à la fois le mouvement et la connexion (Vanier, 2005) peuvent ainsi être rangée dans la catégorie du « prêt-à-porter » territorial. Certes, cette nouvelle maille intercommunale n'en est pas une, elle n'est jamais qu'un agrégat de mailles élémentaires dans le cadre duquel une offre de service est proposée. Mais l'intercommunalité constitue en France la réponse rationnelle et adaptée à une demande particulière (propreté, transports en commun, services immatériels d'aide à la personne, etc.) dont on mutualise les dépenses pour offrir une prestation de meilleure qualité. Les responsables de l'interterritorialité ne sont pourtant pas élus au suffrage universel et ils ne peuvent faire prévaloir qu'une légitimité assise sur des arrangements gestionnaires.

Pour terminer, notons que les grandes réformes territoriales coïncident avec les temps historiques les plus forts et les plus intenses (révolution française, Afrique du Sud démocratique) : la France en serait au stade mature, l'Europe au stade juvénile et l'Afrique du Sud viendrait d'entrer à l'âge adulte.

Les 3 «i» de l'habit territorial sud-africain : innovation, imagination, ingénierie

En Afrique du Sud, le temps des grandes réformes territoriales est toujours d'actualité. Le temps est encore à la haute couture avec des propositions particulièrement novatrices. Pas encore à celui des petits ajustements.

Curieusement, un retour sur l'histoire des quarante dernières années montre que L'Afrique du Sud n'a cessé de fabriquer du territoire depuis un siècle (Giraut, 2005). Au temps de l'apartheid, l'imagination dans le domaine de l'encadrement du territoire n'a pratiquement pas trouvé de limites pour assigner à résidence, sur des portions de territoires donnés, fréquemment situés aux confins des aires blanches, les habitants noirs sur le critère exclusif de la couleur de la peau. Pays le plus inventif qui soit en matière d'ingénierie territoriale, souvent pour de très mauvaises raisons, son régime basé sur la ségrégation a poussé jusqu'à l'absurde et l'ubuesque et selon une fiction idéologique et raciste, cette logique de la séparation, au point que l'Afrique du Sud du grand apartheid est emblématiquement symbolisée par son organisation territoriale si particulière, scindée entre provinces blanches d'une part et bantoustans noirs de l'autre.

Les découpages des années 1970 (quatre province blanches et dix bantoustans, dont quatre « indépendants »), encore très proches de nous, témoignaient de la volonté de mise à l'écart dans leur propre pays de la majorité de la population noire, qui avait besoin de visa et de passeport intérieur pour franchir des frontières créées de toutes pièces, dont le nombre et la multiplicité étaient accrues par la fragmentation des bantoustans, dont les taches et la disposition sur une carte s'assimilaient à une peau de léopard (à la façon des enclaves israéliennes de Cisjordanie).

Dans les années 1990, la nouvelle Afrique du Sud devait se débarrasser de ses oripeaux territoriaux complètement inadaptés et se tailler un nouvel habit territorial, en mettant en avant des critères et des préceptes d'égalité et de rattrapage. Il a donc fallu remettre l'ouvrage territorial sur le métier, et établir un nouveau projet de maillage territorial largement débattu dans les organes d'information (notamment la presse) et dont la réalisation, compte tenu des acteurs en présence et du nouveau rapport de forces institué, était devenue d'une brûlante actualité.

Ce raccommodage territorial a constitué un des grands chantiers (avec d'autres tout aussi importants) de la nouvelle Afrique du Sud, chantier qui s'est alors opéré sous la houlette du *Demarcation Board*, truffé d'élus politiques, de technocrates et de scientifiques (notamment des géographes

libéraux) suscitant vastes débats et audiences foraines passionnées. Deux impératifs guidaient cette démarche : l'équité et la rapidité.

Équité dans les aires et flexibilité dans les limites

Cette réforme qui commence au début des années 1990 était mue par une puissante volonté : celle de l'équité territoriale qui nécessitait la mise en œuvre technique et humaine du rattrapage que devaient opérer les bantoustans, qui étaient la création spatiale et territoriale emblématique du système du « grand apartheid ». En d'autres termes, comment intégrer dans un maillage territorial nouveau et dans le patrimoine commun national les territoires historiquement défavorisés et donner l'impulsion nécessaire – pas forcément suffisante – pour tenter de les mettre à niveau, selon des mécanismes parfois complexes.

Il s'agissait-on l'aura compris- de résoudre une véritable quadrature du cercle en partant d'une large maille, puis de tenter de « faire du neuf avec du vieux » ! En fait, les experts nommés pensaient créer dix nouvelles provinces. Ils se sont contentés d'en créer neuf. Le mot « créer » n'est d'ailleurs pas approprié, car leurs limites ne sont en fait que d'anciens contours qui reprennent plus ou moins le tracé des provinces économiques des dernières années du système de l'apartheid (un peu à l'instar des régions de programmes en France, devenues sans grande imagination les matrices des régions tout court). L'important était de « paver » intégralement l'espace, en d'autres termes de bâtir un dispositif cohérent où primait la continuité spatiale. L'opération était relativement facile dans un cas, celui de l'Etat Libre d'Orange, devenu Etat Libre, avec l'inclusion d'une parcelle de bantoustan du Bophuthatswana ou dans le cas de la Province du Cap subdivisée en 3 parties (Western, Northern, Eastern). Elle s'est avérée plus délicate dans le cas du Kwa Zulu Natal (intégration de l'ensemble des parcelles du bantoustan Kwa Zulu dans la province du Natal pour former la province dont le toponyme reflète cette agrégation, et extrêmement complexe dans certaines provinces nouvellement créées, quand il fallut recoudre des parties de provinces blanches avec des parcelles éparses de bantoustans (Northern et Eastern Province, Limpopo).

Comme toute création nouvelle, ce dispositif a suscité des critiques pour son manque d'imagination (pourquoi reprendre les vieilles limites des régions économiques du temps de l'apartheid ?), pour sa marque de fabrique technocratique où la parole des experts, des sachants et des savants est dominante, voire écrasante et pour la non-prise en compte des aspirations populaires (Maharaj & Narsiah, 2005). Les détracteurs du découpage en 9 provinces pensent toujours qu'une meilleure prise en compte de la population concernée aurait été l'expression d'une démocratie participative. Mais alors

que le pays venait tout juste d'accéder à la démocratie représentative, il semblait difficile de forcer le tempo, nonobstant les conditions logistiques à réunir et la légitimité des intervenants à définir.

Il ne s'agissait pourtant que du premier acte de la réforme territoriale, celle de la maille des provinces. Même si en 1994, la maille nationale avait été corrigée lors de la restitution du port de Walvis Bay à la Namibie (ex Sud-Ouest Africain) devenue indépendante en 1990 (Billawer & Samé Ekobo, 2002). La seconde étape de la réforme territoriale a concerné l'échelon intra provincial, celui des communes. Confiée au *Demarcation Board*, constitué d'experts et d'élus, la tâche consistait à créer un maillage fin. En fait, l'opération s'est révélée être beaucoup plus complexe dans la mesure où il fallait repartir de zéro et élaborer un dispositif original qui permettrait aux acteurs de ne pas se focaliser sur des limites internes, qui s'assimileraient plus à des querelles de bornage qu'à tenter de les dépasser. Pour ce faire un avenant à la constitution provisoire avait acté les emplacements et les lieux d'une dizaine de conflits potentiels qu'on se promettait de régler ultérieurement (Gervais-Lambony, M.-A., 1996). Toutes les parties en cause en prenaient ainsi acte officiellement.

Aires métropolitaines, municipalités locales et municipalités de district, avec un principe d'emboîtement de la municipalité locale dans celle du district, ont alors constitué les briques spatiales élémentaires proposées par le *Demarcation Board*, mais contrairement à la règle établie des emboîtements rationnels, l'édifice construit permettait une certaine flexibilité dans les articulations territoriales.

Le principe d'ensemble est le suivant. La carte administrative nationale est composée de 9 provinces. La maille la plus basse dans la hiérarchie est la municipalité locale (environ 200). Ces mailles constituent le pavage de base (*wall to wall*) mais, une fois regroupées par grappes de 4 à 8, elles constituent des municipalités de districts (donc l'échelon directement supérieur à celui de la municipalité locale). Au sein des municipalités de district, existent des zones vides d'hommes ou sous-peuplées voire de grandes réserves de faune (Kruger Park), appelées *District Management Areas* (DMA), dont la gestion relève du district sans passer par la maille la plus basse, celle de la municipalité locale.

A côté des municipalités de districts (qui agrègent municipalités locales et DMA) existent des aires métropolitaines que sont les grandes villes et leurs agglomérations au sens le plus large possible, incluant parfois des zones rurales d'étendue substantielle, situées pour trois d'entre elles dans le Gauteng, pour les trois autres, respectivement dans le Western Cape, le Kwa Zulu Natal et l'Eastern Cape. Cinq provinces ne comptent donc aucune aire

métropolitaine localisée, mais la carte des aires métropolitaines de l'Afrique du Sud est susceptible d'ajustements ultérieurs en fonction de l'expansion urbaine des grandes villes qui n'auraient pas encore accédé au statut d'aires métropolitaines, comme East London (renommée Buffalo City).

Mais la spécificité de la maille territoriale sud-africaine ne s'arrête pas à ces innovations. Elle repose sur la flexibilité des limites, voire sur une forme revisitée de fluidité biologique (Pourtier, 2005). Dans certains cas, il existe ainsi des municipalités locales ou de district qui sont dites «trans-limites» (*cross border*) ce qui signifie que, de par leur situation sur la carte, elles peuvent donc chevaucher des mailles de niveau supérieur, celles des provinces. Prenons un exemple : une municipalité de district composée de cinq municipalités locales peut relever d'une province pour quatre d'entre elles et de la province voisine pour la cinquième. Dans le même ordre d'idées, les limites extrêmes des aires métropolitaines ne sont pas toujours strictement confinées à l'aire où elle se trouve administrativement délimitée. Elles peuvent ainsi déborder, en tant que de besoin, sur la province voisine, ce qui signifie une gestion intégrée de l'aire métropolitaine incluant ses franges, dussent-elles déborder sur la province voisine. C'est le cas, par exemple de l'aire métropolitaine de Tschwane (ex-Pretoria), qui abrite la capitale du pouvoir exécutif et dont les franges extrêmes sont situées dans la Northern Province et non plus dans le Gauteng, sa province principale d'appartenance.

Au total, il a été calculé (Giraut, 2005) que plus de 15% (près de 200000 km², deux fois la superficie de la Belgique) de la superficie de l'Afrique du Sud relève de situations hybrides et de logiques territoriales différentes voire opposées (municipalités trans-limites, qu'elles soient locales ou de district, aires de gestion relevant du district, franges des aires métropolitaines) et qu'en conséquence, la carte du maillage territorial sud-africaine serait l'une des plus complexes qui soit, dans le sens où les limites des différentes entités évoquées s'affranchissent parfois des hiérarchies universellement reconnues en matière de territoires emboîtés. Les plus hardis des géographes ont même évoqué une structure post-moderne (Giraut, 2005), un qualificatif qu'on doit comprendre comme relevant d'un principe échappant à la rationalisation.

Contrairement au système territorial français qui s'appuie sur les deux principes sacro-saints de l'emboîtement d'une part (avec quelques exceptions comme les enclaves des départements du Vaucluse et des Hautes-Pyrénées) et celui du pavage intégral, de l'autre, le système sud-africain laisse la porte ouverte à la flexibilité et aux ajustements nécessaires.

En cas de conflits sur les limites, comme dans le contentieux frontalier du Bushbuckridge (Ramutsindela M. & Simon D. 1999), cette absence de rigidité autorisait des délais d'attente, plus ou moins longs qui permettent de

désamorcer des conflits latents, et de les traiter sur la durée, voire de répondre au problème de façon suffisamment dilatoire pour éviter toute effusion de violence, parfois prompte à surgir en Afrique du Sud.

Il faut donc considérer la flexibilité des limites comme un mode original de résolution des conflits territoriaux, ou –autre façon de voir les choses- à un mode de non-résolution des conflits, sachant que ne pas résoudre un conflit peut apporter, sur le court terme uniquement, plus de satisfaction et moins de frustration chez des acteurs antagonistes.

Rapidité de réalisation et rigidité des délais

Le découpage territorial a été conduit, selon les principes décrits ci-dessus, au sein de l'instance évoquée plus haut : le *Demarcation Board*. Mais, au-delà des objectifs qui lui étaient assignés pour découper le territoire, il a dû subir la contrainte de l'urgence car il fallait répondre dans des délais imposés par les échéances électorales, notamment municipales. Allons plus loin dans le raisonnement : la rapidité d'exécution a été –en partie- la clé du succès de cette opération de très grande envergure qui offraient un terrain propice à toutes les surenchères.

Plus de temps disponible aurait peut-être signifié la possibilité de rendre des arbitrages plus équilibrés, mais plus de concertations aurait tout autant signifié la porte ouverte à plus de contestation. Dans ce type de situation, il est avéré que 95% des propositions représentaient des compromis acceptables et de fait acceptés et que des délais de réalisation supplémentaires ne pouvaient qu'améliorer la situation d'ensemble que de façon asymptotique. Sans être tombés dans le travers d'une nuit des « longs ciseaux », où le scénario du maillage territorial de la Nouvelle Afrique du Sud aurait été écrit à l'avance, ou à la hâte, les experts ont rendu en temps et en heure leur verdict, faisant preuve d'une exceptionnelle transparence, puisque le projet était accessible en ligne et qu'un CDROM gratuit était très largement distribué auprès du public intéressé. Finalement, le résultat a suscité un consensus assez large, hormis dans la sphère universitaire toujours sourcilleuse en la matière (Maharaj & Narsiah, 2005) et qui reprochait au *Demarcation Board* que les mécanismes de la démocratie participative et du consensus populaire n'aient pas mieux fonctionné pour réaliser le découpage dont il avait la charge. Débat classique entre théorie et pratique, entre principes et action dont cette opération n'a pas pu s'affranchir totalement, comme beaucoup d'autres exemples existent à travers le monde.

Hormis l'extrême-droite, et les tenants de territoires spécifiquement blancs, dont l'audience s'amenuisait au fil du temps, le projet final n'a froissé que quelques catégories d'acteurs très spécifiques laissés pour compte, comme

par exemple, les chefs traditionnels ruraux qui devaient perdre certains des avantages acquis au temps de l'apartheid, qu'ils soient économiques, comme des gratifications ou de notoriété. Ils étaient perçus parfois (pas partout) comme les parties prenantes d'un système qui voulait territorialiser les habitants et enraciner voire enchaîner les populations noires à leurs bantoustans d'origine. Même si la réalité a montré (Gervais-Lambony, 1997) que la majorité des populations noires résidait déjà en ville et depuis longtemps, la fiction d'une ruralité noire ayant été largement entretenue par le système de l'apartheid. L'interpénétration de la ville et de campagne en Afrique du Sud est telle qu'on peut imaginer que les chefs traditionnels aient été considérés comme des acteurs dont on pouvait s'affranchir sans crainte dans une société devenue très urbanisée (55% à 80% de la population selon les critères retenus) (Guillaume, 2001). De plus, la légitimité héréditaire des chefs traditionnels posait un vrai problème à la nouvelle Afrique du Sud qui départage désormais les candidats aux différentes fonctions d'encadrement par le vote démocratique. La mise en place de nouvelles structures d'encadrement se fondant sur de nouvelles légitimités pour tous les acteurs de la nouvelle Afrique du Sud sans exception, rien n'empêchait donc un chef traditionnel de se soumettre au vote des électeurs et d'être élu pour retrouver notoriété et aura.

Conclusion : effets de cycle, effets de mode

En France, comme en Afrique du Sud, l'habit territorial est fait de mailles. Cette maille, grosse ou fine, subit des effets de mode, même si le temps d'une saison territoriale n'est pas celui d'une maison de couture...

La mode territoriale évolue en fonction d'un temps long historique. Il a fallu en France des décennies pour mettre en œuvre le processus de décentralisation, mais elle suit également les hauts et les bas de la conjoncture économique et sociale. Si les finances de l'Etat se trouvent à un point bas, si le remboursement de la dette publique mobilise le budget de l'Etat, les autorités du pays auront ainsi tendance à se dessaisir de compétences et de prérogatives sous le prétexte d'une déconcentration ou d'une décentralisation de pouvoirs, mais plus encore de transmettre aux mailles subalternes les dépenses de gestion qui vont avec les nouvelles prérogatives. Mais l'heure est donc désormais moins aux grandes réformes territoriales qui tranchent parfois dans le vif au nom de l'intérêt général qu'aux petits ajustements gestionnaires, à la source de l'émergence de petits pouvoirs territoriaux, pas toujours débarrassés de la tentation « localiste », du népotisme et du clientélisme.

La prolifération des territoires ou leur fabrication souvent débridée qu'on observe, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, s'expliquent donc par la nécessité d'un ajustement spatial et territorial, au nom du

développement, ou au nom de projets à réaliser, aux desiderata exprimés par les habitants qui demandent une meilleure gouvernance de la part des élites et plus de proximité dans la prise de décision qui les concerne, voire au nom de contingences très locales.

Le « gérer-au-près » des petits territoires ajustés au nom d'un projet commun coexiste donc souvent avec le « prêt-à-gérer » des grands territoires parfois mal taillés, mais qui restent ou ont été le symbole fort d'une vision politique du et pour le territoire. En France, comme en Afrique du Sud, l'équilibre est donc souvent difficile à trouver entre la haute couture territoriale très ajustée mais qui se révèle très coûteuse pour des budgets insuffisants et le prêt-à-porter du territoire de projet, dont les règles et régulations ont vocation à satisfaire le plus grand nombre, au moindre coût pour l'Etat, mais pas forcément pour les habitants.

BIBLIOGRAPHIE

BILLAWER H.W. & SAMÉ EKOBO M., *A human geography atlas of Walvis bay, beyond the reintegration*, Windhoek, Gamsberg Macmillan Publishers, 2002

COX K., La structure territoriale de l'Etat (STE) : quelques réflexions critiques in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 159-173

DUBRESSON A. & JAGLIN S., Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés : approches et méthode, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 337-352

FREMONT A., Le système territorial en France, en Afrique du Sud, dans le monde : éléments pour une comparaison, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 109-131.

GERVAIS-LAMBONY M.-A., Découpage régional, pouvoirs provinciaux, pouvoir central, *Hérodote*, 1996, 82, 61-78

GERVAIS-LAMBONY P., *L'Afrique du Sud et les pays voisins*, Paris, Armand Colin, 1997

GIRAUT F., *Fabriquer de territoires : utopies, modèles et projets*, mémoire de HDR Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 3 vol., 2005

GUILLAUME P., *Johannesburg, géographies de l'exclusion*, Paris, Karthala, 2001

MAHARAJ B. & NARSIAH S., La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud post-apartheid, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 79-108

MUSSO P., Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT, *Territoires 2030*, 2006, 3, 7-20

POURTIER R., Les âges de la territorialité in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 39-46.

PIVETEAU J.-L., La signalisation routière de direction : une nouvelle donne dans notre relation au territoire, *l'Espace géographique*, 2003, 32, 193-204

RAMUTSINDELA M. & SIMON D., The politics of territory and places in post-apartheid South Africa : the dispute area of Bushbuckridge, *Journal of Southern African studies*, 1999, 25 (3), 479-498.

SACK R., *Human territoriality. Its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986

VANIER M., l'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 317-336

LES TERRITOIRES MAGHREBINS EN RECOMPOSITION : LES TIRAILLEMENTS DES ACTEURS, UNE ETAPE INTERMEDIAIRE ?

Nadir BOUMAZA,

*Professeur des Universités,
Chercheur CNRS/PACTE Territoires*

La question territoriale abordée à propos de l'Afrique ou d'autres espaces et « continents culturels » ne peut manquer de rencontrer la force des modèles et approches européennes dont les référenciations sont intimement liées à une histoire de la construction des Etats et concomitamment à celle de l'évolution des sociétés locales. Des lectures hâtives des situations indiqueront ainsi d'une part la force de la centralisation étatique qui restreint l'effet de réformes administratives et des mouvements de libéralisation, et d'autre part les obstacles économiques, sociaux et politiques à l'émancipation des collectivités territoriales et des énergies locales.

Il reste pourtant à interroger les évolutions territoriales avec les redéfinitions de la légitimité des Etats imposées par les mutations sociétales et internationales.

Contexte international et problématique du territoire dans les pays du Maghreb

La région maghrébine se caractérise du point de vue territorial par une articulation de structures sociales anciennes dont la vivacité est liée à celles des structures étatiques qui restent fortement calquées sur le modèle administratif colonial réaménagé, le plus souvent à partir des modèles de l'ancienne puissance. Cette articulation constitue l'un des objets principaux de la réflexion sur les systèmes politiques et sociaux des trois pays qui présentent autant de ressemblances fondamentales que de dissemblances et d'évolutions particulières.

La question territoriale s'y inscrit en tant qu'elle interroge tant les sociétés locales du point de vue de leur vivacité, de leurs logiques de fonctionnement et de

leur lien avec l'Etat, que ce dernier qui présente des traits de centralisation et de domination par des appareils bureaucratiques.

De nombreux travaux menés à partir de diverses optiques disciplinaires et développés à diverses échelles spatiales, ont abordé à propos des régions maghrébines ou arabo-musulmanes, des questions comme celles du développement local, du développement durable. Ils participent ce faisant des souhaits ou prescriptions des organisations internationales et des pays prêteurs qui ont fait adopter, notamment par le Maroc, les choix formels et formalisés d'ouverture démocratique et de mise en place de bonnes pratiques de gouvernance. Le mouvement de libéralisation ouvert par l'adoption de Plans d'ajustement (Maroc 1983, Tunisie, 1988 et Algérie, 1994) et les réformes diverses concernant tant l'économie que l'ensemble des institutions, ont en effet contribué, notamment à la suite de l'effondrement du système soviétique et de la bipolarisation, à inscrire la région maghrébine dans le mouvement général de diffusion de normes et de principes de gestion et de gouvernement libéraux.

Traditionnellement, les travaux tendent à examiner la question du territoire en la situant de façon assez variable et fluctuante dans des pratiques spatiales ou des représentations liées à des situations spécifiques : les territoires des nomades et des pasteurs, ceux de catégories plutôt mouvantes comme celle de migrants ou de réfugiés, ceux de groupes ethniques, intéressent de plus en plus les chercheurs qui tendent, faut-il le souligner, à raisonner en termes de territorialité, la notion permettant de prendre en compte rapports sociaux, identités et relations à l'espace. Il en résulte nécessairement comme dans tout usage intensif d'un concept, d'une notion, des dilutions de la valeur heuristique et analytique de la notion fondamentale de territoire.

Nous définirons pour cela la territorialité comme une dimension socio-spatiale du rapport au monde et non pas comme des rapports d'une communauté à son espace étant donné la palette infinie de champs des constitutions et des pratiques du territoire constituées à l'échelle des individus et des groupes. Nous rejoindrons sur ce point Aziz El Maoula El Iraki¹, qui rapporte les nouvelles territorialités à des « pratiques individuelles de l'espace où chaque individu se forge sa propre territorialité ». Nous rappellerons néanmoins que, s'agissant des individus, ces pratiques sont alors en relation interactive avec les membres de ses réseaux et groupes d'appartenance et/ou de référence. Parce qu'il s'agit d'un produit social constitué sur des fragments d'espaces physiques et mentaux, le territoire relève de nombreux mécanismes et processus comme ceux de

¹ El Maoula El Iraki, Aziz, Des notables du makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc, L'Harmattan-INAU, Paris Rabat, 2002, p. 28

l'environnement de vie, de l'économie, de l'appropriation et donc du pouvoir, du politique, du droit, de l'histoire et de la symbolique, etc., toutes les catégories opérant des différenciations contextuelles tant entre les hommes que dans l'espace.

S'agissant de la référenciation, des différences consistantes opèrent d'une région du monde, d'une société et d'un pays à l'autre pour partie, en fonction de deux variables. La codification des territoires par les Etats et pouvoirs politiques constitue ainsi par exemple, une originalité des sociétés européennes dont l'histoire toute diverse soit elle, a tissé un ensemble composite d'échelles et de niveaux de référence de l'individu dans son rapport à l'espace, aux lieux et aux territoires. L'histoire personnelle, la parenté, le monde du travail, l'habiter, le lien social constitué autour de l'identité politique et sociétale, les loisirs, le projet etc. donnent lieu à l'élaboration des niches et coquilles de Gaston Bachelard ou de Abraham Moles¹, d'espaces et de territorialités nombreuses qui se constituent en domaines d'exercice politique de la citoyenneté volontaire ou pratique et dont la qualification et la nomination revêtent de l'importance. On considérera ainsi la densité territoriale européenne qui prend les figures du local, de la région (Länder, Région italienne, ..) et des niveaux intermédiaires que sont les « pays » ou les départements, et qui traduisent les interférences entre l'histoire des lieux et des communautés, la constitution des Etats et de leur évolution et la culture sociale du rapport des individus aux lieux, aux groupes sociaux et à l'Etat.

La place occupée par l'action territoriale dans l'ensemble du dispositif européen en est le reflet en tant que la construction politique procède de façon normative pour unifier les cadres d'action à des pays et territoires fort divers. Elle tente de formaliser un modèle ou des modèles à partir de politiques publiques concernant le développement durable, l'action sociale, la structuration des espaces, etc. Elle déclenche le travail sur les identités et fait prévaloir la construction du territoire sur sa préexistence.

Le cas des pays du Maghreb qui sont plus ou moins concernés par les modèles à l'œuvre en Europe, en diffère à plusieurs titres structurels, conjoncturels, historiques et politiques. Il pose à ce titre le problème de la transposition parfois mécanique d'analyses régionales et territoriales et surtout des méthodes et principes de l'action que mettent en œuvre les organismes publics des trois pays à travers les schémas, programmes et plans.

Comment s'y organise la relation entre l'Etat et le local ? Comment est représenté le territoire ? Dans quelle mesure les programmes de développement local et de promotion de la « bonne gouvernance » peuvent

¹ Bachelard, Gaston, Poétique de l'espace, PUF, 1957, Moles, Abraham, avec E.Rohmer, 1998, l'harmattan

ouvrir la voie à la promotion douce des valeurs et des biens générateurs de développement et de bien être collectif et des personnes ?

La question territoriale

La situation des espaces locaux y est à l'image de celle des Etats : précaire, incertaine, ici et là dominée par l'immobilisme de situations de pauvreté, de frustrations socio-économiques et culturelles, politiques et morales. Elle génère du mal être qui fait rêver de l'émigration en Europe alors que les pays offrent des ressources et des potentiels bien supérieurs aux perspectives du migrant. Là aussi comme dans les pays d'Europe, mais avec des perspectives totalement différentes voire opposées, la libéralisation¹, même si elle n'est pas nécessairement voulue par tous au même point, constitue un facteur déterminant du contexte. Elle est accompagnée par les menaces permanentes que font peser sur les régimes, la montée de l'islamisme contestataire auxquels s'ajoutent pour le Maroc, les difficultés de décollage et pour l'Algérie, les risques renouvelés d'utilisation de l'argent du pétrole comme outil de paix sociale et de clientélisation des populations.

Dans cette région caractérisée par des structures profondes originales et par une intervention décisive de la colonisation dans le processus historique de modernisation, la question territoriale peut être rapportée à des enjeux constitués autour du mode de consolidation de l'Etat et de la redéfinition de ses légitimités. Si l'Etat constitue une réalité intangible et solide en Afrique du Nord au regard du reste de l'Afrique, il n'en apparaît pas moins menacé de façon régulière. Cela tient d'abord à l'identification qui s'y fait entre régime ou personnel politique et puissance de l'Etat et qui, par les processus d'appropriation ou de détournement des fonctions régaliennes au bénéfice des forces dominantes ou par les représentations et stratégies des populations et groupes, fait de toute crise ou contestation politique et de toute conjoncture, une apparente menace de désordre et de remise en cause de l'Etat et de sa puissance.

Les risques classiques encourus par les Etats maghrébins et par les régimes politiques qui en ont le contrôle depuis les indépendances, ont pris des formes nouvelles avec la libéralisation économique et les réformes qui en ont découlé et qui concernent autant les appareils et institutions économiques que les représentations politiques et les modes de gestion. La décentralisation et la bonne gouvernance constituent en effet des objectifs affichés des systèmes de gouvernement qui tentent de les réaliser. Elles ont pour cela à régler des difficultés de passage du territoire institutionnel ou de l'action publique au territoire

¹ Hélène Ruiz Fabri, *Maîtrise du territoire et rôle international de l'État*, Académie des sciences morales et politiques,
<http://www.asmp.fr/travaux/communications/2000/ruizfabri.htm>

approprié et donnant lieu à cette mobilisation considérée comme nécessaire dans les idéologies contemporaines qui en attendent des vertus démocratiques, redistributives et protectrices des hommes et de l'environnement.

Le contexte contemporain des pays du Maghreb reste avant tout celui de la libéralisation. Engagée au début des années 1980 avec l'adoption du Plan d'Ajustement Structurel par le Maroc, la libéralisation prônée par les grandes organisations internationales s'est étendue à la Tunisie et plus tardivement à l'Algérie .

La mise en œuvre de réformes de gestion et de programmes de mise à niveau et de développement s'y déroule grâce aux aides octroyées sous condition par les bailleurs de fonds internationaux et par l'Union Européenne avec laquelle sont négociées les modalités d'association. Ce contexte dans lequel les privatisations constituent l'un des leviers majeurs de la libéralisation, peut être considéré comme un système d'encadrement de la participation des pays au mouvement de globalisation. Celui-ci se déroule, vaille que vaille, à travers des processus matériels visibles et invisibles, institutionnalisés et réglementés ou informels qui prennent la forme tant des échanges matériels et techniques avec des partenaires de plus en plus diversifiés et ce malgré la prééminence et la stabilité relative des échanges avec la France et l'Europe.

L'Etat ²

Dans ces pays, l'évolution politique orientée par la conjoncture internationale a remis en cause les situations des décennies 1980-90 au cours desquelles, les Etats se sont dégagés de nombreuses responsabilités sociales et économiques, et ont permis l'ouverture économique et financière à des grands groupes étrangers. Les programmes de privatisation ont ainsi concerné de grands secteurs de production industrielle (hydrocarbures en Algérie, phosphates au Maroc) et entraîné la pénétration des marchés de service notamment (eau, électricité, téléphonie, transports lourds, assainissement). Ils ne se sont pas pour autant dégagés du contrôle de l'action publique et de l'exercice d'une tutelle réelle sur les collectivités locales dont ils orientent les choix et contrôlent les relations internationales. Dépourvues de moyens propres, les collectivités locales dont les prérogatives sont variables d'un pays à l'autre, gèrent leurs territoires et leurs populations sans possibilités, lorsque la volonté existe, de mobilisation de ces dernières. Elles dépendent à ce titre de la réglementation fiscale et administrative dont le contrôle central et bureaucratique est aggravé par l'archaïsme des moyens humains et matériels, les situations d'incompétence individuelle, corporatives et collectives. La corruption et le népotisme en sont les maux les plus reconnus et décriés qui n'empêchent ni

les particularités locales ou sectorielles de «bon fonctionnement» de l'administration ni la spécificité des arrangements collectifs faisant obligation aux agents de l'Etat comme aux « citoyens ».

Les conditionnalités certes mais surtout les évolutions politiques internes ont entraîné dans chacun des pays des repositionnements des pouvoirs en matière de représentation et de contractualisation.

- La redistribution du pouvoir dans le sens d'une alliance entre les principales composantes de la classe politique, caractérise le Maroc avec la constitution du Gouvernement d'alternance de Abderrahmane Youssoufi auquel a succédé un gouvernement d'union dirigé par une proche du Palais (1995). Il s'en est suivi à l'échelle nationale, d'une part une adaptation discrète à la montée des forces islamistes par la « makhzenisation »¹ de la formation politique principale, le PJD dont la représentation est assurée à divers niveaux et avec lequel dialoguent pouvoir central et formations politiques. Continuant de fait la modernisation et les grands changements politiques réalisés par son père, Hassan II, le Roi Mohamed VI a modifié le style de gouvernement et lancé des programmes destinés à mieux intégrer les régions et les populations précédemment marginalisées à savoir les provinces du nord et les populations des bidonvilles. Dans ce contexte politique marqué par le discours sur l'unité, la modernisation et le développement du Royaume, la gestion politique associe l'effort de renforcement de la représentation et de la négociation sous un régime de bonne gouvernance, de privatisation des grands secteurs de l'économie et de responsabilisation des pouvoirs locaux. L'échelon local et régional est ainsi invité au dynamisme et à l'initiative en concertation avec la représentation du Roi et de son gouvernement à savoir les « autorités » locales, Préfet de région, Wali, Gouverneur, Pacha, Caïd qui s'ils disposent de tous les pouvoirs régaliens, définition et gestion des budgets alloués sectoriellement, présidence et contrôle de la totalité des institutions publiques d'équipement, d'urbanisme, de développement, n'en sont pas moins tenus à la bonne coopération avec les élus locaux, la carrière étant de plus en plus conditionnée en cela.²

¹ La « makhzenisation » terme couramment usité dans le vocabulaire politique et intellectuel au Maroc signifie une intégration au fonctionnement du système politique monarchique, c'est dire une allégeance au Roi de laquelle découle une appartenance à la « famille » du pouvoir et à l'ensemble du système de pouvoir et d'administration. Il en découle une légitimité et une reconnaissance qui permettent le fonctionnement de la réciprocité donnant lieu à des octrois de charges, titres et avantages à des obligations réciproques de loyauté.

² La problématique actuelle de la régionalisation a été formulée selon les termes suivants par un ancien ministre, Fouad Sehim, (Maroc Hebdo) après qu'il eut examiné les différentes formes de régionalisation existantes parmi lesquelles le

Dans ce pays, des réformes importantes ont permis aux collectivités d'engager une modernisation de leurs moyens et de développer des prérogatives à l'échelle de la région comme des préfectures. Malgré les possibilités ainsi offertes, et en réaction au retard des programmes et à des pratiques déviantes, l'Etat va relancer en 2004 les grands programmes de logement ou de grands équipements (programmes de la région de nord principalement de la région de Tanger, renforcement de l'offre touristique de la région d'Agadir, . . .), et revenir comme acteur principal dans le contrôle de l'action publique qu'il pilote à l'échelle locale et régionale autant que nationale.

En Algérie, la centralisation du pouvoir a été rigidifiée par la longue crise politique ouverte en 1989 et entretenue par la longévité particulière du terrorisme qui continue à peser sur la vie politique et sociale en justifiant le maintien de l'Etat d'urgence instauré en 1991 et les limitations à l'exercice des libertés publiques. Il en découle une exceptionnalité de la représentation des collectivités locales qui souffre du blocage du calendrier électoral, une part notable des Assemblées populaires communales (mairies) étant désignées et les autres, qui constituent la grande majorité, n'ayant pas été renouvelées. Cette situation aggrave la dépendance vis à vis de l'Etat et de l'administration qui exercent la tutelle budgétaire.¹ Les communes disposent cependant, depuis

modèle des Lander choisi par Hassan II dans la réforme de 1996 et le modèle espagnol qui donne la souveraineté politique aux « régions » constituées en Etats. *« L'indivisibilité du territoire signifie au Maroc que le territoire du Royaume est intangible. Il pousse aussi à considérer que ce principe s'oppose à une différenciation trop poussée des droits applicables sur les différentes parties du Royaume, notamment en matière de libertés publiques. (..) L'unité du régime juridique des libertés publiques se trouve ainsi pleinement préservée, ce qui tend à conforter le caractère unitaire de l'Etat. (..) l'unité du corps politique (..) interdit toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles ainsi que toute discrimination fondée sur les attaches territoriales; l'autre, (...) l'unité de la représentation du peuple – le peuple étant le titulaire collectif de la souveraineté, l'indivisibilité de la souveraineté se trouve garantie par l'indivisibilité du peuple. En combinaison avec le principe d'égalité, le principe d'indivisibilité s'oppose ainsi à toute division au sein du peuple marocain et concourt par là même à assurer l'homogénéité du corps politique et l'unité de sa représentation »*

¹ « En matière financière de nombreuses dispositions des lois relatives à la Commune et à la Wilaya organisent une tutelle pesante quant à l'approbation préalable des délibérations ou au pouvoir de substitution de la tutelle. Les activités des Collectivités Locales font l'objet d'un étroit contrôle de régularité. L'exécution des budgets est surveillée par la Cour des Comptes qui apprécie la régularité des opérations réalisées par les comptables publics de ces collectivités. Les autorités de tutelle exigent que le budget soit voté en équilibre réel (recherche des surévaluations de recettes ou de sous-estimations de dépenses) alors que cette exigence n'existe pas pour le budget de l'Etat.

Plus de dix ans après, cette inadéquation de la vision centralisatrice avec les mutations politiques et économiques enregistrées paralyse la dynamique financière

leur constitution en Assemblées Populaires Communales en 1967¹, de ressources propres et d'une "dotation générale de décentralisation". Elles manquent cependant «de compétence financière faute de transfert de ressources locales» (rapport CES, 2005.)

Ces dotations qui devraient être substantielles si l'on en juge par la source (principalement le foncier) comme par les taux, ont été de fait très limitées. Elles sont surtout renforcées par les dotations au titre des plans quadriennaux dont l'affectation centrale est mise en œuvre sous forme de dotations définies et décidées par l'administration centrale. La conjoncture et les choix politiques de l'Etat en décident les montants et l'effectivité². L'embellie des ressources pétrolières³ se traduit ainsi aujourd'hui par une générosité exceptionnelle de l'Etat qui, déchargé des «charges encombrantes et coûteuses», «se réserve cependant la meilleure part» (CES, *op.cit.*). La ressource pétrolière sans laquelle, selon le Conseil économique social, le pays serait en faillite, permet à l'Etat de mettre en œuvre des programmes ambitieux de rattrapage de l'équipement, de mise à niveau et de développement de programmes par lesquels s'opèrent des évolutions relevées par le CES : «entrée en scène de nouveaux acteurs, accroissement des capacités d'expertise locale, création de services ad-hoc dans les villes, qualification des agents chargés de conduire et de mettre en œuvre les politiques locales», «évolutions qui vont

escomptée et stérilise les efforts des élus locaux tendant à répondre aux demandes multiples des citoyens. Ce tutorat et cette dépendance financière, étant un handicap et créant des facteurs de blocage, neutralisent donc les initiatives locales. En outre, la très grande dépendance financière des Collectivités Locales vis-à-vis des subventions étatiques limite leurs actions et en fait des "institutions assistées", limitant tout esprit d'entreprise et toute idée de prospection et d'implication directe des élus locaux dans des actions pouvant être génératrices de richesse. L'exercice de la tutelle administrative s'effectue dans de mauvaises conditions car l'insuffisance d'un personnel spécialisé dans les questions financières au sein des bureaux des Wilayas ne permet guère aux autorités de tutelle d'accomplir correctement leur tâche » Extrait du rapport du Conseil économique et social, 2005.

¹ La législation des collectivités locales a été constituée par une loi fondamentale de 1967 qui a été suivie en 1984 par un nouveau découpage multiplicateur de départements (Wilayate) et de communes puis par la Loi de 1990 qui a encouragé la constitution de groupements et de syndicats de communes.

² Les créances de l'administration fiscale accumulées depuis plusieurs années sont estimées à l'équivalent d'un exercice budgétaire de la taille de celui 2001." Donner aux Collectivités Locales une compétence presque générale et leur transférer des taux dérisoires de crédits, c'est vouloir ramer à contre-courant, car, tant qu'on n'a pas transféré les moyens adéquats, on véhicule en réalité une image caricaturale de la décentralisation. Il ne revient pas à l'Etat de s'immiscer au quotidien dans les affaires locales et d'imposer aux Collectivités Locales telle ou telle mesure ou telle stratégie de gestion », Rapport CES, *op.cit.*

³ Sans elle, l'Algérie serait en cessation de paiement dès le lendemain; la fiscalité ordinaire ne couvre qu'entre 40 et 45% des dépenses ordinaires de l'Etat.

complexifier les relations entre centre et périphérie, rendre plus lourde la tâche des élus, dans le cadre de la mise en cohérence des rôles bien compris de l'Etat et des Collectivités Locales »

La forte embellie pétrolière depuis la fin de la décennie 1990 a favorisé le retour de l'Etat qui, disposant ainsi de ressources, est en mesure de reprendre sous des formes nouvelles la pratique de clientélisation par la redistribution d'une partie de la rente pétrolière. Ainsi l'ensemble des programmes développés par l'Etat, principalement ceux concernant le logement (programme d'un million de logements) sont ils initiés par l'Etat à partir des Wilayate qui mobilisent les administrations régionales et les bureaux d'études et convoquent les autorités locales pour les informer et les mobiliser selon les nécessités.

Incompétence administrative, processus destructeurs et initiatives ou avancements heureux

Ce maintien de la présence étatique ne manque pas de trouver des légitimations politiques : au Maroc, la menace terroriste, la lutte contre la drogue dans l'économie du cannabis dans le nord marocain, «l'intégration» des espaces sahariens, en Algérie, la sécurité de l'Etat et des citoyens, l'identité algérienne, ... Il croise les positions et représentations de milieux particuliers en faisant écho à la mémoire de la lutte anticoloniale ou bien à la morale religieuse et au principe d'égalité entre musulmans qui font attendre de l'Etat une fonction de bienfaisance et de justice. Il rencontre l'intérêt des fonctionnaires et autres commis de l'Etat et plus particulièrement en Algérie, l'idéologie bien répandue en divers milieux qui fait obligation à l'Etat de prendre en charge les citoyens.

Parmi les points communs de la situation des collectivités locales dans les trois pays du Maghreb figurent principalement l'incompétence des administrations ou leur fuite en avant, les actions et l'entretien de processus spéculatifs destructeurs comme ceux du tourisme (Maroc et Tunisie) et surtout de la construction (promotion informelle et auto construction) et une attitude généralement hautaine et dominatrice de l'Etat. Relevant autant de comportements caractéristiques d'agents de systèmes bureaucratique que de dépréciation « moderniste » des populations locales¹, les pratiques étatiques s'alimentent des intérêts constitués en son sein comme des faiblesses structurelles des collectivités locales et de leurs agents élus ou administratifs.

¹ Un exemple significatif en est donné dans le cas algérien par cette non reconnaissance de la tribu de la part des pouvoirs et institutions étatiques dans le cas de la steppe algérienne étudié par Souiah, Sid Ahmed).

La situation et les pouvoirs des collectivités locales présentent des insuffisances aussi bien matérielles que sociopolitiques à la seule confrontation des dispositions réglementaires avec les attendus de toute politique de décentralisation et de recherche de bonne gouvernance. Réductibles à des situations «d'inaptitude» significatives de «retard historique», les collectivités locales sont pourtant le théâtre de processus d'urbanisation et de spéculation foncière et économique majeurs. Des acteurs de type nouveau apparaissent comme les nouveaux agriculteurs fournisseurs des villes, les promoteurs de lotissements clandestins, les nouveaux commerçants et entrepreneurs divers qui s'inscrivent dans une dynamique générale à caractère démographique, économique, sociale et culturelle qui n'est pas contradictoire de dégradation de la situation économique des campagnes, de chômage, de sous emploi, d'inégalités et d'inconfort et de précarité.

Recevant des constructions, des équipements privés et des services spontanés emmêlés dans des paysages encore chaotiques malgré les aménagements des espaces centraux, les collectivités locales sont portées par la poussée démographique et par des investissements transformateurs des espaces et des peuplements urbains et villageois. Et il convient, pour cela, de mieux mesurer et qualifier l'évolution régionale¹ dans laquelle l'importance de la marginalité (40% de l'espace selon, Troin J.F., in. Troin, J.F. et al. *Le Grand Maghreb*, p.234) est mise en relief par les différenciations croissantes entre populations et entre territoires à l'échelle des pays, des régions et des espaces urbains et ruraux. Les formes de croissance qui restent localisées et spéculatives sont également caractéristiques de l'économie de réseaux informels directement branchés sur les circuits internationaux d'approvisionnement et sur des grandes places centrales comme Istanbul. Ils constituent en Algérie des places marchandes spécialisées comme celles du Constantinois (matériel de transport à Ain el Fekroun, Hifi et matériel électronique à Tadjenant dans un grand marché appelé Dubaï, Tébessa). Par la constitution de nouvelles couches d'entrepreneurs et par les circulations d'argents et de personnes dont les ressources restent en moyenne faibles, les espaces urbains, mais également de façon bien plus restreinte les espaces ruraux, sont le cadre de sollicitations de l'Etat et des acteurs externes qui viennent y réaliser les projets de développement, décentralisés par les procédures de financement international. Les acteurs territoriaux ou locaux qui en sont partenaires y négocient donc leur participation et leurs intérêts.

¹ Nous renvoyons particulièrement au manuel publié par Troin, J.F., et al, *le Grand Maghreb*, Armand Colin, 2006, dont le ton général pessimiste et selon nous, excessif, identifie également des démonstrations et affirmations de dynamisme des paysanneries et de vitalité des stratégies communautaires (p.126 à 130, 233) auxquels il faut ajouter la transformation des services et des mutations de secteurs urbains entiers.

Le fonctionnement des élites et la distribution des avantages par l'Etat :

Malgré des différences significatives et profondes en matière de fonctionnement des structures sociales précoloniales, de mode et de contexte de constitution du « contrat » colonial, et plus encore de construction de l'Etat indépendant, les trois pays du Maghreb, pour des raisons de combinatoire entre système colonial et systèmes locaux, présentent une relation proche, voire de même nature, entre les élites et l'Etat. Ayant pris le relais de l'administration française, celui-ci dispose des territoires et des hommes lesquels se mettent en position de clients et peuvent assurer leur fidélité à travers du parti politique au pouvoir dont le fonctionnement consiste à assurer l'unanimité et la réduction des minorités, à distribuer les fonctions et tâches de sorte que soient servis en premier lieu, les élus et membres des corps d'Etat et d'institutions qui lui sont liées. La maîtrise et l'affectation du sol, celle des licences diverses d'exercice de métiers (transports notamment mais également commerces divers), la distribution des avantages que l'Etat octroie à ses relais (le logement en Algérie, le terrain à construire sur des terres urbanisables de statut domanial, le permis de construire, des bourses, indemnités diverses et autres avantages ou privilèges constitués par l'Etat.

L'accès aux fonctions édilitaires est là comme ailleurs stratégique. Il interroge sur les possibilités d'émergence en dehors des périodes de guerre et d'après guerre de résistance, de pouvoirs octroyés à des personnalités nouvelles, extérieures aux systèmes locaux.

Particulièrement mis à mal et régulièrement renouvelés en fonction des épisodes militaires et économiques de la conquête et de la colonisation française, les systèmes de chefferie et de notabilité appellent une lecture à l'échelle de l'histoire politique longue. On se reportera aux « écritures » de cette histoire encore vierge, (Julien, C., Ageron, R, M. Lacheraf,..) qui ont montré tout la fois des continuités liées principalement à la pérennité des peuplements tribaux, et des renouvellements consécutifs aux rapports de force établis avec la puissance coloniale et donnant lieu à des disgrâces, punitions collectives et individuelles, des jeux d'alliance avec les concurrents des chefs traditionnels ou à l'inverse entre résistants et notables «collaborateurs», à l'échelle des tribus des fractions ou des confédérations. Dans les villes, les déplacements de pouvoir ont été liés aux changements économiques et notamment aux transformations des systèmes de production et du commerce, d'une part puis aussi surtout, au renouvellement des élites par la mise en place des systèmes d'enseignement et de formation de personnels de traduction, de justice et de commandement (formation des Caïds), d'autre part. Ils ont notamment individualisé le contrat entre l'administration coloniale et populations

et entraîné la constitution de familles de pouvoir, mises à mal en Algérie, par la radicalisation du mouvement national (avec le passage à la lutte armée notamment et la constitution du FLN), et à l'inverse renforcées par le mouvement d'indépendance qu'elles ont dirigé et contrôlé en Tunisie et au Maroc.

Supputant la reproduction de ce mode historique des relations entre le pouvoir central et le pouvoir local, et renvoyant aux débats de l'anthropologie politique de l'Algérie et du Maroc (Berque, J, Geertz, E., Pascon, P., Vatin, J.C., Hammoudi A.) nous rejoignons le débat classique sur l'organisation sociale et sur le système politique marocain en tant que débat illustratif de celui opposant segmentarité et structures historicisées¹ et reprenons ici, la question des modes de renouvellement de l'exercice du pouvoir local et de renouvellement de l'élite, s'agissant :

- de ce que sont devenus les classes et groupes dominants, chefferies et notabilités traditionnelles, constitués dans une relation locale aux groupes de référence, tribus, fractions, lignées familiales de noblesse religieuse, guerrière, et/ou fondatrices d'une installation

- des possibilités d'irruption et de constitution de groupes nouveaux dans les structures de pouvoir, c'est-à-dire de renouvellement progressif ou brutal des bases sociales du pouvoir local et directement ou indirectement des pouvoirs central et intermédiaire

La réponse à cette question, nous est donnée pour partie, dans des travaux marocains comme ceux de Abdelghani Abouhani² qui montre la redéfinition des relations de l'Etat avec les collectivités locales, laquelle indique des changements du système de gouvernance et pose le problème du contenu des changements sociopolitiques déclaratifs. Mohamed Tozy³, sur la base du travail de Aziz El Maoula, El Iraki (2002), avance à propos du mode de renouvellement de l'élite marocaine, l'hypothèse d'une histoire d'un déroulement en trois temps, « le temps des notables ruraux à statut prescrit, le temps des fonctionnaires et le temps d'une relative fragmentation (...) avec l'accès de profils inédits : technocrates, militants associatifs » rapprochant cela du travail de Parejo, M.A⁴ sur les élections parlementaires marocaines, qui en interprétait les résultats en termes de restauration de nouvelles bases pour le régime, après une longue période d'exception.. ».

¹ Albergoni, Gianni, Raison anthropologique et anarchie bien tempérée, préface à Gellner, Ernest, Les Saints de l'Atlas, Traduction française, Editions Bouchene, Paris, 2003.

² Abouhani, A., (sous la dir. de,) Enjeux et acteurs de la gestion urbaine, redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines, Codesria, 2000,

³ Tozy, Mohamed, Préface à El Maoula El Iraki, Aziz, 1993, op.cit,

⁴ Parejo, M.A., Les élites politiques marocaines : les parlementaires, 1977- 1993, Grenade, 1997.

Avec l'exemple des villes moyennes qu'il a étudié, EL Iraki, décrit l'importance des « structures tribales et ethniques environnantes aussi bien dans la construction des quartiers périphériques que dans la compétition entre élites locales (p.403, op.cit.). « Elles sont caractérisées par un particularisme urbain prononcé et par la mise en avant du patrimoine » (p.404, op.cit). Le quasi monopole sur les possibilités d'investissement dans la cité devient un trait caractéristique d'une élite locale qui fait corps par le tissage d'un réseau matrimonial et relationnel local dans un espace de déploiement réduit géographiquement »(p. 404, op.cit). Mais c'est par le rôle prééminent de l'Etat qui intervient à tous les niveaux sur la vie locale que cette élite obtient des possibilités et opportunités d'enrichissement et d'enracinement à partir des « affaires », notamment celles liées au foncier. Lorsque l'Etat se désengage comme c'est le cas avec les mouvements de libéralisation qui orientent l'aide internationale vers les ONG et collectivités locales, réduisant ses moyens, et que « l'ordre social semble perturbé, ou risque de l'être, les décisions centrales viennent s'imposer » (p. 405. op.cit.). Pour « occuper une place prépondérante dans la gestion municipale (qui sert à donner le statut et la légitimité dans la réponse aux demandes sociales nécessaires à l'entretien des réseaux de clientèles), cette élite est obligée de créer un véritable réseau qui s'appuie sur des relais ayant chacun un enracinement local. Le lien entre ces élites et la population dépend pour cela du contrôle et de la décision centrale qui peut couper le lien avec la population par l'organisation administrative et plus largement des décisions de l'administration centrale comme celles concernant le découpage ou les localisations de projet. (El Iraki, 2002, p.399).

L'ouverture internationale et plus généralement le contact extérieur même s'ils permettent la réussite, constituent des opportunités de plus en plus importantes, de valorisation dans le système de clientèle qui permet de donner de la consistance et des opportunités aux réseaux et relations. L'émigration à l'étranger s'est ainsi constituée depuis les années 1950, comme un formidable champ de recasement et de constitution des bases financières, relationnelles et cognitives pour passer de l'esprit villageois et paysan à l'esprit commerçant et de la ville. Plus particulièrement au Maroc et en Tunisie mais de façon peut être moindre en Algérie où elle a été contrainte par le contrôle généralisé du commerce extérieur et par une économie administrée, l'émigration à l'étranger a ainsi épaissi la couche sociale susceptible de bénéficier de relations avec les pouvoirs administratifs. On sait depuis les travaux d'Alain Tarrus et à sa suite, de Michel Peraldi, comment elle a généré un entrepreneuriat original, marginal et productif organisé à l'échelle internationale sur la base de réseaux informels, multiples et flexibles et de modes de capitalisation, de circulation et de transport informels. Cette ingéniosité collective développée à partir de la migration de travail ouvrière est indicative des articulations des économies villageoises et

locales notamment celle des communautés de Soussi(s) (Maroc), de Djerbi(s) (Tunisie), de Mozabites et Kabyles (Algérie).

Permanences et changements : interférences autour de la territorialité

Au Maghreb les transformations de la territorialité opèrent ainsi dans le cadre de structures dominées par des Etats. Ceux-ci affirment leur présence et sont en mesure d'orienter le jeu social local. Ils dessinent les territoires selon des schémas qui traduisent les représentations plus que les possibilités de co-construction avec les acteurs même dans le cas du Maroc où la Direction de l'Aménagement du Territoire a su animer un débat national ouvert et pluriel sur la définition de l'avenir territorial par l'action publique.

Les conditions dans lesquelles opèrent les ajustements des territoires aux nouveaux contextes de la libéralisation et ce que les termes de la mondialisation ouvrent comme possibilités et créent comme risques, rencontrent dans les pays du Maghreb, une présence étatique forte et souvent volontaire. La contestation éventuelle de l'Etat qui est plutôt celle du régime au pouvoir là où elle existe, est liée soit à des mécontentements soit à la montée de visions radicalement opposées idéologiquement. Rarement accompagnée par une revendication d'autonomie territoriale¹ du fait d'une faiblesse des ressources locales, l'expression des collectivités locales qui est rarement débordée par des mouvements sociaux, porte sur l'augmentation des moyens financiers et sur l'instauration du contrôle à posteriori des dépenses.

C'est tout particulièrement le cas en Algérie où dans un contexte de retard d'équipement et de modernisation de l'organisation des services d'une part, de bonnes recettes pétrolières pour les caisses de l'Etat d'autre part, les collectivités locales souffrent d'un « système fiscal de très faible efficacité » et d'un « sous encadrement chronique à l'origine de l'inefficacité administrative et technique » (Rapport CNES, 2005). Les déséquilibres budgétaires d'un nombre élevé de communes, l'endettement mais également la difficulté de réalisation des programmes et de versement des dotations financières théoriquement affectées par l'Etat, sont souvent relevées, l'ensemble étant accompagné d'une inefficacité notoire. Selon le Conseil national économique et social, cette inefficacité a été aggravée par des changements et réformes plutôt caractérisés par « un activisme de rattrapage de situation » consécutive à la crise de la « décennie noire » des années 90. Il en découle une image très

¹ Les seules revendications d'autonomie territoriale dont nous avons pu avoir connaissance sont celles de mouvements kabyles qui ne semblent pas avoir rassemblé au-delà de discours conjoncturels isolés, des suffrages importants.

négative au sein de l'opinion qui accuse les élus locaux de détournements, de corruption, de concussion et de malversations diverses » (Rapport CES).¹

La situation marocaine est plus complexe du fait de la mise en œuvre de la décentralisation et de réformes accompagnées par un discours consensuel sur la bonne gouvernance. Après une longue phase au cours de laquelle les responsables des collectivités locales ont été critiqués pour leur faible niveau de formation voire accusés d'illettrisme, la situation a changé du fait d'une montée de la représentation de cadres et intellectuels. Il en a découlé une relation plus équilibrée avec les autorités locales qui sont friandes d'une bonne collaboration.

Engagée depuis 1990 avec le soutien de la Banque Mondiale., dans un important mouvement de renforcement de ses institutions municipales déjà réformées en 1975², la Tunisie a des collectivités locales moins dotées par l'Etat qui est plus centralisé et pauvre. Le système financier local y est donc caractérisé par la modicité des finances locales, par rapport aux finances de l'Etat.³ Leur mobilisation est cependant souhaitée par l'Etat qui dispose des canaux du parti quasi unique du Néo Destour pour organiser la continuité avec les élus. C'est donc à l'intérieur du système de gestion territoriale que le débat⁴ se déroule opposant les notables et élites des municipalités et gouvernorats bien représentés au sein de l'administration, celles de Tunis et de Sfax tout

¹ La réalité accrue de la corruption en Algérie doit être interprétée en fonction des résultats d'enquêtes sur la question ainsi que des spécificités sociologiques de l'Algérie dont la population n'accepte pas la corruption qu'elle dénonce régulièrement et ce, à la différence de nombreux pays où la corruption parce que plus ancienne et faisant plus « système » est intériorisée par la population. La population est pourtant en ce pays également atteinte par la corruption qui prend la forme de réciprocité de services et d'instrumentalisation systématique des postes occupés tout autant dans le secteur public ou privé et ce de façon quasi indépendante des positions hiérarchiques.

² Cette réforme a concerné les finances communales avec l'adoption d'une nouvelle loi municipale, une refonte des budgets locaux, une réforme de la caisse des prêts et la parution de nouveaux textes relatifs à la fiscalité locale.

³ Ces pourcentages faibles sont légèrement supérieurs dans des pays de niveau de développement proche tels que l'Algérie et le Maroc, où les recettes locales rapportées au PIB représentent respectivement 3,2% et 3%.

S'agissant de l'Algérie, les ressources des Collectivités Locales représentent actuellement 18,30% de la fiscalité de l'Etat et 2,7% rapportées au PIB. Quant à l'emprunt, il est insignifiant.

⁴ L'autoritarisme qui y est constitué dans une longue continuité doit être considéré selon Michel Camau « non comme une " culture " ou « simplement phase transitoire ou « catégorie résiduelle entre l'immaturité démocratique et la dégénérescence totalitaire mais comme une dynamique paradoxale affectant l'ensemble des relations sociales et comme un système politique " stabilisés " qui mérite « toute l'attention des spécialistes et des profanes ». Camau, M, Geisser, V., 2007.

particulièrement, à l'administration centrale qui cherche à conserver la liberté des dotations.

Nous voyons ainsi fonctionner une évolution différenciée dans les trois pays qui présentent cependant des similarités en matière de prééminence de l'Etat dont les pouvoirs tendent à monopoliser la maîtrise des dotations et à les instrumentaliser pour la clientélisation d'élites locales. La montée d'élites nouvelles plus diverses dans leurs origines, leurs appartenances sociales et leurs liens avec des populations fréquemment dominées par les peuplements traditionnels, semble ouvrir des possibilités de renouvellement de la relation des collectivités locales à l'Etat, relation qu'il importe de dégager de modèles simples de dépendance clientéliste et principalement opportuniste. Il importerait pour cela d'examiner les différentes situations constituées d'un type de collectivité à l'autre en regardant de près les variabilités dans la constitution d'identités locales.

BIBLIOGRAPHIE

- ABOUHANI, A., (sous la dir. de.) Enjeux et acteurs de la gestion urbaine, redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines, CODESRIA, 2000,
- ADDI, Lahouari., L'anthropologie du Maghreb selon Berque, Bourdieu, Geertz et Gellner, Awal Ibis Press, Paris 2004
- ADDI, Lahouari., Les mutations de la société algérienne, Paris, La Découverte, 1999, 224 p
- ALBERGONI, Gianni, Raison anthropologique et anarchie bien tempérée, préface à
- BERQUE, Jacques, Opéra minora, Tome 1, Présentation de MAHE Alain, et Tome 2, Présentation de ALBERGONI, Gianni, Bouchene, éd., 2001, Paris,
- Structures sociales du Haut Atlas, Paris, PUF, 1955,
- BOUMAZA, Nadir, 2004, 2003, Réseaux et espaces au Maghreb, Revue REM, Aix en Provence,
- BOUMAZA, Nadir, Du cadi à l'aménageur, Services publics et quartiers anciens au Maghreb, in, Les services publics au Maghreb et au Machrek, in, PRENANT, André
- CHANSON JABEUR, Chantal SEMMOUD, Bouziane, (eds L'Harmattan, Paris, 2001
- CAMAU, Michel et GEISSER, V., Le syndrome autoritaire tunisien, Presses de sciences Politiques, 2007
- Conseil Economique et Social, République Algérienne Démocratique et Populaire, Rapport annuel 2005
- EI IRAKI, EI MAOULA Aziz, Des notables du makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc, L'Harmattan-INAU, Paris Rabat, 2002, p. 28
- GELLNER, Ernst, Les saints de l'Atlas, Bouchene, Trad. de Saints of Atlas, Cambridge University, 1969, Eds. 2003, Paris., 2003,
- HAMMOUDI Abdallah, Segmentarité, stratification sociale, pouvoir politique et sainteté, réflexions sur la thèse de E. GELLNER, Hesperis et Tamuda, 1974, vol.16 ,Rabat

PAREJO, M.A., Les élites politiques marocaines : les parlementaires, 1977-1993, Grenade, 1997

PASCON, P., Le Haouz, de Marrakech, 1977, Rabat, Voir notamment bibliographie dans http://www.iav.ac.ma/general/activites/pascon/CIPP_PP_Bio.PDF

PERALDI, Michel, Cabas et containers, L'Harmattan, 2001

RUIZ FABRI, Hélène Maîtrise du territoire et rôle international de l'État, Académie des sciences morales et politiques, <http://www.asmp.fr/travaux/communications/2000/ruizfabri.htm>

SEHIMI, Fouad, Maroc Hebdo, http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives_444/html_444/autorite.html

SOUIAH Sid Ahmed, Bilan de trois décennies d'intervention des pouvoirs publics dans la steppe algérienne (Sid Ahmed SOUIAH et Bouhafis BELKFARH)., synthèse www.sedet.jussieu.fr/sites/Gremamo/sommairecahiers.htm - 2004

TARRIUS, Alain, Les fourmis d'Europe, l'Harmattan, 1992,

TOZY, Mohamed, Préface à EL MAOULA EL IRAKI, Aziz, 1993

TROIN, J.F., et al, le Grand Maghreb, Armand COLIN, 2006

VATIN, J.C avec Jean LECA, L'Algérie politique. Institutions et régime, Presses de Science Po, 1975

LES PROCESSUS DE DECOMPOSITION ET DE RECOMPOSITION TERRITORIALES DANS LA REGION DOUKKALA-ABDA (MAROC) AVANT ET APRES L'INSTAURATION DU PROTECTORAT FRANÇAIS

HASSANI El Mostafa

*Enseignant – chercheur
Département de géographie,
Université Cadi Ayyad
Marrakech*

Introduction :

Toutes les sociétés humaines se projettent dans des territoires appropriés qui décrivent l'insertion de chaque sujet dans un groupe, voire dans plusieurs groupes sociaux de référence. A l'issue de ces parcours personnels se construit l'identité collective (Di Méo, 1998). Or ces territoires ont toujours besoin d'être délimités et aspirent ainsi à se protéger contre les aléas et les agressions en se confinant à l'intérieur de frontières stables. Ils traduisent ainsi un mode de découpage de l'espace garantissant la spécificité, la permanence, et la reproduction des groupes sociaux qui l'occupent (Di Méo, 1998, op.cit.).

Les territoires des Doukkala-Abda, comme tous les territoires marocains ont subi d'importantes transformations depuis l'instauration du Protectorat Français. Les populations des tribus, devenues « indigènes » dans le langage et la politique coloniales, n'y sont plus les seuls maîtres de leur destin; une autre société vint les concurrencer et même les dominer. Dominées, domestiquées et stabilisées, les communautés de ces territoires devinrent également aliénées, du fait d'une perte de maîtrise d'une territorialité acquise au fil de l'histoire. Une autre territorialité naquit alors. Le territoire a besoin de l'épaisseur du temps pour mûrir et se développer, afin de se doter d'une cohérence collective interne soit sur le plan symbolique (imaginaires, représentations, cultures, traditions, usages, toponymies...), soit le plan politique (organisation, frontières...), soit sur le plan économique (circuits des

productions et d'échange). Il a aussi besoin de la « la norme pour exister comme territoire » (Marié, 1982).

carte n°1, découpage régional du Maroc



Située au centre Ouest du Maroc (carte n°1), la région Doukkala-Abda compte aujourd'hui plus que 1,8 million habitants, soit 7 % environ de la population du Maroc. Elle n'a pu garder ni frontières, ni cohésion interne, pas plus avant l'instauration du Protectorat qu'après. Comment se construisait ce type de territoire makhzenien censé être stable ? Comment fonctionnait-il ? Comment se sont opérés les divers processus de recompositions territoriales ? Quels enjeux et logiques cachaient-ils ?

En connaissant un processus de décomposition-recomposition continu, les territoires des Doukkala-Abda ont subi de profonds bouleversements qui ont affecté tous les secteurs de la vie. L'imaginaire n'est plus le même et le système de représentation s'est brouillé. Les maillages devinrent plus complexes et les découpages plus nombreux. Voyant leurs normes bouleversées, les territoires ne sont plus seulement complexes, comme d'ailleurs tous les territoires à l'heure de la modernité. Ils sont devenus composites dans leurs structures par un effet d'accumulation et de multiplication des modes de découpage et d'organisation, et compliqués par un effet de démembrement et de superposition de modes de gestion. Aux modes anciens de fonctionnement du *makhzen*¹ et des tribus réfractaires du Siba², vinrent s'ajouter des modes d'organisation et d'exploitation plus modernes, sans pouvoir éliminer les anciens. Devenus peu cohérents et difficilement articulés, ces territoires sont enclins à générer des contraintes supplémentaires au développement et à la bonne gouvernance.

¹ NB : *Makhzen* est une sorte de pouvoir central ancestral au Maroc.

² NB : Les tribus Siba étaient des tribus dissidentes.

I- L'organisation territoriale avant le protectorat : Entre la logique de soumission makhzenienne et celle de l'espace vital (carte n° 2):

La région des Doukkala-Abda était formée, avant le XVIII^{ème} siècle seulement, d'une seule tribu les Doukkala ; les tribus Abda et Ahmer n'étaient guère connues en tant qu'unités administratives indépendantes, soumises à des *caïds* désignés par le makhzen, alors que la ville de Safi et les Doukkala étaient fort bien connus chez les historiens du Moyen âge. Safi était un centre administratif et commercial et les Doukkala en tant que confédération de tribus importantes et nombreuses, s'étendaient jusqu'aux limites de l'Atlas Occidental, puis jusqu'aux portes de la ville de Marrakech (Boucharab, 1984). Les limites de cette grande tribu se trouvent aujourd'hui à 100 km approximativement de cette ville. Les limites des tribus n'étaient d'ailleurs pas, à proprement parler des limites administratives. Elles n'avaient guère de réalité durable du fait de la faiblesse du pouvoir central d'une part et de la vivacité des tribus d'autre part. Cette région était un ensemble socio-spatial vivant, mais autarcique grâce aux complémentarités des terroirs et aux multiples réseaux de solidarités qui organisaient les déplacements et les échanges de la vie sociale (Brulé, 1989).

Carte n° 2 : La carte des caïdats de la région Doukkala-Abda en 1918



Source : MAROC Carte des Tribus- Provinces du Nord

Au début du XIX^{ème} siècle (1813), Moulay Slimane a transféré le chef lieu des Abda à Essaouira à cause des perturbations que connaissait cette région,

comme une revanche contre le puissant *caïd* Abderrahmane Abdi et les commerçants de Safi qui monopolisaient le négoce sans payer d'impôts (Annaciri). L'alliance et la force des notables et du *caïd* d'Essaouira étaient par contre incontestables, ce qui a poussé le sultan à lui rattacher les Abda, les Ahmar, les Chiadma, mais également les Doukkala (El Kanouni). Sous le pouvoir du sultan suivant, Abderrahman Ben Hicham, les Abda, les Ahmar, Safi et Doukkala sont redevenus des unités indépendantes. Les Doukkala ont été répartis, comme dans le passé, entre six tribus. Les Ahmar sont restés unifiés et pour la première fois en 1845-47, les Abda ont été divisés et ont donné naissance à trois tribus qui étaient à l'origine de simples fractions. Cette subdivision des Abda avait comme origine la concurrence entre notables des différentes fractions qui ne voulaient pas de l'hégémonie d'une fraction adverse. Les frictions et les conflits permanents ont poussé le sultan à les départager en *caïdats* différents et à transférer le leadership de la fraction des Béhatra qui contestait ses propres décisions à la fraction des Amer plus docile. Enfin, ce découpage répondait à la volonté du makhzen de « casser » les tribus fortes qui présentaient un danger pour lui. Les Abda sont devenus ainsi une confédération comprenant trois tribus et plusieurs *caïdats* jusqu'à nos jours.

En 1847, deux *caïdats* furent créés. L'un était implanté à Behatra. L'autre réunissait les deux tribus Amer et Rabiaâ et Safi devint le siège du gouverneur d'Abda sans avoir pour autant un pouvoir réel sur les trois tribus. Avec l'avènement de Moulay Hassan Ier, chaque tribu eut son *caïd*. Sa politique était basée sur la multiplication des circonscriptions *caïdales* (Perigny, 1918) afin de créer de faibles *caïdats* qui nécessiteraient l'appui de l'autorité centrale du makhzen (Fniter, 2005).

L'apparition du personnage du *caïd* Ben Aissa Laâbdi va bouleverser la donne ; les Abda redevenant à nouveau un seul grand *caïdat*. Après avoir dominé les Abda en 1896, il arriva à étendre son pouvoir sur d'autres territoires que le sien relevant du sultan Moulay Abdel Aziz, comme les territoires des Rhamna, des Ahmer, des Chichaoua, des Chiadma, des Haha et une partie des Doukkala (Weisgerber, 1947). Ce jeune sultan était certainement enclin à soutenir les grands *caïds* à l'image des seigneurs de l'Atlas. Pour la première fois, on a eu chez les Abda un grand *caïd* qui coiffe ses semblables ; une hiérarchie s'est instaurée de fait en faisant de lui un niveau intermédiaire entre le pouvoir central et le pouvoir local. Il redevint effectivement un vrai gouverneur lorsqu'il prit Safi comme siège de son autorité, même s'il n'a pas réussi à en avoir pour autant le titre.

Les processus de décomposition et recomposition territoriales de l'époque pré-coloniale se sont opérés selon cinq critères :

- L'alliance des *caïds* au sultan : plus les *caïds* sont forts, plus ils bénéficiaient de la confiance et de l'appui du makhzen, et plus leurs territoires de juridiction étaient étendus ;

- La personnalité du sultan : plus celui-ci était fort, et plus il procédait à la multiplication des *caïdats* ;

- La cohérence de la tribu : celle qui souffrait de divergences et de dissensions internes finissait naturellement par éclater. Les fractions devinrent alors des *caïdats* et se transformèrent en tribus indépendantes après avoir scellé leur rapport avec les autres ;

- La position géopolitique grandissante d'une tribu lui donnait soit la possibilité d'asseoir sa domination sur d'autres tribus, soit à l'inverse, lorsque sa position devenait déclinante, l'obligeait à se faire absorber par ses rivales sur le plan politique et administratif ;

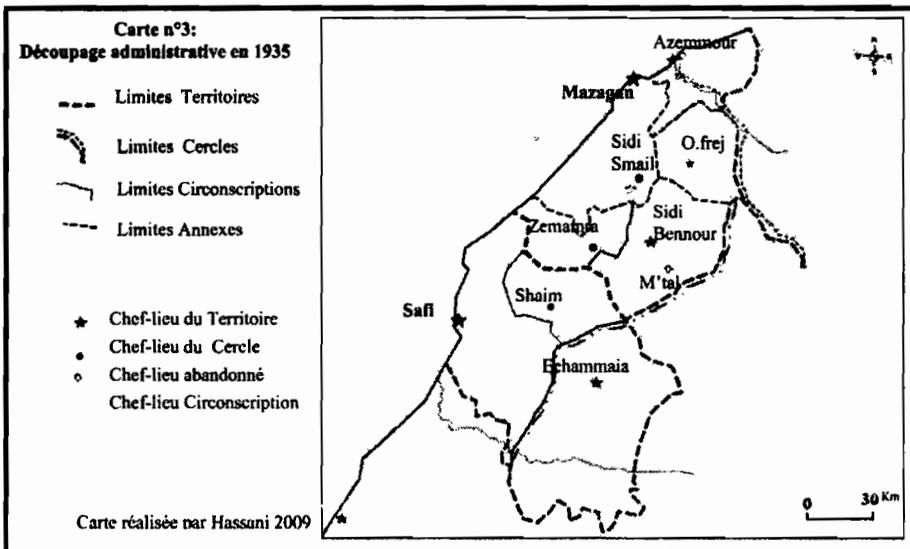
- La disponibilité des tribus en matières d'hommes et de ressources leur donnait la force de se défendre face aux tribus belligérantes et de gagner l'estime du makhzen, tant qu'elle payait ses impôts, participait à son mouvement de reconquête des territoires dissidents (la Harka) et ne menaçait pas le pouvoir sultanien.

Ces territoires makhzeniens, peu évoqués par les chercheurs, évoluaient dans la soumission entre l'autorité tribale et la solidarité communautaire, mais également entre l'espace vital des tribus, l'angoisse de l'éclatement et la volonté de soumettre les autres tribus voisines. Ce processus de recomposition tribalo-makhzien allait prendre fin après la signature du traité du protectorat français en 1912. Après l'arrivée des Français, Abda devint la pièce maîtresse dans le schéma régional qui s'étendra de Haha jusqu'à Doukkala, en passant par les Chiadma et les Ahmer sous l'influence du même grand *caïd* indiqué ci-dessus, pour assurer la sécurité dans toute la zone littorale avec l'appui des autorités françaises, afin de constituer avec les grands *caïds* de l'Atlas une barrière pour se protéger des mouvements de rébellion qui se préparaient dans le Grand Sud, notamment celui du Hiba écrasé à Marrakech en 1912.

Lors de la mise en place du protectorat, le système *caïdal* tournait à plein régime, mais une fois la mission de sécurisation terminée, les nouvelles autorités allaient se débarrasser de leurs alliés et donc décomposer le grand *caïdat* d'Doukkala-Abda qui vit son territoire subdivisé ainsi en cinq *caïdats* sans cohérence.

II- La nouvelle organisation territoriale ; une logique de domination et d'aliénation (carte n°3)

C'est en 1912 que furent créés, dans la région, les premiers organismes de contrôles ; le cercle des Abda-Ahmar, qui avait pour chef lieu Safi, et le cercle des Doukkala ayant pour chef lieu Mazagan, formèrent un seul territoire, celui des Doukkala-Abda. En 1914, les Ahmar furent rayés du cercle d'Abda et rattachés à la région militaire de Marrakech. En 1915, les Abda furent constitués en cercle autonome, tout comme les Doukkala. Ce dernier cercle comprenait alors les services municipaux de Mazagan, la petite circonscription de Mazagan-banlieue (Ouled Bou Aziz du Nord), l'annexe de Sidi Ali d'Azemmour et l'annexe de Sidi Ismail. Cette organisation territoriale ne pouvait être que provisoire, car très déséquilibrée et attribuait à l'annexe de Sidi Ismail les 9/10 du territoire des Doukkala (Bellaire, 1932). En 1917, le canevas administratif des Doukkala allait prendre sa configuration définitive, avec la promotion de Doukkala en circonscription autonome du contrôle civil. Les Doukkala seraient constitués par les services municipaux de Mazagan, l'annexe des Doukkala nord dont le siège était à Mazagan et qui comprenait les tribus de O. Bou Aziz et de O. Frej, l'annexe des Doukkala sud dont le siège était à Sidi Bennour et comprenait les tribus des O. Omrane, des Aonate, des O. Bou Zerrara et des O. Amor, l'annexe de Sidi Ali d'Aazemmou, dont le siège était à Sidi Ali et qui comprenait les tribus des Haouzia, des Chtouka et des Chiadma.



En 1918, c'était au tour du cercle d'Abda de se transformer en circonscription autonome de contrôle civil à laquelle, en 1921, les Ahmar furent à nouveau rattachés. Cette circonscription fut constituée ainsi : les services municipaux de Safi, l'annexe des Abda dont le chef lieu à Safi et qui comprenait les cinq tribus d'Abda, l'annexe des Ahmar dont le siège était à Chamaïâ

Tableau récapitulatif des caïdats selon leur importance (Armand, 1931)

Caïdats	Nombre des <i>Chioukhs</i>	Superficie approximative km ²	Nombre de Douars	Nombre de familles	Nombre d'habitants 1925
Behatra Nord	13	600	201	5420	23723
Behatra Sud	20	850	166	5402	13840
Temra	9	300	75	2594	32920
Rabiaâ	38	850	224	5443	35711
Ameur	22	1000	168	6174	43802
TOTAUX	102	3600	834	25037	149802

Tableau récapitulatif des caïdats des Doukkala selon leur importance (Bellaire, 1932)

Tribus	Caïdats	Nombre de tentes
O. Bou Aziz	- O. Bou Aziz .Nord	5272
	- O. Bou Aziz .Sud	5418
	- Qouacem 1 ^o groupement	3817
O.Frej	- O. Frej-Chiheb	2505
	- O. Frej- O.-AbdeGhani	4759
	- Qouacem 2 ^o groupement	715
O.Bou Zerrara	O.Bou Zerrara	9173
O.Amrane	O.Amrane	5521
Aounate	Aounate	4961
O.amor	- Gharbia	3017
	- Ghénadra	4209
Chiadma	Chiadma	1440
Chtouka	Chtouka	2704
Haouzia	Haouzia	2290

La réorganisation caïdale des Doukkala a toujours été un sujet d'actualité. Depuis l'établissement du protectorat. Le nombre de circonscriptions caïdales s'élevait à 33 en 1913, il fut ramené à 24 en 1914, à

18 en 1915 puis enfin à 14 à l'issue du processus. L'objectif déclaré par les autorités coloniales était d'accroître l'homogénéité des caïdats¹, mais le vrai enjeu qui les motivait était la recherche d'un optimum démographique-territorial qui leur permettrait de bien contrôler ces tribus dans le cadre de la politique de « pacification » menée à l'époque en éclatant les structures tribales existantes: diviser pour régner était le principe de base. La détermination d'un chef-lieu était d'ores et déjà un impératif capital pour fixer l'administration locale. Le pouvoir n'était plus diffus. Il était appelé à être localisé et polarisé. Chaque territoire aurait alors son chef lieu. Les autochtones, devenus des administrés, étaient invités à respecter une hiérarchie spatiale dont ils ignoraient les tenants et les aboutissants, et du coup à adhérer à une logique polarisante qui cherchait à les déraciner et brouiller leurs repères spatiaux traditionnels pour les intégrer dans un nouveau maillage administratif basé et calqué sur un réseau routier constitué d'axes et de nœuds et de chefs-lieux hiérarchisés. La « pacification » allait de pair au Maroc avec l'instauration de l'administration territoriale, le contrôle de la population et la construction des routes. La sécurité coloniale imposait un triple impératif : arriver vite, montrer sa force s'il le fallait, sans l'utiliser toujours, et être vigilant en marquant l'espace par sa présence physique et symbolique. Il s'agissait bel et bien d'une stratégie délibérée d'appropriation de l'espace, pour l'exploiter et le mettre en valeur pour ses propres intérêts.

La recherche des chefs-lieux stratégiques adéquats était aussi à l'ordre du jour ; ainsi le bureau annexe de renseignements des Doukkala-Sud fut installé à la localité de Métal sur la frontière orientale avec les Réhamna, avant d'élire Sidi Ismail en 1915 pour s'établir en 1917 à Sidi Bennour. Le choix de cette localité répondait à deux objectifs² : faciliter le contrôle des « indigènes » dans une région très peuplée et encourager les efforts des colons européens pour s'installer dans cette région la plus riche des Doukkala, afin de développer la colonisation. Le chef-lieu des Chiadma et Chtouka fut la petite localité de Sidi Ali, au nord d'Oued Oum Rabiaâ, avant d'être transféré sur l'autre rive, à Azemmour.

En réalité, le choix des chefs-lieux stratégiques était déterminé par les nouvelles autorités dans le souci de rechercher des renseignements fiables sur le plus grand nombre de populations. Le choix final de Sidi Bennour, par exemple, comme chef-lieu s'explique par la position centrale de cette localité dans la plaine des Doukkala, caractérisée par l'existence de l'une des plus hautes densités démographiques du Maroc, ainsi que par les meilleures potentialités agricoles de la région et par l'existence d'un important souk

¹ La Résidence Générale, La réorganisation territoriale au Maroc. Document dactylographié non daté.

² La Résidence Générale, Rapport de Renseignements de Janvier, 1917.

hebdomadaire. Tous ces avantages ont persuadé les autorités à installer un réseau routier polarisé.

Jusqu'à 1921, l'organisation territoriale gardait toujours un caractère expérimental ; ainsi voulait-on intégrer les tribus Chtouka et Chiadma, depuis toujours liées aux Doukkala, à la région de Casablanca sur la demande des colons. Cette décision fut annulée définitivement en 1924 sur requête des autochtones qui considéraient cette éventualité comme un démembrement des Doukkala, à laquelle ils sont organiquement attachés, même s'ils n'en font pas partie. Les notables des Chatouka et Chiadma, deux tribus minuscules ayant toujours des liens de solidarité avec les Doukkala mais jouissant de protection face aux redoutables nomades des Chaouia, refusèrent cette décision.

Le détachement et puis le rattachement de la tribu Ahmer au contrôle civil de Safi sont également une autre illustration de cette expérimentation territoriale qui visait à réorganiser l'espace en faveur des intérêts sécuritaires, politiques et économiques des Européens. Après avoir été détachée des Abda, la tribu Ahmar se trouva réunie à Marrakech en 1914, pour des raisons militaires, mais dès 1919 ce choix fut re-discuté. La séparation des Ahmer de la tribu Abda lésait les intérêts des colons du territoire d'Abda qui trouvaient que ce dernier était trop étroit pour développer la colonisation. Assurée la sécurité dans cette région fut la raison principale de toute organisation territoriale. Vinrent ensuite les intérêts des colons pour chercher une configuration optimale pour l'exploitation de ces deux régions complémentaires. En 1921, le manque d'eau menaçait les troupeaux considérables des colons des Abda, notamment pendant les périodes d'été et de sécheresse pendant lesquelles les nappes phréatiques et les citernes d'eau sont complétement épuisées. Or pour trouver l'eau pendant l'été, il fallait sortir d'Abda pour aller la chercher sur l'Oued Tensift. Les tribus Chiadma dépendant du territoire de Mogador débordaient largement au nord de Tensift dont elles tenaient les deux rives. D'où les vœux des colons, par l'intermédiaire du Comité d'Etude Economique (C.E.E) de Safi d'étendre la circonscription des Abda jusqu'à l'Oued Tensift¹. Ce qui alla se réaliser par la suite en rattachant Mogador au territoire de Safi.

Pour résoudre ce problème et d'autres, on procéda à une autre organisation administrative plus élaborée sur le plan territorial. En 1935 les autorités françaises réaménagèrent le territoire marocain d'une manière complètement hiérarchisé. Le territoire de Mazagan dépendrait, avec les territoires de Chaouia, de Oued Zem et de Beni Mellal de la région de Casablanca. Le cercle de Mogador ferait dès lors partie du territoire de Safi, sous l'autorité de la région de Marrakech. L'organisation territoriale du

¹ La Résidence Générale, Base de l'organisation territoriale du Protectorat. Rapport dactylographié, sans date

protectorat au Maroc était donc basée au début de son installation sur trois niveaux, à savoir la circonscription du contrôle civil, la région et le cercle, mais à la fin il fut réaménagé pour atteindre six niveaux plus ou moins bien échelonnés, d'une infinie complication ; la région, le territoire, le cercle, la circonscription, l'annexe et le poste.

Le territoire de Mazagan comprendra ainsi la municipalité de Mazagan, le cercle de Mazagan, comprenant le chef-lieu de Mazagan qui domine les tribus O.Bou Aziz, le poste de O. Frej qui domine les tribus de O. Frej et les Qouacem. La circonscription de Sidi Bennour domine les tribus des O.Amrane, des Aouate, des O.Bou Zerrara. La circonscription de Zemamra, domine les tribus Amor, Gharbia et Ghenadra, la circonscription d'Azemmour, domine les tribus Haouzia, Chtouka et Chiadma. Le territoire de Safi se composera, quant à lui, des unités administratives suivantes : le cercle de Mogador dominant les tribus Chiadma et Haha ; le cercle de Safi, comprenant la circonscription de Safi, constitué de l'annexe de Jemaâ Sehaim, dominant les tribus des Amer Rabiâa ; le chef-lieu de Safi domine les tribus des Behara et la circonscription de Chemaiâ domine les tribus Ahmer.

Conclusion

De l'état expérimental à l'état élaboré, les autorités du protectorat ont multiplié les opérations de décomposition-recomposition. Envisageant dans un premier temps de s'inscrire dans un système caïdal stable, réduit et opérationnel, elles ont ensuite élaboré un canevas administratif adéquat et enfin recherché un maillage territorial cohérent qui articule les territoires des affaires « indigènes » à savoir les *caïds*, les *chioukhs* et les *mokaddams*¹ et les territoires des services du Contrôle Civil, à savoir les territoires, les cercles, les circonscriptions, les annexes et les postes.

La logique territoriale prédominante, tout à fait innovante, répondait à un souci de dominer les territoires à travers un maillage basé lui-même sur des points centraux hiérarchisés et de commandement emboîtés. Il s'agissait d'une politique qui visait à contrôler et à administrer les surfaces et les axes d'une manière permanente, complète et systématique ; les territoires marocains à l'image de ceux des Doukkala-Abda se trouvèrent ainsi jusqu'à nos jours entièrement structurés, dominés, circonscrits et hiérarchisés.

Les raisons avancées, aussi diverses soient-elles, prétendaient globalement moderniser ces territoires jugés archaïques, désuets et anachroniques et de surcroît enclins à la «Siba»². Ceci n'est pas entièrement faux, mais encore faut-il dire clairement que les autorités du protectorat cherchaient à domestiquer des territoires afin de permettre leur mise en valeur, sinon à « rationaliser » leur exploitation. La décomposition-recomposition des territoires ne se faisait plus en réponse au besoin des populations autochtones, mais à une rationalité exogène qui répondait à un triple objectifs : le contrôle et la sécurité, la mise en place des infrastructures et équipements qui permettent l'accessibilité et la mise en exploitation des ressources agricoles, minières et maritimes, enfin, l'encouragement des investissements de capitaux et l'exportation des produits.

En procédant à une nouvelle organisation territoriale, basée sur la sécurité et le contrôle, les autorités du protectorat ont mis fin aux frontières floues et mouvantes des tribus ; la carte administrative est dès lors devenue un outil puissant de contrôle et de maîtrise de l'espace marocain. Le confinement des tribus à l'intérieur de frontières stables et cartographiées ne les a pas seulement stabilisées, il a provoqué une paralysie totale. En les enfermant dans des mailles stables, ces tribus se trouvèrent du coup privées de leurs espaces vitaux, tout en leur imposant un fonctionnement administratif standard, non sans

¹ Agents locaux aux niveaux des tribus, des fractions et douars

² Instabilité et insoumission.

casser leur dynamisme interne, et notamment la transhumance, effectuée jadis entre les différents espaces à l'intérieur, voire à l'extérieur de Doukkala-Abda. En revanche, les colons, bien installés dans des mailles parfaitement contrôlées, ne décidèrent pas d'investir dans l'agriculture extensive dans les zones sèches de l'intérieur de la région, ni dans l'agriculture intensive dans l'Oulja sur le littoral humide. Les tribus se trouvèrent vidées de leur substance vitale et du coup débuta un processus de désagrégation accéléré toujours à l'œuvre après l'indépendance.

Morcellement de l'espace, parfois pulvérisation des territoires, il s'agissait de « casser l'espace des tribus » ; soit en les scindant en plusieurs sous-ensembles loin d'être fonctionnels, soit en brisant, lorsqu'il s'agissait d'un territoire administratif (Brulé, op.cit.). Cette organisation administrative allait constituer avec les réseaux routiers, les infrastructures portuaires et les exploitations agricoles et minières, de puissants facteurs d'urbanisation et de polarisation de l'espace des Doukkala –Abda, jadis homogène et presque entièrement rural. Les processus de décomposition et de recombinaison territoriales durant l'époque coloniale marquèrent ainsi durablement les territoires des Doukkala-Abda, à l'image des territoires marocains en les transformant. D'espaces de solidarité tribale et de soumission variable au *Makhzen*, ils se transformèrent en espaces d'autorité permanente. D'espaces « vitaux », ils se transformèrent en espaces circonscrits, d'espaces « homogènes » ils se transformèrent en espaces polarisés, d'espaces communautaires, ils se transformèrent en espaces de réseaux, d'espaces horizontaux ils se transformèrent en espaces emboîtés et hiérarchisés, d'espaces à géométrie variable, ils se transformèrent en espaces standardisés, d'espaces de tribus, ils se transformèrent en espaces d'administrés.

BIBLIOGRAPHIE :

ANNACIRI M, Al Istiqsaâ, Partie 8, p 105 (en Arabe).

ARMAND A., 1931, La région Abda, Rabat,

BELLAIRE M, 1932, Les Doukkala. In Villes et Tribus Du Maroc vol 10 Paris

BOUCHARA A, 1984, Les Doukkala et la colonisation portugaise, Ed. Dar Attakafa , Casablanca, (en Arabe).

BRULE JC, 1989, Pouvoirs, sociétés et remodelages administratifs. Le Cas de l'Est de L'Algérie. In Espaces Maghrébins : Pratiques et Enjeux. ENAG, ORAN P 44

Di MEO G, 1998, Géographie sociale et territoires, Ed. Nathan, Paris. p 38.

El KANOUNI M., Safi et ses environs pp 91.331.332 (en Arabe).

FNITER M., 2005, Aissa Ben Omar, Ed. Rabat Net

MARIE M, 1982, Un territoire sans nom, pour une approche des sociétés locales, Librairie des Méridiens, Paris 1982

PERIGNY St. M., 1918, Au Maroc : Marrakech et les ports du sud 1918. p 227

WEISGERBER Dr, 1947, Au seuil du Maroc Moderne, Ed. La Porte. 1947 p.332

La Résidence Générale, La réorganisation territoriale au Maroc. Document dactylographié non daté.

La Résidence Générale, Rapport de Renseignements de Janvier, 1917

**A STAKEHOLDER ANALYSIS OF
SUSTAINABLE ECOTOURISM
MANAGEMENT IN THE KAROO NATIONAL
PARK – WESTERN CAPE.
UNE ANALYSE DES STRATEGIES DES
ACTEURS DE L'ECOTOURISME DANS LE
PARC NATIONAL DU KAROO -**

Sumaiya. A. DESAI

*Université du KwaZulu-Natal-Pitermaritzburg-
Département de géographie
9307181@ukzn.ac.za*

Abstract:

Previously, during apartheid tourism catered for the White upper, middle class and internationals in South Africa. Many conservation areas or reserves in South Africa do have a political history involving the displacement of the Black majority or serving as a buffer zone for the military. Thus, the attitude of the Black people towards most tourism development initiatives is one of hostility. The aim of this study is to investigate stakeholder participation of ecotourism in the Karoo National Park in post-apartheid South Africa. In particular, tour operators, accommodation personnel, tourists and local communities residing adjacent to the Park will be the focus of the study. The Karoo National Park is part of the South African National Parks (SANParks) and is located 5km northwest of Beaufort West in the Western Cape. This area is the largest and poorest region in the Western Cape. Questionnaire surveys were administered to selected stakeholders, namely, the local community residing adjacent to the Park, accommodation personnel, tour operators and tourists. Additionally, participatory exercises were carried out with the local community of Beaufort West. The findings of this study suggest that ecotourism in the Karoo National Park should inter-link all the stakeholders. In this process there will be socio-economic and political upliftment of all stakeholders, especially the local community in Beaufort West.

Résumé :

Sous le régime de l'apartheid, le tourisme ne s'adressait qu'aux classes aisées et moyennes blanches et à une clientèle étrangère. De nombreux parcs naturels ou réserves en Afrique du Sud n'ont pu être créés que par le déplacement de populations majoritairement noires. Ils ont parfois servi de zones tampons pour l'armée. Ceci explique l'attitude hostile des populations noires à l'égard des initiatives de développement touristique. L'objectif de cet article est de comprendre la participation des diverses parties prenantes dans le domaine de l'écotourisme du parc National du Karoo (KNP) dans l'Afrique du Sud post-apartheid. En insistant plus particulièrement sur quatre groupes : les tour opérateurs, les personnels hôteliers, les touristes et les communautés résidents aux alentours du parc. Le KNP relève de l'association des parcs nationaux sud-africains, il est situé à 5 km au Nord-Ouest de Beaufort West dans le Western Cape. Cette zone est la plus étendue et la plus pauvre du Western Cape. Des questionnaires ont été passés auprès des parties prenantes relevant des quatre groupes mentionnés ci-dessus. De plus, des enquêtes participatives ont été conduites auprès de la communauté de Beaufort West. Les résultats de l'enquête suggèrent que les parties prenantes dans l'écotourisme du Parc National du Karoo devraient mieux interagir. Dans ce processus, toutes les parties prenantes et plus particulièrement la communauté de Beaufort West seraient beaucoup plus bénéficiaires tant sur le plan politique, économique que social.

Introduction

South Africa is a country which is rich in natural resources, scenic landscapes and the novelty of its post-apartheid era which serves as an attraction for international tourists, Fakir (1999). Ecotourism in South Africa has always existed however ownership was dominated by Whites. Many local communities in South Africa during the apartheid era were forcibly removed to make way for conservation areas, these communities have felt that the animals were much more important than people as suggested by Naguran (1999). Thus, Turner (2001) also emphasizes that besides the police and army, conservators formed a third armed force which made it difficult for indigenous Africans to practice subsistence hunting and use of resources in these areas. The aim of this paper is to investigate stakeholder participation in and perceptions of sustainable ecotourism management in the Karoo National Park.

Background to case study

The Great Karoo is a large landscape of which the Karoo National Park is a small portion that covers 80 000 hectares ? Willis (2004). The Karoo National Park consists of a semi desert, fossil rich area. According to Jooste (2000), the great Karoo has the largest natural ecosystem in South Africa and is home to a variety of life which have adopted to survive in those harsh conditions. The Karoo National Park is part of the South African National Parks. The Karoo National Park is located 5km northwest of Beaufort West. Furthermore, the South African National Parks (2002) Annual Report for 2002 refers to the Central Karoo as the largest and poorest region in the Western Cape. Approximately 35 000 tourists visit the Karoo National Park as indicated in the South African National Parks' Annual Report (2002).

The South African National Parks (2002) mentions that the two leading sectors in the regional economy are agriculture and tourism and moreover Beaufort West is the largest town in this region. In addition, Fredericks (2004) mentions that Beaufort West was identified by President Thabo Mbeki as a priority for the implementation of the government's integrated sustainable Rural Development Program in 2001. Thus the project goodwill massive heart-shaped complex will honor the legacy of heart surgeon, Professor Christiaan Barnard. Since Karoo is his home town. The Karoo National Park at Beaufort West is linked to a geological system referred to as the Karoo. Fossil plants and fossil vertebrates such as fishes, amphibians and reptiles are related to an era of 500 million years ago as referred to by Jooste (2000). The Fossil Trail at the Karoo National Park dates back to Karoo's evolution from swamp to desert, the period called the Gondwanaland 150 million years ago as suggested by Willis (2004). Fossils form when dead animals, plants or animal tracks are buried under sand or mud. They are used by paleontologists to study ancient creatures.

Methodology

Survey questionnaires with key stakeholder groups (visitors, tour operators, local community and accommodation personnel) were conducted at the Karoo National Park. One hundred visitors using the convenient sampling method were chosen. Ten tour operators were purposively selected using a list obtained from the Karoo National Park. Five accommodation personnel employed by the Karoo National Park were selected using convenient sampling. One hundred households adjacent to the Karoo National Park were interviewed by adopting a stratified random sampling approach. Participatory methods took place among the local communities of Beaufort West. The

respondents consisted of diverse racial, religion, gender and age groups. The ranking exercise, mental mapping and Venn diagram exercises were conducted with each group.

Summary

Tour operators

The majority of the tour operators (60%) were in existence for more than 20 years and 40% of the respondents referred to more than four women as owners of the tour operating company. The majority of the respondents (80%) were White and 80% of the tour operators had a SATOUR license. The majority of the tour operators (90%) were self-taught in relation to environmental issues. However, 50% of the respondents rarely read environmental, nature or wildlife magazines.

The majority of the respondents (80%) run their tours at peak level during the months of August, September, October, November and December and 40% of tour operators only operated tours to the Karoo National Park for less than five years. None of the tour operating companies interviewed earmarked a certain percentage of profits for local ecotourism projects and none of the members from the local community of Beaufort West are employed by the tour operating companies. Forty percent of the respondents used travel brochures to market their businesses and majority of the clients are retired and fall within the category of 61-70 years (80%). All the tour operators did not limit tour group sizes. Seventy percent of the respondents mentioned that the level of interaction between the tour operating company and the community was very poor and all the respondents agreed that there were no opportunities for tourists and locals to meet on equal terms. The majority (70%) of the tour operators allowed the tourists to spend a night at the Karoo National Park.

Accommodation Personnel

The majority of the accommodation personnel were male (60%) and 40% were females. Most of the respondents (40%) fell into the category of 22-30 years and a further 40% of the respondents were in the category of 30-40 years. The racial category of the accommodation personnel were 40% African, 40% Colored and 20% Whites.

The majority of the respondents (40%) were fluent in Afrikaans and 60% of the respondents had a standard eight professional trade qualification. Eighty percent of the respondents worked for less than five years at the Karoo National Park. The main marketing means perceived by the accommodation

personnel is by way of pamphlets and White tourists usually visit the Karoo National Park. All the respondents perceived an even distribution of male and female tourists. In terms of understanding different concepts, the results indicated that the accommodation personnel had a good and detailed knowledge of the concepts except in the case of biodiversity where only 20% of the respondents had a good and detailed knowledge of the concept.

In terms of environmental issues all respondents agreed that there is a code of conduct for tourists and tour operators to adhere to. The respondents perceived infrastructure development to be the main concern (40%). The depleted wildlife was not a major concern since this Park does not have the major Big 5 which generally attracts tourists. The Karoo National Park does not have a problem of too many tourists (60%), there is not much problem with diminishing plant and tree life (40%), litter (20%) and polluted water spots (80%). The accommodation personnel perceived soil erosion to be of no concern.

The results indicate that the respondents perceive attitudes of the local communities towards the accommodation personnel to be very poor (60%). Medical services such as clinics, schools, small business ventures, sports facilities, housing, events and community gardens were not supported by the Karoo National Park. Management had created opportunities for pensioners and learners from neighbouring schools to visit the Karoo National Park and the social ecologist in collaboration with the local police liaises in terms of environmental education programmes. Only 40% of the accommodation personnel felt that the community is involved in the activities and decision-making within the Karoo National Park. The accommodation personnel perceive that the local community (60%) has an attitude of apathy for tourists. The tourists are taken for granted. The only time tourists interact with locals is during the period when their lodges are being cleaned.

Tourist

A large proportion of tourist were in the age bracket of 41-50 years (41%), married (88%), with tertiary education (93%) and were mainly professionals (55%). Their monthly income (28%) was within the bracket of R11, 000 - R20, 000 and 26% of the tourist earned less than R10, 000 per month.

The majority of the tourists to the Karoo National Park were South Africans (92%) with only 8% of foreign tourists visiting the Park. In terms of tourists who reside in South Africa, 70% were from the Western Cape. The composition of groups was mainly traveling with family (86%) and the mode of travel was mostly through their own vehicle (96%). The most important source of information was word of mouth (39%) and travel brochures (23%). The main

purpose of their visit was stop-over (57%) and visiting natural areas (32%). The duration of stay was generally for a single night (47%) and two nights (39%).

Some tourists took independent activities as well as guided activities. Photo taking (86) was the most popular independent activity and nature study (12%) was the most important guided activity. This was followed by bird watching (67% in relation to independent activities and 12% in relation to guided activities) and nature study (46% in relation to independent activities and 12% in relation to guided activities). Sixteen percent of the respondents had never undertaken any environmental studies, 43% of the respondents indicated that they self-taught themselves, 27% of the respondents had undertaken environmental studies in school and a further 14% of the respondents had undertaken environmental studies at tertiary level.

In terms of knowledge of certain concepts, it is clear that most tourists to the Karoo National Park have a general idea of the given concepts: 43% wetlands ecology, 48% biodiversity, 47% ecotourism, 49% sustainability, 45% world heritage and 39% mountain ecology. From all the concepts rated, conservation of natural areas was scored by the respondents as having very good or detailed knowledge (54%). It can be deduced that 56% were strong environmentalist and 50% visited natural areas 2 to 5 times a year. Tourists' perceptions regarding environmental impacts in the Karoo National Park were examined to identify possible indicators for monitoring. Tourists willingly supported diverse management actions such as damage to natural vegetation, erosion along walk trails, number of human-made structures, issue of litter in the Karoo National Park and litter around the accommodation facilities, health conditions of wildlife, size of groups encountered and the overall number of people encountered. All management strategies to make the respondents' visit more enjoyable gained support, such as educating the tourist about conservation issues and limitations in respect to the overall number of tourists.

Local communities

The community members were generally in the age group of 26-35 years (28%) and 36-45 years (27%). More females (69%) were interviewed, 52% were divorced and 59% had at least a secondary education. In terms of occupation, 53% were unemployed and relied on child support grants (23%). The majority of the respondents were Colored (44%) and 73% were fluent in Afrikaans. Most of the community members (40%) lived in the area for less than five years. Employment opportunities and better prospects were the main reason for moving to the area (71%). None of the respondents were forcefully removed. The majority of the respondents (95%) had tap water in their dwelling (post 1994) and 99% of the respondents had electricity from public

supply (post 1994). The land used for grazing and cultivation were rated by the respondents as poor or satisfactory (83% and 77%, respectively). During the post-apartheid era there has been an increase in formal houses (91%) and flush toilets (98%).

The community had limited access to resources such as water (9%), firewood (10%), meat (5%), nursery/ plants (4%) and ancestral worship (1%). None had access to animal by-products. Furthermore, they did not perceive the community to be benefiting from projects linked to the Karoo National Park such as the development of clinics, schools, educational tourists, housing, small business ventures, sports facilities, events and community gardens. The majority of the respondents had no interaction with the management of the Karoo National Park and only a few were aware of a member of the community who participated in the management of the Karoo National Park. Only 54% of the local community respondents agreed that they interact with tourists. In summary, the communities identified projects that the Karoo National Park can assist the locals with. These included assisting the youth in activities to stop indulging in drugs, create local awareness to visit the Park, increase nature awareness, increase skills training, assist in workshops on career opportunities, workshops on teenage pregnancy and HIV/AIDS, provision of environmental education among learners, and providing housing.

Recommendations

Financial benefits

The majority of the tour operating companies agreed that there are limited opportunities for the tourists to visit and meet local communities bordering the Karoo National Park. There is an essential need to increase the benefits from tourism to the local communities so that the preservation of biodiversity in the area of Beaufort West is protected to its maximum and achieves broader objectives related to development imperatives.

The Karoo National Park has to strengthen its linkages with all the stakeholders through the planning of ecotourism activities rather than merely promoting tourism. Furthermore, tourists need to interact with the local community so as to understand the plight of the community. Apartheid also played a major role as reserving tourism related ventures for Whites only. The government should invest in projects that will assist in the upliftment of the local community such as SMME initiatives since the local community is unemployed and poverty-stricken and are dependent on social grants.

Many tourists, both domestic and international, can empower the local community to learn skills. This can take place through private companies who

can make interest free loans accessible which can be used for developing ecotourism ventures such as craft markets, *shebeens* or bed and breakfast accommodations. An important aspect which must not be overlooked is that the Karoo National Park is used more as a stop-over for domestic tourists that are living in the Western Cape and are returning from their holidays to Kruger National Park and Mpumalanga region. The Karoo National Park has no Big 5 game viewing which is a major attraction for international and domestic tourists. Two black rhinos were re-introduced into the Karoo National Park on Heritage Day (24 September 2004), also the day of the celebrations to open the new Interpretive Centre in the Karoo National Park. The black rhinos are not visible to tourists as they have to settle into their new habitat. SANParks has to encourage international tourists to visit the Karoo National Park. They have to market the Karoo National Park internationally via the tour operators and the internet. Promotional offers have to be marketed during the school holidays when many domestic tourists visit other popular destinations. The promotional offers should encourage tourists to stay for more than a day. Tertiary institutions and schools outside of Beaufort West should be encouraged to visit the Karoo National Park during off-peak seasons thus creating a steady flow of income to the Park and the local community. Word of mouth is a powerful promotional tool which will increase the number of tourists. However, it must be within the environment's carrying capacity.

Hanks (1994) refers to the tourism industry generating approximately R2,5 million per year. However, the majority of the residents in Beaufort West still remain in poverty and unemployment is widespread. Additionally, a negligible percentage of community members work at the Karoo National Park in areas such as domestic services, field rangers, receptionists and the technical department. Most of the tourists do feel that the local communities can play a role in sustainable ecotourism. However, there are very few Black-owned tourism businesses such as arts and crafts establishments, community accommodation and bars or *shebeens*. Wells and White (1995) suggest popular strategies that can be used to establish adoption programmes such as adopt-a-trail or adopt-an-animal. This will indirectly ensure that tour operators and tourists support conservation issues financially, giving back to the local communities.

Grassroots development by tour operators

Most of the tour operating companies are less than 5 years old. The majority of the tour operating companies does not earmark a percentage of the profits for local ecotourism projects and do not support local development initiatives. None of the local people are employed by the ten tour operating companies interviewed. The reason being that all ten tour operating companies are based in the Cape Town and not in the town of Beaufort West.

The town of Beaufort West does not have any operational tour company which could be a reason why the tour operating companies do not support local development initiatives in Beaufort West. Tour operating companies have to change their stay from an overnight stop-over to at least a day whereby sightseeing and supporting of local communities of Beaufort West are encouraged. In this process the tour operator and tourists can assist the local community financially. The arts and crafts establishments should be visited by the tour operators thus tourists can purchase directly from the local community and interact with the locals.

Accommodation personnel

Most of the accommodation personnel are not residents from the surrounding community of Beaufort West. The success of ecotourism in the Karoo National Park is dependent on the local communities. Therefore, South African National Parks have to develop a policy whereby local communities are empowered through education and skills to operate efficiently in any employment situation. The SANParks organizations should make bursaries available for learners to pursue careers in tourism and allow the students to perform in-service training in the Karoo National Park. The local schools should include in their curriculum concepts such as biodiversity, ecotourism and sustainability so that the learners understand the relevance of biodiversity conservation and the importance of tourists visiting the Park. On completion of their schooling many of the learners can obtain employment in the Park.

Alternative strategies

Local people are aware of the increasing tourism activities and benefits but they are also aware of the adverse impacts on the environment and the local community. Community involvement should be seen by the South African government as a priority for sustainable ecotourism development to take place.

Involving the community will cost time and money to the government, however, long-term stability will be guaranteed. The local community possesses knowledge on biodiversity, resources and the local environment. They also have indigenous methods of managing resources. Stakeholders that have a vested interest in the Karoo National Park need to educate themselves about key concepts such as sustainability. This will enable all stakeholders to make the tourist destination Karoo National Park and all other protected areas environmentally, socially and economically sustainable.

Tour operators must encourage the tourists to assist the local community by encouraging the purchasing of indigenous products such as traditional food, handicrafts and indigenous culture. Youell (1998) mentions that money spent by tourists in a destination area has both direct and indirect economic benefits. The multiplier concept enables tourists to spend money in an area enabling recirculation and re-spending into the local economy. Pearce et al (1998) show that the precise value of an income multiplier may vary from one destination to another and also between varying sectors of the tourism industry. For instance, a bed and breakfast accommodation in the town of Beaufort West will have a higher income multiplier than a bed and breakfast accommodation in the city of Cape Town. This is likely because the bed and breakfast accommodation in Beaufort West will buy its food and other services locally thereby retaining a greater proportion of their revenue in the local economy. The hotel in Cape Town will use a range of suppliers outside its immediate locality as part of national distribution agreements.

Decentralisation of responsibilities coordinates the efforts of different departments thus assisting local communities. Each of these departments must understand that empowerment has to take place within the local communities of Beaufort West thus reducing any hostility that the local community has towards the Karoo National Park. The different departments must be interlinked to understand what each department is focusing on and how each stakeholder can benefit from ecotourism linked to the Karoo National Park.

REFERENCES

- FREDERICKS, I. 2004. Home is where the heart is. *Sunday Times*, 12 September 2004.
- HANKS, J. 1994. Parks and Reserves are the Jewels of the Nation. *Our Living World*, May 4-5.
- JOOSTE, S. 2000. *Beaufort West 1969-2000*, Beaufort West, South Africa.
- NAGURAN, R. 1999. Community Based Tourism in KwaZulu-Natal: Some Conceptual Issues, in Devlin, J. and Reid, D.G. (eds), *Ecotourism Development in Eastern and Southern Africa*, The University of Guelph, Canada, 39-58.
- PEARCE, P.L., MORRISON, A.M., RUTLEDGE, J.L. 1998. *Tourism – Bridges across continents*. McGraw-Hills, Australia.
- South African National Parks. 2002. *South African National Parks Annual Report 2002*, Pretoria, South Africa.
<http://www.parks-sa.co.za>.
- TURNER, S. 2001. Tourism, the environment, and rural development, in Coetzee, J.K., Graaff, J., Hendriks, F., Wood, G. (eds), *Development Theory Policy and Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- WELLS, S. and WHITE, T.A. 1995. Involving the Community, in Gubbay, S., *Marine Protected Areas, Principles and techniques for management*, Chapman and Hall, London, 61-81.
- WILLIS, R. 2004. Find Yourself in the Great Karoo. Beaufort West, South Africa.
- YOUELL, R. 1998. *Tourism – an introduction*. Longman, United States of America.

GENDER AND TERRITORIALITIES OF BLACK WORKERS IN THE TIME OF SOUTH AFRICAN POSTMODERNISM: THE CASE OF BLACK WOMEN IN CITRUS FARMING IN FORT BEAUFORT

GEBRATI Fatima

*Université Hassan Ier, Settat,
Faculté pluridisciplinaire de Khouribga*

MZITSHI Z.A.F

*Department of Geography and Environmental Science,
University of Fort Hare*

Résumé :

Genre et territorialités dans l'Afrique du Sud post-moderne: le cas des femmes noires dans les exploitations d'agrumes à Fort Beaufort (Province du Cap de l'Est)

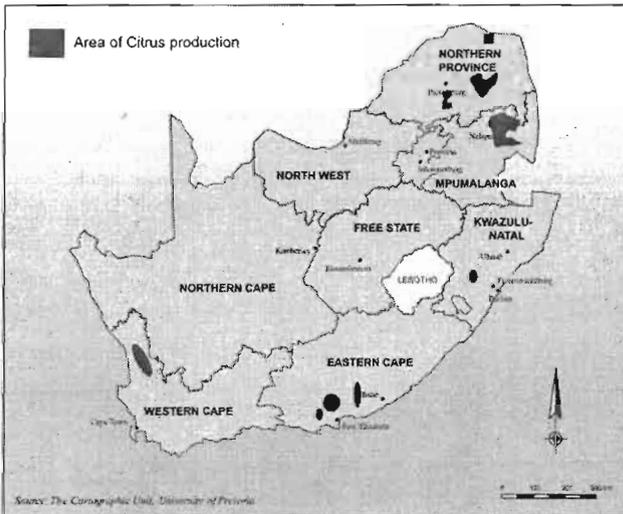
Les évolutions qu'a connues l'Afrique du Sud dans les quinze dernières années sont considérables, et elles ont été accompagnées par une multitude de recherches et de pratiques portant sur le thème du genre et du développement. Cette situation a permis de faire entendre la voix de celles et ceux que l'histoire et le discours politique avaient marginalisé(e)s, comme avaient pu l'être les femmes noires travaillant dans les exploitations d'agrumes de la Province du Cap de l'Est. En dépit de leur invisibilité sociale et spatiale, les femmes noires sud-africaines participent à leur façon à une reconfiguration de leurs réseaux propres, local et mondial à un renouveau de leurs relations à l'espace, voire à une redécouverte de leurs culture et identité. Elles dessinent ainsi de nouvelles territorialités complexes et de nouveaux champs d'investigation dans les domaines du développement et de la mondialisation, où les études de cas sud-africaines peuvent apporter d'importantes contributions.

Introduction: Background of Citrus Industry in South Africa

Agriculture plays an important role in South African economy. It represents a significant source for the country's export earning, employment and rural livelihoods. Citrus represents one of the most important agro-commodities by value and by volume. South Africa started exporting citrus in the first decades of the 1800's. United Kingdom is amongst the first international importers of South African citrus. By the 1960's South Africa was ranked amongst the top five fresh citrus exporters in the world. During the 1970's and 1980's South Africa produced more than half of all southern hemisphere citrus. Besides South Africa, Australia and Argentina are also the most important fresh citrus exporters in the southern hemisphere. Southern hemisphere exporters have an advantage of counter-season over northern hemisphere citrus producers.

Citrus in South Africa is grown in a number of provinces such as Northern Province, Mpumalanga, KwaZulu/Natal, Eastern Cape and Western Cape. There are small new plantings in the Northern Cape (Urquhart, 1999; Mather, 2003). Urquhart, 1999 indicates that South African Citrus farms are generally small to medium sized ranging from 0,5 ha to 500 ha. There are larger farms of 6000 ha and most of them are family-owned. Currently, South African commercial farms are still owned by whites however, there are some black citrus farmers in the former homelands of Bophuthatswana, Lebowa, Gazankulu and Ciskei. Many of these farms have collapsed with the incorporation of former homelands departments of agriculture into provincial structures (Mather, 2003).

Map 1: Citrus Production in South Africa



The Western Cape and Eastern Cape Provinces are considered as the cooler citrus growing areas which are good for the production of Navel oranges and lemon. In Mpumalanga, Limpopo and KwaZulu/Natal provinces, the climate is warmer and is suitable for the cultivation of grapefruit and Valencia oranges.

The Evolution of citrus Exportation in South Africa

From the early 1940's up to mid- 1990's the South African citrus was exported through a single channel scheme known as the South African Cooperative Citrus Exchange (SACCE) (Deciduous Fruit exported by Deciduous fruit Board and in the late 1980's by Unifruco).

The SACCE gained reputation of being reliable supplier of large volumes of citrus. South African oranges were organized or structured around time and variety (warmer regions export first, cooler regions later). The Exchange was able to supply different markets according to specific tastes (e.g. UK prefers easy peelers and small sized oranges, France prefers large sized fruits. SACCE was able to monitor the quality after delivering fruit in overseas countries. The fruit was resorted at the ports after two weeks voyage in refrigerated ship.

The SACCE also improved infrastructure such as ports, research institutes, extension officers, innovation in handling and pre-cooling facilities.

The single channel appointed the marketing agents called panelists. The panelists were employed with the purpose of estimating the demand of citrus before the beginning of citrus season in order to prevent oversupply. The panelists also assisted the exchange by decreasing the price to stimulate the demand especially on oversupplied markets and when the quality of fruit was poor which result in poor returns

But the single channel scheme faced a number of challenges such as finding difficult to exercise its market powers during overlap times with the Northern hemisphere and high completion with the Southern hemisphere citrus producers. The South African fruit exposed the continuous quality problems because it was compared with the best from anywhere in the world. Another major challenge was that grower's payment was determined on the basis of size and variety rather than large volume of citrus production. The Single channel had another serious problem of being inflexible and rigid. The South African industry was slow in responding to demand for easy peelers because the infrastructure was made suitable for harder varieties and could last a long journey in a refrigerator hold.

The SACCE experienced problems not only international but also at national level. The growers were not satisfied with the poor returns on exports and the depreciation of the South African currency. The SACCE officials were reluctant to answer some of the questions associated with export market. The growers urged the Exchange to respond to changes in overseas markets and that was a challenge they failed to respond to it. The dissatisfaction amongst the growers led to the formation of the organization demanding deregulation of citrus markets. In 1992 the Exchange was transformed into a new cooperative known as Outspan International. In 1994 Outspan International was privatized but shortly after that it merged with Unifruco (the single channel exporter of deciduous fruit).

These challenges resulted in the birth of new company called Capespan which established relations with international companies including Fyffes and the Irish multinational fruit exporting company. What is the impact of regulation and global integration in South African Citrus industry?

Liberalization and private regulation of citrus market

The impact of liberalization and privatization on citrus growers has been mixed with benefits and challenges.

After deregulation there were more than 200 exporters competing for citrus due to the large volumes of citrus, deciduous and subtropical fruit produced in the country.

Competition of fruit has improved payment system for all growers even in other Sub-Saharan African countries. Payments were fixed and there were minimum guarantees offered with larger volumes of fruit and with reputation of good quality citrus. But this was not the case with smaller volume producers and poor quality growers.

Citrus farmers were not aware of unrealistic demands of quality put by United Kingdom during the regulation era but now they became aware of it. They also became aware of countries such as Continental Europe, West Africa and the Middle East that their quality requirements are not as high as UK.

Japan and United States have very tricky and risky market associated to their phytosanitary regulations.

Both the growers and exports are able to describe the specific demands and requirements of different citrus export chains.

There developed a National organization representing the interest of citrus farmers in South Africa Called Citrus Southern Africa.

Challenges

In year 2000 there was a sharp decline in returns to growers. In many cases growers received no payments for fruit. The blame was put on deregulation and on the existence of so many small and inexperienced exporters.

There was a large overlap of northern hemisphere fruit that remained available into the southern hemisphere season which resulted in a situation of oversupply.

Generally, poor quality of Southern African fruit which during the regulation era might have been better managed.

Since 2001 the Citrus Southern Africa focused in regulating citrus volume by restricting lower quality fruit from being sent overseas.

In 2002 the Citrus Southern Africa established a joint marketing forum consisting of representatives of both growers and exporters. This organization regulated all citrus exports from Africa by preventing the oversupply of citrus to specific markets which results to low payments.

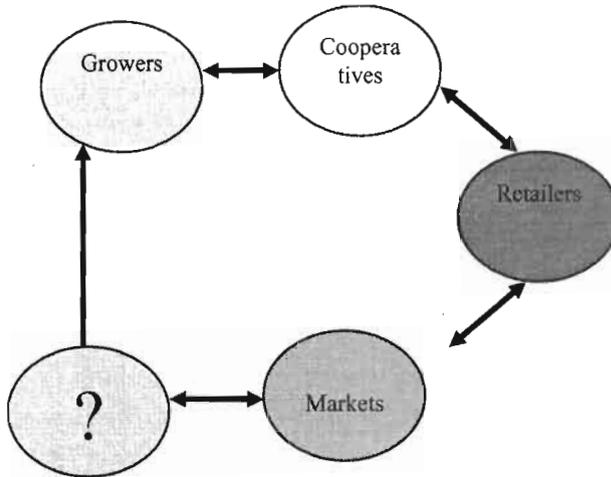
The organization recommended that growers and exporters limit the crop by not shipping unpopular size and varieties of fruit.

Research Problem

The process of regulation, liberalization and privatization are not without problems because they represent the private interest. The growers have adopted new technologies and farming practices such as automated irrigation research, mechanization, expensive fertilizers that are environmental friendly, insecticides etc, to improve the quality and respond to the demands of the market. Because of the instability of the market they spend considerable effort in reducing cost in the chain of production. At the end agricultural restructuring is characterized of unevenness and inequalities.

The economic chain of production in the citrus industry is incomplete. Even the literature reviewed seems to overlook the labour category of this economic chain. The focus is on the market and its demand its demands and nothing about the social dimension of this chain.

Figure1. The Chain of production



The majority of workers are from the marginalized poor society. Most of them are not educated and they are not informed about agricultural structure and utilization of chemical products. The workers in the chain of production are not visible; they seem to be foreign subjects of the structure. The image of exploitation and oppression results to the omission of the missing element of the citrus chain

The operation of the national and international structure contributes to the continuation of marginalization and reproduction of the same model and norms on the time of globalization.

Aim of the Study

The purpose of the paper is to explore the challenges and implications of agricultural restructuring for citrus growers, cooperatives and labour, especially women.

Objectives of the Study

- To investigate the policies associated with the agricultural restructuring such as liberalization in the South African agricultural sector.
- To identify the linkages between citrus and other farming types such as deciduous and wine farming working practices.
- To assess employment patterns by gender in citrus farming sector.

- To investigate the working experiences of women employed in the farms.
- To investigate the impact of legislation changes on labour specifically women.

Research Area

The study is based on Kat River Valley Citrus area in Fort Beaufort under the Amathole District Municipality in the Eastern Cape Province in South Africa.

The Kat River Valley Citrus area is located at 3226 CB, CD, DB and DC.

The study area is selected, as it is the main source of employment to the general population of the area. Furthermore, there is an international relationship between this small farm area and international industries through exportation of products.

Research Methodology

We collected primary data using interview technique in November 2005 and January 2006. The interviews were conducted in Fort Beaufort town, White Farm in Balfour, Black Township and Hillside village in Fort Beaufort.

We had one one-on-one individual interview with one black farm owner. We had two focus group interviews: One with eleven women who work as seasonal labor at Katco and Riverside pack sheds. The other focus group was with two retired black men. The purpose of this interview was to give us the historical background/ experience on working conditions in the farms during apartheid era.

We also had eight (8) different one -on -one interviews with women working in different farms. Two women were casual workers employed throughout the year: one employed as a permanent laborer, five other women are employed as seasonal workers.

No. of interviews	Type of interviews	Type of employment
Two	Focus group interviews	Seasonal and retired
One	One-on-One	Farm Owner
Eight	One-on One	Five seasonal Workers Two casual workers One Permanent worker

Table 1, Summary of interviews

The interview selection process adopted was snowball technique. (The first discussion was with Prof. Seethal in The Department of Geography and Environmental sciences who advised us to see the black farm owner, We had an informal discussion with Dr. Wotshela from the Department of History who gave us some information about women working in citrus farms, the farm owner organized the meeting with the two retired men in his farm. After meeting the retired men the farm owner showed us his farm, the machinery he use for fertilization, how he mixes up fertilizers and irrigation times. He further told us about his future project concerning his farm and other black farm owners from the former homeland Ciskei)

Problems Encountered

- The major problem was the language of communication. The interviewees were not willing to respond in English, although in the course of the interview we could recognize that they can communicate in English. This was because they assumed that one researcher is white, therefore they felt so insecure. The local fellow researcher who communicated with their local language that is Xhosa minimized the insecurity.

- We tried to set an interview with the man living and working in the farm but he refused to be interviewed. He was afraid to speak about his job.

- We set an appointment with another black farm owner (referred to him by the first black farm owner) and promised to grant us time but he never did so. When we tried to follow him up his cell phone was off.

- The white farm owner denied us access to his farm. He requested for the list of or the purpose of the research.

Results and discussion

During the last years a number of efforts have been undertaken to women empowerment. In agriculture particularly their situation is restricted and their rights are seldom recognized. Agriculture planning institutions and farmers' organizations have very few women in decision –making positions, the agricultural and rural development policies generally neglect to integrate women's concerns,

1 Employments patterns by gender

The preliminary results of our research showed the general decline on permanent workforce, a shift to casualization and externalization and the shift to an off-farm workforce. During the apartheid era men were employed permanently in the farms, and then they would be provided with farm house

and live with their family. The women and children would have to work on the farm if they wanted to stay with their family. If the men was retrenched and dismissed would have to move out of the house and the family would be forced to leave.

'We worked for the whole day. We worked in the farm with our children, if your child does not work or wish to work in the farm he/she was fired and not allowed to live in the farm. The parents would be ill-treated by the farmer because of that child who did not want to work for the farm. We had to obey White's rules. Children were beaten up and you had no say as apparent. If you protect your child you would also be fired''.

The state has been introduced legislation protecting agriculture farm workers. This legislation includes:

- The agricultural Labour Act of 1993
- Unemployment Insurance Act 9 UIA) of 1993
- Labour Relations Act 9LRA) of 1995
- The Extension of Security of Tenure Act (ESTA) of 1997
- Basic Conditions of Employment Act (BCEA) of 1998
- Employment Equity Act (EEA) 1198

These social and legislative changes have stimulated changes in employment relations and are beginning to disrupt some of the legacies of paternalism.

The farmers respond to the economical and political changes in various ways. The farmers are moving a way from the on- farm workers to off-farm workers¹.

Such that farmers even buy the land and build houses in the townships for their workers. This leads to the creation of the seasonal and temporal jobs: these are the jobs in which women labour is concentrated.

• **Decline from permanent work force to casualization**

New labour and tenure laws have led to greater casualization of employment. 17 interviewed workers are seasonal and one is a permanent casual worker. They do precarious jobs such as picking cutting fruit, graders, sorters and packers. During of season they are pruning and weeding. This kind of job is regarded as low skill job. From our interviews and our field work we confirmed the feminization of labour in citrus farm. The reason for that is because women are believed to have nimble fingers, they can handle delicate

¹ See the law of the extension of security of Tenure act in 1997.

fruit. The farmers preferred the casual workers because they reduce labour cost on that (they do not have an unemployment insurance fund, any medical aid, sick leave and holidays).

They are paid a lower wage from R 400 per fortnight to as low as R 190. According the South African labour law, only permanent workers can be unionized and not seasonal workers. The farmers take advantages from this vulnerability of casual workers.

Despite the new national labour laws, women workers are still exploited and still experiencing greater vulnerability in work and loss of employment

• **The conditions of work on and off farm**

➤ Most of our interviewers are faced precarious job. They experienced difficult conditions of life. One seasonal worker of our interviewees takes care of eleven family members. Another one is permanent casual worker has five children and five grand children. Two of our interviewees have three children and four interviewees have two. And the rest have one child. 15 of the interviewees are of the young age from twenty one to thirty five, only two on beyond fifty years of age. These women provide their family with financial support and take care of them. All of them are less educated, fifteen of the interviewees are matriculated and three of them have a junior secondary education. Most of them lived isolated on the farms. As a result they are not aware of their rights.

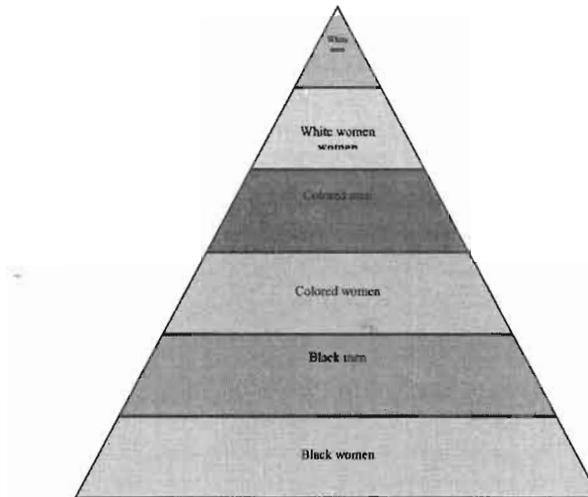
➤ Accessing employment benefits is the biggest problem for seasonal and temporal workers. The study reveals that off-farm workers are employed for period of 6-7 months without benefits. The legislation indicates that seasonal workers employed for less than four (4) months are exempted from insurance benefits.

➤ Maternity leaves and sick leaves are not granted for seasonal and casual workers of less than four months on farm working women. The situation differs with the cooperative and the private packhouse.

➤ Data collected indicates that for all these categories, farms, cooperative and private packhouse workers performing work of equal value are paid equally.

➤ Women experience short working hours due to frost, dew and wind resulting to less pay. In four farmers on farm men work longer hours than off farm workers.

Figure 2: Racial and gender Hierarchy



As we knew in South Africa the problematic of gender and inequalities is associated with the concept of the 'Other'. The study identified not only the gendered division of labour from the cooperatives, packhouse and the farm but also a radicalized division. In one cooperative there are women on supervisory positions in both black and coloured ethnic groups of the area, whilst in private packhouse there is no black women in these positions only women of colour.

We consider that social and spatial relationships between South Africans, both impact and are impacted by the economy. If the contemporary feminist theory, and post-structuralism in particular, have opened up economic analyses to gender as well as race, ethnicity, age, and other forms of power and identity in society (Gilbert 1998; Peake 1993), these social constructions are critical in examining economic processes such as the location of factories, industrial restructuring, household income-generating strategies, and other economic processes. We believe that these forms of powers are also influenced by the economic process. This one can have some times a negative impact on local lives especially of black women considered like a poor, fragile and vulnerable social class.

Conclusion

The evolution of the global arena during the last decade has produced enormous changes in the structure of South African economic development. It has accompanied an explosion of research and practice around gender and development. This phenomenon has begun to include the voices of those who have historically been left out of development and political discourses. Despite their social and spatial invisibilities, the South African black women participate in a new reconfiguration of both local and global network, spatial relationships, cultures, and identities. They draw new complex territorialities and a new arenas for investigation in which South Africa can make important contributions to mainstream development and globalization.

ESPACE, TERRITOIRES ET EVOLUTION IDENTITAIRE DANS UNE COMMUNAUTE DE PECHEURS PORTUGAISE

Christine Escallier

Anthropologue

Professeur à l'Université de Madère

Résumé : Espace, Territoires et Evolution identitaire dans une communauté de pêcheurs portugaise.

La construction des identités passe notamment par la mobilisation des ressources et des richesses présentes sur un territoire. Dans une communauté de pêcheurs, le poisson, le bateau, la pêcherie, la mer mais aussi le port, le quai, la plage, et les voies qui les y conduisent, sont autant de richesses matérielles ou symboliques identifiées alors comme patrimoine. Le territoire, qu'il soit terrestre ou maritime, est objet de luttes de pouvoir, de tentatives d'appropriation, de conquête, de contrôle, de détournement, par des fractions de populations, pour y pratiquer des activités non traditionnelles (la pêche industrielle, le tourisme...), pouvant conduire à des crises identitaires. En 1987, dans une perspective d'adhésion européenne, le Portugal modernise ses infrastructures portuaires du Nord au Sud du pays. La construction d'un grand complexe dans le petit port de pêche traditionnelle de Nazaré, marque la restructuration de sa *morphologie sociale* (telle qu'elle a été définie par E. Durkheim, M. Halbwachs ou M. Mauss), brisant le « miroir » de sa propre culture.

Cette communication présente rapidement les principaux indicateurs socio-culturels du territoire nazaréen, examinés à la lumière d'enquêtes de terrain, et le rôle fondamental des femmes dans le maintien intact et continu du fil conducteur qui relie les générations nouvelles aux anciennes, préservant ainsi au village son identité première.

Abstract : Space, Territories and identity Evolution in a Portuguese community of fishermen

The construction of the identities *passes* in particular by the mobilization of the resources and the *richnesses* present on a territory. In a community of fishermen, the fish, the boat, the fisheries, the sea but also the

port, the quay, the beach, and the ways which lead them to it, are as many material *richnesses* or symbolic systems identified then like inheritance. The territory, that it is terrestrial or maritime, is object of fights of being able, of attempts of appropriation, conquest, control, of diversion, by fractions of populations, to practise nontraditional activities there (industrial fishing, tourism...), being able to lead to identity crises. In 1987, from the point of view of European adhesion, Portugal modernizes its harbour infrastructures of North in the South of the country. The construction of a great complex in the small traditional fishing port of Nazaré, *marks* the reorganization of its social morphology (such as it was defined by E Durkheim, Mr. Halbwachs or Mr. Mauss), breaking the "mirror" of its own culture.

This communication quickly presents the principal sociocultural indicators of the territory nazaréen, examined in the light of investigations of ground, and the fundamental role of the women in the intact and continuous maintenance of the discussion thread which connects the new generations to old, thus preserving at the village its identity first.

L'anthropologie maritime ne se contente pas de définir les sociétés de pêcheurs à partir des conditions de la production halieutique. Elle met aussi en évidence les marqueurs exprimant la spécificité d'une communauté maritime en situant le groupe des pêcheurs par rapport aux non pêcheurs.

La recherche sur l'identité des pêcheurs de Nazaré¹ a été axée autour du concept d'espace : ses constructions, ses pratiques, ses représentations et ses transformations. Certaines pratiques d'exclusion - comme les quartiers réservés des pêcheurs - s'inscrivent dans le contexte des relations, à la fois exclusives et réciproques, qui contribuent à distinguer sur le plan social, symbolique et rituel, les sociétés maritimes et terriennes. L'unité spatiale correspondant au lieu de vie d'une population communale ayant pour spécificité d'être une communauté maritime, l'espace terrestre est cependant indissociable de l'espace maritime.

La problématique de cette étude ne peut se contenter de faire un relevé ou un inventaire livrant les caractéristiques géographiques de l'espace observé : l'implantation de l'habitat, le réseau routier, la toponymie, la répartition des terroirs, la disposition des rues, car la construction des identités passe également par la mobilisation des ressources et des richesses présentes sur un territoire. Dans une communauté de pêcheurs, le poisson, le bateau, la pêcherie, la mer mais aussi le port, le quai, la plage, et les voies qui les y conduisent, sont autant de richesses matérielles ou symboliques identifiées alors comme patrimoine. Ces indices comportementaux, sociaux, verbaux donnent une idée de l'espace "vécu", c'est-à-dire pratiqué et représenté.

¹ Cet article est constitué de données provenant des travaux de recherche effectués dans le cadre de la thèse de doctorat en Ethnologie défendue par l'auteur en 1995.

L'espace défini par les gens qui l'habitent ne coïncide pas nécessairement avec celui dans lequel s'exercent les activités communautaires, et notamment celles qui sont liées aux pratiques halieutiques. C'est précisément l'un des aspects de cette recherche que de découvrir les limites de ces espaces, en fonction de quoi et pour quelles catégories d'acteurs sociaux elles existent, et d'en définir les usages et les interférences. Comment un groupe humain utilise-t-il l'espace qui l'entoure, comment le perçoit-il, l'exploite-t-il, se l'approprie-t-il ? Dans quelle(s) unité(s) spatiales s'insère-t-il, comment les définit-il et se définit-il par rapport à elles ? Ces questions éparses du début ont pu globalement s'ordonner en deux groupes, l'un portant sur les caractéristiques de l'espace lui-même et l'interprétation qu'en font ses habitants ou ses usagers, l'autre portant sur la façon de se situer dans cet espace par rapport aux autres espaces qui l'entourent.

Compte tenu de la richesse du concept d'espace et de la multiplicité des manifestations spatiales, plusieurs lectures de la réalité observée sont utilisables pour y répondre (Durkheim, Mauss, Lévi-Strauss et Hall).

Parce que l'espace se construit par les pratiques et que l'une de ses propriétés est d'être un élément transformable et modifiable – nous avons, dès le début, porté mon attention sur un projet de construction d'un complexe portuaire à Nazaré, datant du début du XXe siècle, jusqu'à sa réalisation et sa mise en service en 1985 et qui allait transformer l'organisation sociale et économique de la communauté entière. En attirant les pêcheurs et leurs embarcations hors de la ville, l'ensemble des activités complémentaires pratiquées sur la plage s'en sont allées avec eux. Les conséquences de cette mouvance sont la redistribution des tâches et plus précisément le changement du statut des femmes de pêcheurs.

Nazaré est également une terre de tourisme qui s'est développée très tôt. Sa situation géographique privilégiée, au centre de la plus importante zone touristique du pays - cathédrales de Alcobaça, Batalha, lieu de pèlerinage de Fátima - favorise l'essor de nouvelles activités. Nazaré est déclarée ville touristique dès 1925. Pour tenter de redresser l'économie locale chancelante (due à une crise de la sardine obligeant une grande partie de la flottille d'alors à désarmer), à partir de ce secteur, il faut désenclaver Nazaré, rompre son isolement par l'amélioration des communications terrestres. De nombreuses transformations sont réalisées dans le but de développer le transport des produits et des hommes et notamment la création d'une ligne de chemin de fer qui fait de Nazaré son terminus. Les trains transportent entre autres les paniers de sardines et les produits de la région et durant les trois mois d'été, ils acheminent les touristes.

A l'intérieur de ce nouvel espace physique, social et économique, la communauté nazaréenne redistribue les rôles du genre.

I- La Territorialité du genre

Traditionnellement les activités des hommes et des femmes des communautés de pêcheurs sont strictement réglementées. Ils ont chacun leurs propres sphères d'activités économiques. La production et l'exploitation halieutiques sont différenciées ce qui exclut une prise en charge des activités des uns par les autres. L'exploitation du produit de la mer - transformation et vente - n'est, en règle générale, jamais prise en charge par les pêcheurs et la mer n'est jamais exploitée par les femmes.

La technique et le métier, c'est-à-dire la connaissance de la mer et les moyens techniques et sociaux, de vivre en mer et d'exploiter la mer et ses ressources, sont des pratiques communes aux gens de mer. Cependant, la pêche nazaréenne étant divisée en trois zones bien distinctes - locale, côtière et hauturière -, et le groupe des pêcheurs étant scindé en trois sous-groupes correspondant à des techniques de navigation et d'exploitation différentes, nous nous sommes demandé quelles relations particulières chacun des trois groupes de pêcheurs entretenaient avec les techniques et quelles étaient les particularités - si particularité il y avait -, mais également si, à l'intérieur même du groupe des pêcheurs, l'exploitation des différentes zones de pêche n'était pas à l'origine d'une hiérarchisation interne au groupe; et enfin, comment la compréhension des processus de leur constitution allait permettre de mieux connaître cette communauté, sa culture maritime et le comment de son évolution.

Les pêcheurs possèdent une solide connaissance du milieu marin, en particulier des fonds, et de l'outil de pêche. Ce dernier fait en effet office de médiateur entre l'homme et la mer. C'est par son intermédiaire que le pêcheur va aborder, comprendre et connaître l'espace halieutique. Cet apprentissage, qui passe par des phases successives d'échecs et de réussites, permet à l'homme d'en découvrir toutes les caractéristiques. Il convient donc d'étudier en priorité les systèmes techniques ainsi que les méthodes d'acquisition des espèces marines, en s'attachant à replacer systématiquement les faits et les gestes dans leurs espaces respectifs, procédé aboutissant à constater que tout processus social s'inscrit dans un cadre spatial : un territoire.

La mer est théoriquement un espace libre et sans limite, dans lequel des individus exercent des activités diverses qu'ils ont adaptées à la variété des fonds marins. A la différence des communautés terrestres qui bornent leurs espaces d'activités, tels des agriculteurs délimitant leurs champs, les pêcheurs ne peuvent en aucune façon marquer leurs territoires de pêche par des moyens légaux comme le bornage ou en justifier l'appropriation par un titre de

propriété. "La mer est à tout le monde" dit-on, ce qui autorise les pêcheurs - en dehors de tout règlement administratif contradictoire - d'user de l'espace marin comme bon leur semble, l'usage étant d'ailleurs la seule marque de propriété temporaire d'une aire qui est alors délimitée et signalisée par les bouées de mouillage. Cet espace, qui est commun à toute la communauté de pêcheurs, fait l'objet de formes diverses d'appropriation et de rassemblement dont les modes forment l'ensemble des représentations, car si l'on parle de « connaissance des fonds marins » des pêcheurs, il serait plus juste de parler de « représentation », la mer étant un monde qui n'est pas accessible à l'observation directe. L'homme se représente ce monde grâce à une somme d'informations communiquées de l'extérieur, sous forme de messages enregistrés par ses organes sensoriels. Grâce aux sensations que livrent la peau et les muscles, aux images que déchiffrent les yeux, aux senteurs qui effleurent les narines et aux sons que perçoivent les oreilles, les récepteurs sensoriels permettent une exploration d'un monde intangible et invisible pour les navigateurs. Cette perception est particulièrement développée chez les marins pêcheurs qui vont jusqu'à sonder les fonds manuellement, mètre par mètre, à l'aide d'un fil à plomb.

La connaissance approfondie du milieu marin, acquise essentiellement par la pratique, a permis aux pêcheurs d'identifier l'espace au point d'avoir créé des territoires de pêche qui n'existent que par l'usage qu'ils en font. Cet usage est fondé sur les savoirs, tout particulièrement la connaissance des situations de fonds de pêche repérées et mémorisées au moyen d'alignements (deux points fixes sur terre - *sinal de terra* et *sinal de mar*) pris dans les reliefs du paysage. Cette schématisation technique de l'espace permet au pêcheur de localiser des lieux précis avec l'aide de coordonnées en créant un réseau de lignes invisibles partant de la terre et venant former des intersections à leurs points de rencontre. Ces points et ces lignes donnent un support à la mémoire des pêcheurs. De cette façon, est constituée mentalement un « cadastre marin ». Parce qu'il s'agit d'un repérage fait à partir du visible et du concret, celui-ci est relativement figé dans le temps mais pas invariable, le paysage urbain étant sujet à des transformations architecturales. La toponymie des fonds, parce qu'elle désigne des éléments invisibles, est inventive et variée en références car issue de l'imaginaire des pêcheurs. Lors de la transmission orale des noms des pêcheries, ceux-ci subissent quelques déformations au cours des temps. Les pêcheurs se sont donc constitués mentalement une carte marine, véritable plan parcellaire délimitant des espaces d'activités. Cette vision intérieure de ce cadastre marin est si forte que tous en parlent comme s'ils avaient "vu" ces fonds et certains d'entre eux les ont reproduits sous forme de cartes (Escallier, 1995, pp. 556-578) où chaque pierre, chaque crevasse, est signalée avec ses caractéristiques - qualité du fond, espèces pêchées, profondeur, etc. Conjugaison du réel et de l'imaginaire, l'analyse topographique et toponymique

permet de préciser de façon plus sûre que tout document officiel la notion de territoire de pêche. En règle générale, les noms donnés aux espaces marins - comme ceux donnés aux objets : embarcations, filets, etc. - suivent cet exemple. L'analyse toponymique permet de préciser de façon plus sûre que tout document officiel la notion de territoire de pêche auquel elle donne, non seulement son extension précise (historique et actuelle) mais aussi son armature logique et symbolique.

L'espace maritime est un territoire aux dimensions cachées qui constitue un des cadres fondamentaux de l'activité des communautés halieutiques. Ses structures sont occultes et intériorisées et ne comprennent pas, comme l'espace terrestre à organisation fixe (Hall, 1971, p.132), des aspects matériels. Pourtant, à terre, celles-ci se concrétisent. Il existe au sein du groupe des pêcheurs, une hiérarchie directement liée aux techniques de pêches et aux territoires exploités. Cette hiérarchie se reflète également à terre. Les pêcheurs à la ligne/palangre font partis de la caste supérieure pêchant du poisson *blanc* ou « noble » tandis que les pêcheurs aux filets fixe/tournant appartiennent au groupe inférieur pêchant du poisson *bleu* (les premiers pêchent la sole, le loup, la daurade, etc., les seconds la sardine, le maquereau...); les pêcheurs à pieds figurant en bas de l'échelle sociale. Cette division sociale et économique est visible à terre, non seulement dans le type d'habitat ou d'embarcation que possèdent les pêcheurs mais également dans les lieux de sociabilités qu'ils fréquentent.

Dans son essor, le village de Nazaré s'est développé au Nord, au pied d'un promontoire protégeant la plage des vents froids, prenant naturellement son extension le long de la plage qui se développe vers le Sud. Les hommes se regroupent selon leurs affinités sociales en deux points de cette avenue du bord de mer. Au Nord, face à la capitainerie, où s'est formé jadis le coeur du village avec ses premiers édifices en dur, bourgeois et religieux, on retrouve les pêcheurs à la ligne et les armateurs qui vivent à proximité ou dans le village perché sur le promontoire, quartier traditionnel des palangriers ou morutiers, deux corporations extrêmement valorisées socialement; les autres, plus au Sud, vivent dans le quartier des pêcheurs formé de petites maisons blanchies à la chaux. Il s'agit d'ailleurs de deux points stratégiques de la ville où la circulation est importante, ce qui offre à chacun des deux groupes une vue d'ensemble sur qui et quoi circulent, ce qui a tôt fait d'alimenter les conversations.

Tandis que les hommes sont en mer exploitant leurs territoires de pêches, les femmes de pêcheurs assument de lourdes responsabilités à terre. Lorsque la survie de communautés dépend de l'exploitation hasardeuse des richesses de la mer, l'ensemble de leurs membres participe directement à l'effort de pêche. Dans de nombreuses communautés de pêcheurs, la participation des femmes à l'économie locale est souvent déterminante. A

Nazaré, celle-ci s'est exprimée par une omniprésence des femmes dans les activités terrestres liées à la mer. Avant la mise en service du port, le produit de la pêche et son devenir échappaient aux pêcheurs dès lors que ceux-ci étaient à terre. À tous les niveaux de la chaîne technique, du débarquement du produit jusqu'à sa consommation, en passant par son transport, sa transformation, son stockage et sa vente, se trouvaient des femmes. Issues de familles dont la pêche était l'unique activité, leur destinée était tracée depuis longtemps. On observe alors que les femmes détiennent des fonctions techniques, sociales et économiques essentielles, la réussite du métier de pêcheur dépendant de leur participation étroite à la production.

Le statut et le rôle traditionnels des femmes ont changé. Le déplacement des activités complémentaires entraîne conjointement une redistribution des rôles de chacun des membres de la communauté de pêche. Les femmes sont devenues minoritaires dans l'ensemble des activités halieutiques terrestres, quand elles n'en sont pas totalement exclues. Alors que la plage a été de tout temps un lieu de regroupement d'activités mixtes, le port est un espace principalement masculin. Les intermédiaires féminines d'antan qui faisaient la liaison, entre les barques sur la plage et la criée, ont disparu. Les embarcations arrivent au port et les hommes d'équipages débarquent directement le poisson sur le quai où il est pris en charge par le personnel de la criée. Hier rouage essentiel de l'économie de pêche, les femmes tendent à devenir aujourd'hui des sédentaires dont le réseau d'activité est centré autour du foyer. L'une des premières conséquences de ce changement a été la diminution du revenu par famille. Il a donc fallu que la femme de pêcheurs trouve d'autres sources de revenus. Leurs initiatives s'étendent à une autre activité économique, aujourd'hui dominante, le tourisme.

II- Participation des femmes dans le développement local

La pêche a été longtemps l'unique activité économique occupant la quasi-totalité des habitants de Nazaré qui vivaient alors exclusivement des produits de la mer. Les pêcheurs ne représentent plus aujourd'hui que sept pour cent de l'ensemble de la population nazaréenne. En prenant en compte la main-d'œuvre terrestre - les femmes de pêcheurs et les retraités - on estime que 2000 personnes vivent de la pêche tandis qu'on en comptait 10 000 en 1960, chiffre qui représentait alors 74% de la population.

Sous l'impulsion des congés payés, le tourisme de masse a eu des conséquences diverses sur la communauté. Il a tout d'abord changé la physionomie de la ville. En fin de semaine, la population passe d'environ 10 000 habitants à plus de 30 000, voire 40 000 en été. La plage, vide en hiver, est

couverte de tentes et de parasols. De tous les côtés des vendeurs ambulants surgissent, de midi à minuit. Se baigner, manger, dormir, se promener et observer les passants sont les principales distractions des touristes, parfois interrompues par quelques animations locales, spectacles folkloriques et corridas.

Générateur d'emplois et de devises, le tourisme a également stimulé l'évolution de zones sous-développées comme c'est le cas pour le quartier sud de Nazaré où les hôtels et les résidences nouvellement construits socialisent un secteur encore peu fréquenté par les autochtones. Cet espace appelé « le quartier chinois » est un bidonville où vivent les pêcheurs les plus démunis. Cette référence à un pays asiatique éloigné exprime davantage une distance sociale que physique entre ceux qui vivent dans les quartiers du Nord et du centre par rapport à ceux qui vivent en marge de la communauté. En contrepartie, la ville a souffert d'un développement urbain rapide que le tourisme, mais également le retour des émigrants (depuis la décolonisation) a rendu nécessaire. A ces mouvements de populations sont liées la modernisation des structures de la ville et l'évolution du niveau de vie de l'ensemble de la communauté.

L'argent issu du tourisme est facilement gagné. La flambé des prix des logements et de l'alimentation en été permet de beaucoup économiser en un laps de temps très court. Cet argent est réinvesti dans des biens de consommation comme la machine à laver, la télévision et le magnétoscope, rendant la vie plus facile et agréable, mais d'un autre côté les Nazaréens entrent dans une intense compétition pour la conquête de nouveaux symboles de prestige permettant de maintenir ou d'améliorer leur position sociale, comme la voiture. Des effets du tourisme sur le revenu des familles découle directement la position sociale de chacune au sein de la communauté. Cette position s'exprime globalement par l'acquisition de biens plus durables qui se traduit par l'acquisition de magasins pour les commerçants, des investissements dans des affaires lucratives pour les grands propriétaires et dans la possession de logements à louer aux touristes pour les pêcheurs. Cette compétition, qui a toujours été menée par les femmes, a eu pour effet, dans un premier temps, de creuser encore plus le fossé économique entre les *gens de terre* et les familles de pêcheurs, soulignant davantage les différences. A présent, cette rivalité touche toutes les couches sociales et les femmes de pêcheurs ne sont pas les moins acharnées dans la lutte. Celles-ci ont créé un véritable marché noir de l'hébergement touristique, concurrençant fortement le marché officiel.

La stratégie la plus courante dans les familles de pêcheurs - et la pratique la plus ancienne également - est de recourir à la location de son propre logement. Durant la période d'été, les familles s'entassent dans une pièce du logement pour louer celui-ci ou partent vivre dans la cabane du

pêcheur où sont entreposés le matériel de pêche, les salaisons et le poisson. Au début des années 1970 sont apparues les *mulheres dos chambres*¹. A une certaine époque de l'année, les hôtels ne pouvant plus répondre à la demande d'hébergement émanant des touristes, les femmes de pêcheurs descendent dans la rue et offrent une chambre à domicile. La tête enveloppée d'un fichu, le châle sur les épaules, elles sont assises sur le pas de leur porte ou dans la rue sur un petit tabouret des heures entières. Elles tiennent à la main une pancarte, parfois un simple morceau de carton fixé sur un quelconque objet qu'elles placent à la vue de tous, où est écrit le mot *chambre* en trois ou quatre langues - Quarto, Room, Chambre, Zimmer. Les autres femmes de la communauté se bornent à laisser en évidence un écriteau fixé à leur fenêtre ou à leur balcon.

Au début de l'été, 70% des Nazaréens changent leur mode de vie. Certaines vont jusqu'à louer leur propre lit et dorment par terre à la cuisine. Un tiers des familles de pêcheurs seulement survivent grâce à la pêche, les deux tiers vivent du tourisme. Ces chiffres sont confirmés par Mendonsa (1982, p. 316) qui estime qu'en 1980, 65,2% des loueurs étaient des pêcheurs contre 34,8% de non pêcheurs (étude réalisée à partir d'un panel de 104 familles). Les plus riches quittent la ville trop bruyante et partent vivre à l'intérieur des terres. Ce sont principalement les habitations construites dans les années 1930, dans le quartier central des pêcheurs, et possédant un étage, qui sont mises à la disposition des touristes. Quelques immeubles récents, plus luxueux, viennent compléter le parc immobilier. Pour les autochtones, il devient très difficile de se loger à l'année. Ils vivent dans des logements loués pour six mois. De mai à octobre, les propriétaires les font partir pour louer, le triple du prix conventionnel, à des touristes. Les Nazaréens sont donc obligés de trouver tous les étés une autre location. Louer en hiver devient presque impossible, les propriétaires préférant garder les logements libres pour l'été. Les loyers sont alors tellement élevés qu'ils rééquilibrent ainsi leurs revenus.

Dans la recherche du client, les Nazaréennes usent de toute leur énergie et de toute leur ténacité :

« Il y a encore cinq-six ans, ces femmes allaient chercher les touristes jusqu'à leur descente du train et les interpellaient en les montrant du doigt. "Toi, pour moi" disaient-elles. Si une d'entre elles pensait avoir vu un touriste la première, elle se chamaillait avec les autres qui tentaient de lui prendre, criant devant le touriste ébahi. Certains même ont cru qu'il s'agissait de prostituées puisque ces femmes disaient : Tu viens dormir chez moi? »

Louer une chambre tend à devenir un "comportement social" parce que les femmes montrent ainsi aux autres qu'elles possèdent un bien, autant qu'une nécessité économique :

¹ Littéralement *Femmes de chambres* dans le sens de « femme qui louent des chambres ».

« Toutes les familles louent l'été l'appartement où elles vivent ou accueillent chez elles des étrangers si elles ont une pièce de libre. Si une famille a une pièce de libre et ne la loue pas, elle passe pour une inconsciente, une folle. Les femmes des pêcheurs voient une promotion sociale dans le fait de s'asseoir dans la rue avec un carton à la main. » (Fille de pêcheur, 35 ans)

La municipalité tente de mettre de l'ordre dans ce commerce. D'abord parce qu'il est illégal, les femmes de pêcheurs ne déclarant jamais leurs revenus, et ensuite parce qu'il donne une image déplorable de la ville. Aux chamailleries des femmes qui se disputent un client vient s'ajouter le manque de salubrité des locaux qu'elles louent; certaines n'hésitent pas à louer à des prix prohibitifs, une pièce réduite, sans fenêtre et sans eau. Mais réglementer cette pratique, c'est aussi remettre en question une source financière essentielle pour les familles des pêcheurs. Dans un article paru au *Journal da Nazaré* (sept. 1994, n°42), un journaliste émet un doute quant à la réussite de l'entreprise en évoquant le "*caractère explosif des Nazaréens, ou pire, des Nazaréennes*" et en soulignant qu'il faudra beaucoup de courage pour les affronter et régler le problème.

Depuis longtemps les structures hôtelières ne sont plus suffisantes pour satisfaire la demande. Les *mulheres dos chambres* ont donc tout naturellement su tirer avantage de cette situation. Il fut un temps où cette pratique se justifiait pour pallier la faiblesse des revenus de la pêche mais aujourd'hui, les responsables municipaux estiment qu'il est temps : « (...) de mettre en avant l'intérêt collectif en garantissant les conditions d'un tourisme de qualité...; ... c'est l'avenir du tourisme de cette ville qui est en cause. ». Pour réglementer leurs activités de "loueuses", la municipalité envisage donc de créer une commission de surveillance et de régulation de la pratique afin de freiner la concurrence des femmes de pêcheurs qui, en exerçant ce commerce en toute illégalité, finissent par irriter les commerçants. Ces intentions municipales montrent encore l'importance sans cesse grandissante du tourisme dans l'économie locale sur laquelle repose de plus en plus l'avenir de la communauté.

Exclues des activités liées à la pêche, les femmes ont donc dû "repenser" leur espace et y organiser de nouvelles activités. Aujourd'hui, c'est autour des activités touristiques que l'espace communal nazaréen s'organise. La disparition des activités de pêche sur la plage a permis au tourisme de s'étendre considérablement au point d'investir la plage entière durant l'été. Pour ce faire, il a fallu également interdire certaines pratiques traditionnelles comme l'étendage du linge sur la plage ou le séchage du poisson qui s'y effectuait également¹, la municipalité voulant donner ainsi à la ville une nouvelle image.

¹ Dans les années 1940, près de huit cents femmes travaillaient au séchoir de la plage.

Le port étant relégué loin du centre, le tourisme gagne de l'espace vers le sud. Le niveau de vie de la population augmente et les commerces se multiplient. Magasins, restaurants, bars, chambres chez l'habitant, permettent aux Nazaréens de se procurer ce que la mer ne peut leur offrir : un revenu régulier. Les femmes sont particulièrement bien placées pour assurer le développement de cette activité économique puisque les changements survenus dans l'économie et l'organisation des pêches les ont, en quelque sorte, rendues disponibles. Il est évident que pour un pays pauvre comme le Portugal, l'économie dépend beaucoup des recettes du tourisme. C'est encore plus vrai pour un port comme Nazaré où il existe encore de grands contrastes entre la vie en été, quand le tourisme et les devises affluent, et la vie en l'hiver quand le manque à gagner, dû à la fermeture de nombreux commerces, est mal tempéré par le petit nombre de jours de pêche. Les femmes adoptent de nombreuses stratégies pour en tirer le meilleur profit possible. Conscientes que le tourisme est un nouveau facteur d'économie, et une source d'enrichissement rapide, elles font de leur ville une sorte d'arène où la compétition fait rage.

III. Nouveaux espaces : nouvelles références identitaires

L'identité nazaréenne a été marquée par l'histoire de sa communauté comme par l'évolution de son territoire. Les règles et codes de vie nazaréens ont été hérités des anciens, depuis plus d'un siècle et demi, sans que des transformations profondes aient été notées au cours de ce temps. A partir du XXe siècle de profonds bouleversements se sont produits. Le premier quart du siècle est marqué par des transformations techniques : la disparition de la voile au profit du moteur, la constitution d'une flottille sardinière; par des transformations sociales: évolution démographique, modernisation des équipements urbains (éclairage des rues, construction d'une chaussée en bord de mer, etc.)... La monnaie est rare et parfois même inexistante. Le crédit et le gage sont des pratiques courantes. Le poisson mis à sécher, est conservé durant les longs mois d'hiver et permet une meilleure gestion des stocks. Il est l'objet de troc. Le développement du tourisme national et l'existence d'une criée modifient la nature des échanges et entraînent une circulation fiduciaire qui se concrétise par l'ouverture de la première banque. Le troc diminue au profit des échanges monétaires. Ces changements, bénéfiques pour la population, sont la conséquence directe du développement de l'économie de pêche.

En contrepartie, les transformations survenues dans le dernier quart du XXe siècle, n'ont pas tous été vécus comme des améliorations mais plutôt comme des contraintes: déplacement des activités hors de la ville lié à la construction du port, mise en service d'une criée informatisée, modernisation

des instruments de navigation entraînant une réduction de l'effectif des équipages, disparition de moyens de production traditionnels mais peu rentables comme la senne de plage et le filet à langouste.

La redistribution des rôles économiques entre les membres de la communauté a permis la constitution d'un nouveau groupe "étranger" au groupe des pêcheurs. En prenant possession des activités complémentaires liées à la pêche, ce groupe est venu bouleverser le type de relations qui unissait les pêcheurs aux femmes de la communauté, remettant en cause le statut et le rôle de celles-ci. Par ces transformations, une autre communauté s'est organisée. Une nouvelle orientation économique a été prise.

La stabilité de la communauté de pêcheurs a été obtenue tant que chacun de ses membres disposait des mêmes moyens - l'exploitation des eaux marines - mais dès lors que ces moyens se sont diversifiés - par le biais du commerce lié au tourisme en particulier -, la communauté a commencé sa mutation vers un avenir où apparaît une grande discrimination sociale.

C'est véritablement après la révolution des Œillets, en 1974, que le tourisme connaît un spectaculaire accroissement au Portugal. Au moment où s'ouvre cette nouvelle ère économique, on voit se réduire quelques différences sociales et s'amorcer une redistribution des richesses. Aujourd'hui au contraire ces effets tendent à accentuer les différences entre les catégories socioprofessionnelles. Cette richesse relative augmente principalement les possibilités d'évolution sociale de la classe moyenne. On constate que l'argent est le principal critère de positionnement de cette catégorie et les familles qui la constituent sont également celles qui ont le plus de facilité pour en gagner, tandis que la classe supérieure se distingue à la fois par l'argent et par son niveau d'instruction.

La classe moyenne, qui ne peut concurrencer la classe supérieure en raison de son manque d'instruction, évolue cependant à l'intérieur d'elle-même; tout dépend des possibilités d'accès aux moyens de production que détient un individu, une famille. Par conséquent il existe une grande différenciation sociale à l'intérieur même de cette classe. On peut dire qu'aujourd'hui la communauté nazaréenne est composée d'une classe riche, intellectuelle, qui continue de s'enrichir et une classe pauvre, qui reste misérable; c'est la classe moyenne - où se situe aujourd'hui la grande majorité des pêcheurs - qui bénéficie plus que tout autre, par sa volonté de s'adapter, des transformations économiques. Cette volonté d'adaptation de la communauté nazaréenne aurait influencé, selon E.L. Mendonsa (op. cit. p.329), bien d'autres communautés du littoral portugais qui ont choisi de la prendre pour modèle.

A l'heure actuelle, les principaux moyens d'accès aux facteurs de productions sont l'héritage, le mariage, l'achat et le louage. De ceux qui héritent

d'un bien, peu nombreux sont ceux qui reçoivent un vrai capital, principalement dans le groupe des pêcheurs dont les familles sont encore nombreuses, la loi portugaise imposant l'égalité entre les héritiers des deux sexes. Aussi les richesses acquises se sont-elles peu à peu disloquées entre les membres des générations passées mais la tendance va actuellement en s'inversant. Le nombre d'enfants par couple ayant baissé sensiblement à la dernière génération, les héritages futurs ne seront plus partagés entre une douzaine de garçons et de filles mais reviendront à un enfant unique, voire deux ou trois héritiers tout au plus, qui s'empresseront de réinvestir dans l'immobilier.

On observe à présent dans la communauté nazaréenne deux modèles sociaux. Le modèle traditionnel, représenté par la communauté de pêcheurs de la génération des plus de 40 ans, et le modèle "moderne", représenté par les *gens de terre* - commerçants, fonctionnaires, professions libérales... -, les *bourgeois* comme les désignent les pêcheurs en englobant dans ce terme tous ceux qui ne travaillent pas en mer.

Ce dernier modèle est largement suivi par la jeune génération issue du groupe des pêcheurs. Garçons et filles ont abandonné toutes les caractéristiques de leur classe : les activités liées à l'élément marin, le costume traditionnel, les comportements sociaux liés à l'espace... La plupart d'entre eux font au moins des études secondaires et apprennent des langues étrangères pour mieux s'intégrer dans l'économie touristique. Ils tirent profit des biens que leurs familles ont su acquérir à force de travail et de privations. Les enfants des pêcheurs sont à présent presque aussi favorisés que les enfants issus de familles de fonctionnaires, voire de professions libérales.

Au cours du temps, une transformation de la mentalité nazaréenne s'est opérée. Ce changement paraît plus visible chez les femmes que chez les hommes. On peut tenter d'expliquer ce phénomène en soulignant que les femmes ont toujours été plus "exposées" aux changements. Leur statut et leur rôle traditionnels dans la communauté de pêcheurs (pêchant à pied, vendant et transformant le poisson) donnent aux femmes un statut très proche de celui des pêcheurs tout en conservant leur statut de "terrienne". Par leurs multiples activités, les femmes sont en contact avec les deux univers - marin et terrestre - et par conséquent, elles ont été confrontées à la fois aux transformations techniques et sociales liées à la pêche, en même temps qu'elles ont dû s'adapter aux changements liés à l'espace communal et à ceux dus au développement du tourisme.

Les pêcheurs, quant à eux, maintenant toujours une distance avec le terrestre, ont été davantage protégés des influences extérieures à leur monde parce qu'ils vivent une partie de leur existence en mer et l'autre à l'abri des murs d'une taverne. Vivant en marge de l'agitation de la ville et de ses soubresauts, ils feignent d'en ignorer les inconvénients. J'en ai pour exemple

que l'on entend rarement un pêcheur émettre une opinion sur l'activité touristique et ses débordements (construction anarchique d'immeubles en bordure de plage, plage envahie par les parasols qui les gênent pour halier une senne de plage, etc.). Ce changement de mentalité est radical dans la classe d'âge des jeunes femmes pour qui le modèle traditionnel familial a évolué vers une individualisation. La cellule familiale, autrefois composée de deux, voire trois générations prolifiques, se limite aujourd'hui à la famille conjugale. Le nombre d'enfants par couple est caractéristique d'une évolution des comportements féminins en particulier et du désir de mieux vivre en général. Les couples de 20 à 30 ans ont un planning familial prévoyant un à deux enfants alors qu'ils sont eux-mêmes issus de fratries d'une dizaine de membres. L'interdépendance sociale et économique qu'induisait l'organisation économique des activités de pêche, tend à disparaître. Les promoteurs et les industriels du tourisme offrent aujourd'hui aux Nazaréennes de nouvelles perspectives, de nouveaux contacts et de nouveaux rêves. Cependant, et malgré ces transformations, les femmes restent l'élément centralisateur de la famille.

La ville a perdu beaucoup de son originalité et de son attrait. Depuis quelques années, les Nazaréens notent une baisse de fréquentation de leur ville par les touristes les plus fidèles à leur terre, les Anglais et les Nordiques. L'origine de cette désaffection viendrait-elle du fait que Nazaré, petit à petit, se transforme en une station balnéaire banale, copie conforme du port voisin, São Martinho, où les immeubles modernes, vides en hiver, attendent l'arrivée des estivants pour voir leurs volets s'ouvrir? Les Nazaréens s'interrogent. Déjà, dans la zone sud, le développement urbain est critiqué parce qu'il est anarchique et fait graduellement disparaître les caractéristiques les plus originales des habitations, et notamment les portes, les fenêtres, les façades et le pavement. Ces immeubles, qui se veulent modernes et luxueux, sont construits sans respect de l'architecture locale, ce qui nuit au caractère de la ville et à l'harmonie du bord de mer. Pourtant c'est sur l'infrastructure touristique de sa ville que la municipalité peut encore espérer se développer et non plus sur la seule communauté de pêcheurs qui faisait par le passé la grande attraction du site.

Dans le *Journal da Nazaré*, un article paru en décembre 1994 souligne quels sont les "points forts et les points faibles touristiques" de la ville, reconnus par les "tours opérateurs" nationaux. Les points forts sont, en ordre décroissant : l'Image du passé, les traditions liées à la pêche, la qualité de la plage et la beauté de la nature, la gastronomie, l'artisanat, la situation géographique (proximité des autres sites touristiques), la fidélité du touriste. Les points faibles sont : l'absence de parc de stationnement, la perte de l'identité¹, l'hygiène, le manque

¹ Ce phénomène que les Portugais appellent « descaracterização » est très avancé dans certains ports voisins comme Póvoa de Varzim qui a perdu toutes ses

d'organisation, la promotion faible, la façon dont sont proposées les chambres à louer qui font référence aux *mulheres dos chambres*.

La communauté, consciente de l'attraction exercée par l'originalité de ses particularismes culturels en joue pour attirer le touriste. Culturellement parlant, Nazaré est cependant un mirage touristique. De tout ce qui attirait l'étranger, rien n'existe plus aujourd'hui. Les barques ont disparu de la plage et les costumes traditionnels ont été remplacés par des habits ordinaires où le noir domine. Mais les touristes affluent encore. Certes la plage est belle, et le point de vue qu'offrent les hauteurs du promontoire est superbe, mais les dépliants touristiques continuent de vanter les beautés de scènes de plage révolues depuis près de trente ans. Ils montrent les filets encore halés par des bœufs, des costumes que seuls les danseurs des groupes folkloriques portent encore quand ils dansent pieds nus le *vira* à chaque carnaval et commémoration, tandis que les cartes postales représentent, pour la grande majorité d'entre elles, des scènes des années 1970, voire antérieures à cette époque. En y regardant de plus près, on s'aperçoit que ces cartes ont d'ailleurs été retouchées pour faire "plus vrai" et reproduire, par exemple, le tissu écossais traditionnel des habits des pêcheurs qui ne se portent plus guère¹. D'autres sont une composition de plusieurs clichés superposés, mettant en scène des embarcations d'époques différentes qui n'ont pu se retrouver côte à côte dans l'enceinte et qui ont de toute façon disparu.

Les pêcheurs aiment à raconter qu'après la construction du port, une équipe de télévision allemande est venue faire un reportage sur la pêche à la senne de plage. Son réalisateur, déconcerté d'apprendre que l'on n'utilisait plus depuis longtemps les bœufs pour tracter l'embarcation, avait demandé que l'on fasse venir « quand même » un bouvier. Les pêcheurs s'exécutèrent, offrant à l'équipe un simulacre de pêche. Si certains en plaisaient encore, d'autres ont compris où se trouvait leur intérêt : « *À fond d'eux-mêmes les pêcheurs étaient fiers de montrer ce qu'était le métier d'autrefois.* ». En continuant de reproduire les gestes d'une pêche traditionnelle, les pêcheurs ont trouvé une autre manière de transmettre un savoir technique et de le diffuser au-delà de leur terre. Quel que soit le support utilisé (cartes postales, films, vidéos mais aussi peintures d'amateurs rappelant les scènes du passé), les pêcheurs veulent continuer de donner cette image de *travailleurs de la mer*. Quant aux femmes, plus pragmatiques, c'est l'appât du gain qui les motive. Le changement de mentalité est radical dans la classe d'âge des jeunes femmes pour qui le modèle traditionnel familial a évolué vers une individualisation. Les promoteurs et les industriels du tourisme offrent aujourd'hui aux Nazaréennes de nouvelles perspectives, de nouveaux contacts et de nouveaux rêves.

caractéristiques propres en raison de la modification opérée dans ses systèmes de pêche et de navigation.

¹ On voit très nettement sur certaines photographies que les clichés ont été retouchés, quadrillant les pantalons et les chemises des pêcheurs pour les faire paraître écossais.

A présent, les pêcheurs et leurs familles ne représentent qu'une catégorie socioprofessionnelle minoritaire parmi d'autres. Pêcheurs, fonctionnaires, employés de bureau et de magasin, ouvriers, artisans, entrepreneurs, médecins, artistes peintres ou écrivains... composent l'actuelle population nazaréenne. Mais ce qui fait toujours son unité, c'est que pêcheurs et non-pêcheurs - *Pieds-déchaussés* et *Pieds-chaussés* comme ils se surnomment eux-mêmes -, sont tous issus de la même souche. Leurs aïeux ont tous eu en commun le fait d'être pêcheurs comme le rappelle leur dicton : "*Qui ne rame pas a déjà ramé*". Les Nazaréens sont à l'origine un peuple de pêcheurs. C'est l'identité qu'ils veulent avoir et qu'ils veulent qu'on leur reconnaisse.

BIBLIOGRAPHIE

- DURKHEIM, E., (1930), *De la division du travail social*. Quadrige, Puf.
- ESCALLIER, Ch., (1995), *L'Empreinte de la Mer*. Ethnologie d'une communauté de pêcheurs - Portugal, Thèse de doctorat en ethnologie, Université de Nanterre, (non publiée)
- HALL, E.T., (1971), *La Dimension cachée*, Paris, Seuil.
- LEVI-STRAUSS, C., (1973), *Anthropologie structurale*, Plon, Paris.
- MAUSS, M., (1950 et 1983), *Sociologie et anthropologie*, Quadrige, PUF
- MENDONSA, L.E., (1982), *Turismo e estratificação na Nazaré*, In *Análise Social*, revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, vol. XVIII (71), 1982-2º, pp. 311-329.

LA VALLEE DES AIT BOUGUEMMAZ : LOGIQUES DESARTICULEES DES ACTEURS LOCAUX DU TOURISME ET CONTRAINTES DE LA PROMOTION DU TERRITOIRE TOURISTIQUE

Hassan KHALLAF

*Doctorant,
Université Cadi Ayyad, Marrakech, Maroc*

Résumé :

Le lancement du Projet du Haut Atlas Central (PHAC), prolongé par le programme du développement du tourisme de montagne avait largement contribué à l'apparition d'acteurs touristiques locaux parmi lesquels les guides de randonnées occupent une place centrale. Dans leurs rapports avec les gîteurs et les muletiers, ces guides recourent à des logiques désarticulées et des comportements qui sont dans la plupart des cas contradictoires, voire conflictuels. Dans l'exercice de leur profession, la relation entre ces acteurs touristiques locaux est marquée par un manque de collaboration et de synergie et aussi par des rapports de tension. Cette configuration ne fait que fragiliser le système des acteurs touristiques locaux; et par voie de conséquence pose d'importants obstacles au le développement du territoire touristique dans la vallée.

Abstract :

The Central High Atlas Project (CHAP) and The Programme for Mountain Tourism development (PMTD) have largely contributed in the appearance/birth of local tourist stakeholders where mountain guides hold a central position. Implied in professional relations with self catering holiday accommodation owners and muleteers, these local guides have recourse to contradictory ways and logics which do not adequately hang well together. Their opposing and conflicting behaviour patterns result in lack of coordination and synergies amongst these stakeholders. Such configuration is largely held accountable for the fragility of the system of local tourism stakeholders and the obstacles that the development of tourism territory suffers from in the valley of the Ait Bouguemmaz.

Introduction

Depuis le début des années 1980, le haut Atlas central, et plus particulièrement la vallée des Ait Bouguammaz, était au centre d'un projet de développement multi sectoriel de l'économie de haute montagne. Cette expérience pilote, communément appelée le « **Projet du Haut Atlas Central** » avait pour objectif de soutenir les activités ancestrales telle l'agro pastoralisme, d'améliorer les conditions de vie locale et de développer un tourisme, «doux, diffus et intégré dans la vie des populations locales »

En 1987, le PHAC a été complété par le **Programme de Développement Touristique (PDTM)**. Ce programme avait pour ambition la promotion du tourisme dans la vallée, en vue de créer des emplois et de générer des retombées économiques qui serviront d'appui à une économie locale fragile. Depuis, l'activité touristique a fait l'objet «d'encadrement » et d'interventions pour ensuite donner naissance à un certain nombre d'infrastructures touristiques dans la vallée : refuges de hautes altitudes, gîtes d'étape. La réalisation la plus importante était la mise en place d'un **Centre de Formation aux Métiers de la Montagne (CFAMM)**. La création de ces infrastructures avait favorisé «l'apparition» d'acteurs touristiques locaux (guides, propriétaires de gîtes d'étape, muletiers, «faux guides»). Au sein de ce système, le guide de montagne occupe une place centrale et prédominante.

L'axe de questionnement de notre travail repose sur les interrogations suivantes: Ait Bouguemmaz est une vallée ancestralement dominée par un mode d'organisation communautaire¹, où les structures et les instances locales veillaient sur la gestion et la réglementation des affaires religieuses, sociales et économiques. Avec l'introduction du tourisme comme activité exogène, les acteurs touristiques locaux se baseront-ils sur des logiques cohérentes et un référentiel compatible avec le fonctionnement local? Se baseront sur des logiques contradictoires, voir conflictuelles dans l'exercice de leur profession? Quelles seront les incidences sur le développement du territoire touristique dans

¹ Les études anthropologiques menées sur les sociétés berbères du Haut Atlas central font écho de l'existence de formes d'organisation communautaire qui a donné naissance à des institutions et des instances représentatives du plus bas jusqu'au plus haut niveau de la société. Si la famille représente l'unité de base, les autres niveaux, qui forment l'ossature de cette organisation, demeurent « la localité, la fraction, et au niveau supérieur la tribu. On rencontre à chaque palier deux types d'institutions : l'maat et le lignage au niveau de la localité, le conseil des Ait Rbayn et l'ighs au stade de la fraction, le conseil de la tribu et le leff au niveau de la tribu. » (A. AMAHAN, p 65, 1994). Ces différentes instances, et chacune à son niveau, jouent le rôle qui leur est incombe afin de garantir un bon traitement et une bonne gestion des affaires socio économiques et politique de la communauté.

la vallée en ayant recours à l'un ou l'autre des comportements ? Autrement dit, quel sera l'impact des logiques adoptées par les acteurs touristiques locaux sur le développement du territoire touristique ?

I/ Les Ait Bouguammaz et le programme de «Développement » du tourisme de montagne

Si le PHAC était initialement conçu comme une action plurisectorielle en vue de développer les vallées atlasiques et permettre par la suite leur désenclavement progressif, le secteur du tourisme semble en avoir été le plus grand bénéficiaire. D'autres secteurs comme celui de la santé et des activités ancestrales de base telles l'agro pastoralisme en ont moins bénéficié. Ils ont certes fait l'objet d'interventions, mais elles demeurent ponctuelles et limitées par rapport au grand déficit que présente la région. Les instances administratives du projet avaient relégué les activités traditionnelles au second plan. L'engouement et l'attention étaient déployés au profit de l'encadrement administratif de l'activité touristique. En plus de ce déséquilibre qui caractérise les secteurs d'intervention, les concepteurs et les responsables du projet n'ont pas pu créer des liens de complémentarités entre ces diverses activités comme le confirme A. Bellaoui dans son travail d'évaluation des réalisations du PHAC *«Les incidences de l'activité touristique nouvellement introduite sur les activités traditionnelles de l'artisanat et de l'agro pastoralisme demeurent très limitées, les passerelles entre les deux types de comportements économiques n'ayant pas véritablement fonctionné. Au lieu d'une véritable intégration économique, le projet semble avoir donné naissance à une inquiétante dualité.»* (Bellaoui,1995)

L'orientation « intégrée et plurisectorielle » du projet semble ne pas avoir débouché sur les résultats affichés et escomptés. Les programmes ultérieurement élaborés pour prolonger l'action du PHAC ne font que confirmer l'orientation sectorielle du projet en faveur du secteur touristique.

I/1- Le PHAC : naissance ou fabrication d'acteurs locaux du tourisme dans la Vallée ?

Comme nous l'avons mentionné auparavant, les actions du PHAC et les autres programmes qui l'ont suivi ne font que confirmer la position prioritaire qu'occupe le secteur du tourisme dans le développement socio-économique de la vallée. La plupart des actions, telles l'investissement, la mise en place de logistique, le développement de ressources humaines et la création de structures institutionnelles, sont mises au service de ce secteur. La plus importante réalisation dont bénéficiera ce secteur sera le **Centre de**

Formation aux Métiers de Montagne (CFAMM). Celui ci est considéré comme un outil fédérateur du PHAC (Mottiaux, 2002) au travers duquel doit passer la plupart des futurs acteurs touristiques, à savoir les guides, les gérants de gîtes, les cuisiniers et les secouristes de piste. Ce centre était chargé de dispenser pour l'ensemble du Maroc la formation des accompagnateurs de montagne ainsi que d'autres activités liées aux modes de productions économiques montagnardes (artisanat, apiculture, agriculture..)

I/2- Le CFAMM et les différentes générations des accompagnateurs de montagne

Lors du lancement du CFAMM, les coopérants Français avaient peine pour convaincre et susciter l'intérêt d'une jeunesse locale encore réticente et largement attachée aux activités traditionnelles. Malgré ces hésitations, le centre parviendra à promouvoir plus de cent guides accompagnateurs de montagne en cinq ans. Durant ces premières années, les conditions d'accès n'étaient pas exigeantes, et ce pour faire bénéficier une grande partie des jeunes appartenant aux vallées ciblées par le projet. En revanche la qualité de formation est qualifiée de supérieure puisqu'elle est en passe «d'être agréée par l'Union Internationale des Associations d'Accompagnateurs et Guides de montagne. Certains de ces accompagnateurs ont déjà reçu une qualification poussée en ski de montagne et en escalade pour randonnée en canyon. » (Fougerole, 1991)

Le début des années 1990 allait connaître des modifications dans la sélection des candidats et aussi dans les conditions d'accès. Les postulants sont triés selon leurs régions d'origine- majoritairement des zones de montagne-. Le critère du niveau scolaire est réservé à la discrétion du jury. De ce fait, des jeunes d'autres massifs montagneux ont pu avoir accès au CFAMM. Le but de cette mesure est, d'une part, d'assurer une formation en accompagnement de montagne pour les jeunes issus des régions montagneuses où le tourisme se pratiquait déjà, ou d'autres régions où le développement de cette activité est favorable. D'autre part, il s'agit de limiter les effectifs de guides dans la vallée de Bouguemmaz afin de ne pas créer de déséquilibre entre l'offre et la demande.

Après le départ des Français, la totalité de la formation est dispensée par un staff marocain. Le corps enseignant est composé de fonctionnaires appartenant à différents ministères et aussi par des professeurs d'instituts supérieurs. Si les disciplines de terrains (le ski, le canyon et l'escalade) ne sont plus enseignées, le cursus de formation des guides accompagnateurs en montagne s'est enrichi avec la comptabilité et gestion, la protection de l'environnement, la sociologie rurale et l'anthropologie sociale. Ces cours sont assurés par des cadres administratifs ou des enseignants chercheurs marocains.

Cependant, il convient de rappeler que les stagiaires ne reçoivent qu'une initiation dans les nouvelles matières introduites.

Dès 1998, les conditions d'admission au CFAMM vont être plus exigeantes. Le critère du niveau scolaire sera pris en considération. Le candidat doit être titulaire d'un baccalauréat. Cette décision prise par le ministère de l'intérieur dont dépend le projet allait permettre à des candidats d'origine citadine d'avoir accès au CFAMM. Cette modification avait pour objectif d'engager et de recruter des guides bien « instruits » et aussi de limiter le nombre des guides en exercice dans la vallée. Ce faisant, le Maroc ne fait que calquer le modèle français à Chamonix et au Mont Blanc, « face à l'ouverture insuffisante des structures géo professionnelles existantes, les guides d'origine urbaine se regroupent soit en compagnies « citadines » par exemples à Grenoble, Lyon, Reims et Marseille, soit en compagnies implantées en zones de montagne, non encore desservies, comme c'est le cas à Briançon et à Annecy. Ces compagnies provoquent d'emblée un certain nombre de tensions dans les rangs des compagnies traditionnelles » (Bourdeau, 1991).

« L'invasion » de l'espace montagnard par les guides d'origine urbaine représente à notre avis un phénomène porteur d'implications concurrentielles, voire conflictuelles. Même si les acteurs locaux, notamment les guides, ne semblent pas être profondément impliqués dans ces jeux de territorialité, en raison de leur degré d'ancrage et d'appropriation de l'espace montagnard, les années à venir seront certainement marquées par des tensions acharnées en vue d'imposer leur existence et leur subsistance. Les témoignages récoltés sur le terrain confirment cette perception *« tiens, non seulement les guides d'autres massifs, mais aussi les guides citadins qui n'ont pas trouvé de travail dans les villes viennent nous déranger sur notre propre terrain »* contesta un guide de Z. Oulmzi, Bouguemmaz. Cette déclaration est très révélatrice. Elle souligne l'attitude du rejet adoptée par les guides des Ait Bouguemmaz contre toute pratique ou exercice de la profession de montagne par les guides appartenant à d'autres massifs et surtout les guides d'origine urbaine.

I/3 Les gîteurs de Bouguemmaz : perpétuation ou rupture des modalités d'Accueil et d'hébergement traditionnelles?

La tradition d'accueil et d'hébergement fut une pratique fort ancrée chez les Ait Bouguemmaz. Les pactes de **co-lactation (les ayt tada) et de protection (la protection par le jet du Lâar)** en sont les meilleures illustrations. Même si ce type de pratiques remonte à des âges anciens, leur présence continue toujours à faire écho dans la vie courante de ces populations. Si de tels rapports n'exigeaient plus les mêmes engagements anciennement établis pour venir en aide à leur allié contre toute agression, ils

n'en demeurent pas moins vivaces et continuent d'animer encore les rapports entre familles jadis alliées de la sorte. Les hommes du versant sud du Haut Atlas trouvent encore refuge et hébergement chez les Ait Bouguemmaz durant les jours du Souk à Tabant. Ils sont reçus en tant que fils des Ait Tada. Mutuellement, les Ait Bouguemmaz qui, à leur arrivée dans un village étranger, se présentent comme les fils des Ait Tada sont certains d'être bien accueillis. Ces rapports d'alliances autrefois établis continuent encore de servir les tribus atlasiques lors de leurs déplacements, d'où la facilité de trouver un lieu d'accueil et d'hébergement quand ils sont en dehors de chez eux.

L'arrivée d'explorateurs et des premiers touristes dans la vallée et l'apparition de formes rudimentaires d'accueil représentaient un phénomène qui allait de soi. L'implication de quelques familles de la vallée dans l'activité d'hébergement faisait l'œuvre soit d'une rencontre fortuite sur les sentiers muletiers de la montagne soit de rapports tissés entre ex-militaires de la vallée et leurs supérieurs dans l'armée française.

A cette époque, les modalités d'accueil du touriste dans la vallée se manifestaient sous différentes formes. Il est parfois accueilli comme l'hôte de Dieu tout en faisant abstraction de son « look », sa langue et ses comportements. Les locaux bien ancrés dans la pratique religieuse tolérante doivent à ces touristes/invités une invitation de trois jours conformément à la tradition du prophète. Le but lucratif était quasiment exclu dans ce type d'accueil qui prend le touriste/ invité en charge jusqu'à son départ. D'autres familles, du fait de leur statut de représentants du pouvoir effectuaient l'accueil des touristes qui vont être d'un côté « contrôlés et surveillés », et de l'autre sécurisés contre tout danger éventuel. Le cheikh des Ait Hkem, dans la vallée de Bouguemmaz illustre bien cette idée. Sa maison, située dans le village d'Ikhf n Ighir, fut le foyer d'accueil pour les premiers visiteurs, y compris André Fougerolles, l'un des initiateurs du PHAC.

Ces familles de premiers gîteurs représentent les premiers pas d'ancrage de l'activité touristique dans la vallée. Un savoir faire pratique en matière d'accueil et d'hébergement des touristes sera diffusé au sein des populations locales. Par voie de conséquence, la vallée va connaître les premiers jalons de l'entreprise touristique familiale autochtone en vue de répondre à la sollicitation des guides ou des agences de tourisme étrangers (à cette époque qui précède le lancement du PHAC, le statut des guides accompagnateurs de montagne et des propriétaires de gîte n'était pas encore officialisé)

De manière générale, la naissance de ces structures d'accueil et d'hébergement est due aux initiateurs du PHAC, l'exhortation d'un membre du lignage ou la recommandation des touristes. Ces derniers en provenance d'Europe et notamment de France, essaient de convaincre les familles

d'accueil du bien fondé du projet d'aménagement de leur maison pour l'accueil de touristes en passage dans la vallée. Ainsi, certaines familles ont commencé à aménager des toilettes et des chambres pour fournir les conditions d'accueil minimales mais exotiques pour le touriste étranger.

I/4- Les muletiers

Si le PHAC avait contribué considérablement à la naissance et ou à la fabrication de certains acteurs touristiques locaux (guides et gîteurs) dans la vallée des Ait Bouguemmaz, le muletier reste le seul acteur à l'origine de sa propre fonction. La population locale, du fait de ses activités dans l'agriculture et l'élevage, et sa dépendance des mules comme moyen de locomotion à travers les vallées atlasiques, était fort qualifiée pour pratiquer ce métier. L'introduction du tourisme dans la vallée représentait un débouché pour les muletiers qui espèrent en tirer un revenu complémentaire. La majorité des anciens muletiers ont pu accéder au CFAMM grâce, entre autre, à leur expérience professionnelle spontanément acquise. Les contacts précoces entretenus avec les premiers guides français et/ ou avec les agences étrangères allaient susciter l'intérêt et l'ambition de certains d'entre eux d'intégrer cette activité via ses structures officielles, à savoir le centre de formation.

Cependant le muletier demeure l'acteur touristique local qui n'est rarement évoqué, par le département de tutelle ou par les chercheurs qui se sont intéressés aux questions du tourisme de montagne. Le degré de marginalisation subi par le muletier devient encore injuste, lorsqu'on compare les différentes et énormes tâches qu'il doit accomplir durant le voyage et la position qu'il occupe au sein des acteurs directement impliqués dans l'activité touristique. Si les guides et les gîteurs ont un cadre juridique qui régleme la pratique de leur profession, les muletiers n'ont pu, jusqu'à présent, susciter l'intérêt des responsables du secteur. La seule réglementation qui en parle se limite à la fixation des tarifs (le muletier est payé 75dh/j, revu à la « hausse » 85dhs/j en 1999). S'agit il d'une discrimination intentionnelle ou d'une marginalisation d'un acteur qui représente à coté des autres un enjeu majeur dans la dynamique touristique dans la vallée ?

La focalisation sur ces trois acteurs touristiques locaux (les guides, les gîteurs et les muletiers) ne veut en aucun cas occulter le rôle d'autres acteurs, à savoir, les cuisiniers, les guides de montagne non officiels appelés à tort, à notre avis, « faux guides ». Ceux qu'on vient de répertorier occupent une position « prédominante » dans l'échiquier des métiers de montagne dans la vallée.

Ces « vrais guides » sont le fruit de diverses conditions qui avaient contribué à leur apparition dont la configuration qu'ils présentent revêt un aspect complexe. Certains s'inscrivent dans un cadre de continuité de la

période qui précède le lancement du PHAC. D'autres ont été le résultat d'incitations ou de recommandations par des coopérants français, d'autres ont été appuyés par les autorités ou par un membre de leur lignage, qui fait partie de la machine administrative ou qui est familier avec ses rouages. Cependant certains ont accédé à ce système par leurs propres moyens et ressources. Ces cheminements et ces différentes trajectoires vont certainement les pousser à s'appuyer sur des logiques différentes voire contradictoires dans l'exercice de leur profession et aussi dans leurs rapports avec les autres acteurs impliqués dans la dynamique touristique locale

II/ Les accompagnateurs de montagne et les autres acteurs, quels rapports et quelles logiques?

La centralité des accompagnateurs de montagne leur confère un statut et une fonction essentielle dans la dynamique touristique locale. Ce constat nous incite à formuler les interrogations suivantes : Ces accompagnateurs sont-ils en mesure de jouer ce rôle d'interface par rapport aux autres acteurs directement impliqués dans la dynamique touristique locale ? Sont-ils capables, de recourir, dans leur exercice professionnel, à des logiques et des comportements qui font écho des modes d'organisation communautaires marqués par la concertation, la collaboration et l'adhésion au projet collectif sans pour autant occulter les objectifs et les calculs personnels et individuels ?

II/ 1- Les accompagnateurs de montagne : rapports de complicité ou de tension ?

Lectures et enquêtes de terrain nous confirment que les accompagnateurs se positionnent en tête des bénéficiaires du tourisme dans la vallée. D'où leur importance et leur centralité dans la dynamique touristique locale. A partir de ce constat, on va procéder à l'étude des guides, de leurs comportements et des rapports qu'ils entretiennent entre eux. Dans un deuxième niveau, on va essayer de mener un travail de réflexion sur les liens qu'ils tissent avec les autres acteurs touristiques locaux. Ce faisant, on va pouvoir mettre en évidence la nature de ces rapports. S'agit-il de rapports de coordination, de complicité ou de rapports de tension et de conflit?

L'émergence des guides et leurs trajectoires présentent une configuration variée et complexe. Sur le terrain, on remarque des guides de l'ancienne génération, celle du temps de formateurs français, dotée dit-on d'une meilleure formation et expérience professionnelles. D'autre part, on trouve des guides de la deuxième génération, les lauréats du CFAMM après le départ des Français. Celle-ci réclame un niveau d'instruction relativement

«élevé ». Au sein de ces deux segments, on peut aussi distinguer différentes catégories de guides. Les guides dit salariés qui traitent avec des agences majoritairement installées à Marrakech, les guides indépendants qui travaillent pour leur propre compte, les guides gîteurs et les guides qui ont pu monter leur propre structure d'organisation (guides propriétaires d'une agence). Cette configuration et cette diversité de statut au sein du groupe professionnel des guides entraînent des rapports de nature complexe puisque les ressources, les atouts et les objectifs ne sont pas les mêmes. Ils vont donc entretenir des relations inégales et déséquilibrées, qui seront par la suite source de liens de pouvoir et de dépendance, voire de tension. (Crozier et Friedberg, 1976)

Au delà de ces différences de statut ou de pratiques professionnelles, un certain climat de concurrence et de tension interpersonnelle se produit souvent parmi les guides. Le problème des flux touristiques dans la vallée, les difficultés que rencontrent les guides de la vallée pour fidéliser les clients ou la crainte de se faire « voler » un concept ou une stratégie de travail ne fait qu'accentuer ce climat de tension. Ce phénomène de rivalité, ouverte ou sous-jacente, se traduit par un climat d'auto observation et de vigilance réciproque. Il peut même entraîner des conflits qui finissent par l'éclatement des relations professionnelles et humaines. Au cours de mes enquêtes, j'ai été accompagné par un jeune guide d'Iskatafen (Youssef) pour m'indiquer la maison d'un ancien guide (Mohammed). En s'approchant de sa maison, Youssef m'avait dit discrètement « *tu as intérêt à aller le voir seul. Si jamais il me voit avec vous, il ne va pas vous fournir les informations nécessaires. Il ne m'adresse plus la parole depuis que j'ai intégré la profession en 2003* »

Outre la différence du statut, les guides de la vallée s'appuient sur des logiques différentes, voire contradictoires dans la poursuite de leurs objectifs, et ce, en fonction des atouts et des moyens dont ils disposent. A ce niveau les rapports entre les guides revêtent deux aspects différents. D'une part, ils peuvent entretenir des rapports d'entraide et de complémentarité. Ce cas concerne le guide disposant d'une structure d'organisation (agence) et qui offre du travail aux jeunes guides récemment diplômés. La mise en application de ce type de rapport se fait sur la base d'une négociation où le guide employeur impose ses conditions. Dans ce cas de figure, on se trouve face à des rapports où l'ancien guide reproduit le même modèle d'exploitation pratiqué par les agence. D'autre part, dans certaines situations, les guides ne parviennent pas à instaurer un terrain d'entente et ils se trouvent donc dans l'obligation de mener, d'une façon individuelle, leur stratégie tout en se basant sur leur propres moyens et ressources. Dans ce cas de figure, les rapports sont remarquablement caractérisés par la rivalité, la tension et le conflit.

Les guides salariés misent essentiellement sur les opportunités de travail offertes par l'agence. Tandis que les guides indépendants, dont certains

sont propriétaires de structures d'organisation, recourent à leur réseau relationnel, soit avec les agences étrangères soit avec les touristes eux-mêmes, pour assurer l'exercice de leur profession. Ainsi, les guides reflètent une double logique. La première qui se base sur le souci d'avoir un travail avec une structure externe et qui permet de garantir un maximum de groupe de touristes par an, et une deuxième tendance qui, en se basant sur l'expérience professionnelle et l'ambition, repose sur la volonté de fonder leur propre entreprise et aussi de contrecarrer en quelque sorte l'avidité des agences tout en courant le risque d'un marché fort concurrentiel et fort aléatoire. Dans ce dernier cas, les guides salariés, localement appelés «guides d'Agence» sont conçus comme des complices et ils vont à l'encontre des intérêts locaux.

Les guides salariés représentent cette deuxième tendance comme une volonté de monopoliser l'activité touristique dans la vallée par le prolongement de leurs activités professionnelles (guides, gîteurs, organisateurs etc.) et extra professionnelles (agriculteur, éleveur, commerçant, élus locaux etc...). Cette pluri-activité permet-elle aux guides de combler leurs déficits, ou serait t-elle un facteur de mobilité sociale qui risque d'accentuer les conflits au sein de ce groupe professionnel ?

Pour résumer la nature des rapports qu'entretiennent les guides dans la vallée, il nous paraît important de dresser un tableau récapitulatif.

Tableau n°1 : rapports au sein du groupe professionnel des guides :

Rapports des guides Dans la vallée	partenariat	compétition	Conflit	neutralité	Total
Nombre	5	8	6	1	20
%	25%	40%	30%	5%	100%

Source : Enquête personnelle, Nov. 2004

Si le taux de partenariat demeure inférieur à celui du conflit, cela nous permet de conclure que les guides exercent leur métier dans un climat marqué par des tensions professionnelles et interpersonnelles. Un phénomène qui risque d'entraver l'implication de ces guides dans le processus de la construction d'un projet collectif et commun tout en gardant leur marge personnelle qui leur permettra de s'engager dans la poursuite de leurs intérêts particuliers. Si les rapports au sein du groupe professionnel des guides de la vallée sont qualifiés de conflictuels, de quelle nature est la relation qui les lie avec les gîteurs ?

II/2- Les accompagnateurs de montagne et les gîteurs : rapport de complémentarité ou de conflit ?

Le guide représente le maillon de liaison entre les agences et les touristes d'une part, et les acteurs locaux d'une autre part (gîteurs, muletiers, cuisiniers etc). De ce fait, il est tenu d'établir un réseau relationnel local sur lequel il peut compter pour assurer le bon déroulement des randonnées. Ces rapports locaux permettent également au guide de subvenir aux besoins de son agence en matière d'information ou de recommandation, le cas échéant.

En matière d'hébergement, le guide recourt le plus souvent aux prestations des gîteurs. Le guide a de ce fait intérêt à entretenir de bonnes relations pour faire bénéficier ses clients de bons services (accueil, restauration, animation, etc.). Ce cas de figure concerne essentiellement les guides qui sont indépendants ou ceux qui sont recrutés par des agences, et qui sont intéressés par les impressions et l'évaluation de leurs clients afin de se faire une bonne réputation. D'où l'une des raisons qui les poussent, dans la plupart des situations, à faire preuve de partenariat dans leur rapports avec ces gîteurs.

(Tableau n° 2)

Rapports Des guides avec les gîteurs	Partenariat	Compétition	conflit	Neutre	Total
Nombre	14	2	4	0	20
%	70%	10%	20%	00%	100%

Source : Enquête personnelle 2004-2005

Le partenariat semble être l'aspect dominant dans les rapports des guides avec les gîteurs. Outre les raisons pragmatiques et les calculs personnels, on a pu relever au cours de notre enquête, que les liens familiaux ou l'appartenance au même village l'emporte sur la qualité de la prestation. La majorité des guides ont tendance à héberger leur clientèle chez le gîteur membre de leur parentèle ou leurs voisins. Dans les village d'Agouti, Imelghas et Iskatafen, les 2/3 des guides enquêtés ont des proches (père, frère ou oncle) qui sont des propriétaires des gîtes.

Cependant il convient à rappeler que le rapport des gîteurs accompagnateurs avec les gîteurs ne présente pas la même configuration. Comme le confirme le tableau ci dessus, leur relation est caractérisée soit par la concurrence soit par le conflit. Ce type de rapport trouve en quelques sorte ses fondements pour 2 raisons: Pour le guide (récemment devenu aussi gîteur),

les anciens gîteurs ne représentent que des intrus dans l'activité touristique. En raison de leur statut social ou leur implication dans la vie politique locale en tant qu'élus ou représentants de l'autorité, ils ont bénéficié de certains privilèges et facilités administratives pour monter leur structure d'hébergement. L'extension de l'activité professionnelle (devenir gîteur entre autre) représente pour le guide l'un des moyens pour réaliser une ascension sociale. Outre sa mobilité spatiale, cette mobilité sociale lui permettra d'élargir son capital et par la suite être en mesure de remettre en cause le mode de pouvoir local traditionnellement établi.

Le guide gîteur se lance ainsi dans un conflit de pouvoir à travers le quel il *«joue et gagne sur les deux registres de l'ascension sociale autochtone: celui de la réussite purement capitaliste, économique, celle qui privilégie l'ascension économique de quelques rares individus au détriment de la masse asservie; et celui de la réussite traditionnelle, qui accumule les biens fonciers... et accapare la puissance politique à son avantage »* (Pezelet, 1993). Les rapports de conflit et tension qui caractérise les rapports des accompagnateurs gîteurs aux gîteurs ne représentent en effet, que le point de départ pour un travail de coordination. Ils sont appelés à résoudre ou au moins à atténuer les tensions en recourant au marchandage et la négociation. Si chacun de ces deux acteurs, d'ailleurs considérés comme l'épine dorsale de la dynamique touristique dans vallée, reste recroquevillé et replié sur lui même, le système risque de connaître plus de dysfonctionnements, voire un blocage. Si la relation des guides aux gîteurs oscille entre le partenariat et le conflit, qu'en est-il de leurs rapports avec les muletiers, localement considéré comme l'acteur le plus marginalisé au sein de la hiérarchie touristique locale ?

II/3 Les guides et les muletiers, rapport de compassion ou de servitude ?

Le guide accompagnateur dépend des services du muletier pour faciliter et assurer le bon déroulement de la randonnée. Si ce dernier est censé assumer le port des bagages, du matériel de bivouac et du ravitaillement, quelques guides les obligent à participer au montage du bivouac et aux tâches de cuisine. Les muletiers se trouvent contraints d'assumer tout un éventail de travaux y compris l'animation. Il s'agit donc d'un double rôle imposé aux muletiers par certains guides en vue d'élargir leur marge bénéficiaire sur le budget de la randonnée.

Nos enquêtes de terrain nous ont révélé que dans le recrutement des muletiers, les guides recourent aux services de leur proches (frères ou fils), ou aux membres du lignage et amis du village. Ce réseau de relation immédiat développe chez les guides des attitudes de compassion et de solidarité envers

les muletiers qui représentent, à leurs yeux, « la catégorie qui subit l'injustice de l'activité touristique locale. *Le ministère de tutelle doit améliorer leurs honoraires. Avec l'effort personnel, les tâches qu'ils assument au cours de la randonnée, la mule qu'il engage, leur rémunération demeurent dérisoire*» (*Déclaration d'un guide D'Iskatafen, frère de deux muletiers*). S'agit il effectivement d'une solidarité inconditionnelle avec les muletiers en général ou simplement d'une attitude dictée par la présence de membres de famille au sein de ce métier ?

Le tableau sur le rapport qu'entretiennent les guides avec les muletiers nous permettra de ramener quelques éléments de réponse à ces interrogations.

(Tableau n°3) : rapports des guides avec les muletiers :

Guides Et Muletiers	Partenariat	Compétition	Conflit	Neutralité	Total
Nbre	18	0	2	0	20
%	90%	0%	10%	0%	100%

Source : Enquête personnelle 2004-2005

Si le partenariat semble être l'aspect dominant dans les rapports des guides aux muletiers, cela ne peut en aucun cas occulter la présence de frictions et de conflits dans leur relation. Le guide conçoit le muletier dans certains cas de figure comme étant un guide potentiel, donc un futur concurrent au sein du groupe professionnel. Pire encore, pour le guide, le muletier peut éventuellement détourner les touristes ou transmettre une façon de travailler aux autres guides. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains guides ne permettent pas aux muletiers d'interagir avec les touristes. «*Certains muletiers ne connaissent pas leurs limites. S'ils se mêlent avec les touristes, ils pourront les déranger et par la suite gâcher la randonnée*» déclare un guide gîteur d'Imelghes.

Cette déclaration est très révélatrice. Elle renvoie au comportement des guides à l'égard des muletiers comme envers les autres acteurs touristiques locaux. Un comportement marqué par le désir d'effectuer une emprise et un contrôle du territoire au sein duquel ils opèrent. Ceci dit, les guides assignent des limites en vue de s'approprier l'activité touristique. Une emprise qui est inséparable de la notion de l'exclusion de l'autre.

Conclusion

Tenant compte de ces cas d'étude, on peut conclure que dans la plupart des situations, les guides entretiennent des rapports de tension et de conflit avec les gîteurs et les muletiers. Animés par une volonté de s'approprier l'activité touristique, ils recourent à des logiques comportementales en vue de consolider leur degré de contrôle et d'élargir leur pouvoir en grignotant sur le territoire des autres acteurs locaux.

En adoptant de tels comportement et en se concentrant sur la réalisation de certains objectifs personnels, les guides se trouvent en train de plonger, consciemment ou inconsciemment, dans des logiques inspirées par le système productiviste de l'économie libérale. Celle-ci leur permettra d'accroître et d'accumuler des revenus qui donneront d'autres investissements et qui vont, probablement, favoriser leur mobilité sociale et économique. D'où la source de conflit et de tension qui domine leurs rapports avec les propriétaires des gîtes et les muletiers.

Ayant adhéré aux logiques qui régissent une activité exogène qu'est le tourisme, les guides des Ait Bougammaz se trouvent dans l'incapacité de recourir aux modes d'organisation ancestrale qui favorisaient un travail de concertation, de collaboration et surtout d'adhésion au projet communautaire qui prime sur le projet personnel et individuel. Un tel résultat nous permet de déduire que le système des acteurs touristiques locaux dans la vallée est fragile, pour ne pas dire « bâtard », en raison de son échec à forger une identité locale et crédible, susceptible de jouer un rôle positif dans le développement du territoire touristique de la vallée.

BIBLIOGRAPHIE

- AMAHAN, A., 1998, Mutations sociales dans le haut atlas, les Ghoujdamas, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, et La Porte, Pris, Rabat.
- BELLAOUI, A., 1996, «Tourisme et développement local dans le haut atlas marocain : questionnements et réponses», Revue de Géographie Alpine, no 4, 1996, Grenoble, pp. 15-23
- BOURDEAU, Ph., 1991, Guide de haute montagne territoire et identité, Grenoble, collection Ascendance
- CROZIER M. et Friedberg E., 1977, l'acteur et le système, Seuil, Paris.
- KHALLAF, H., 2005, La Vallée des Ait Bouguammez, des acteurs touristiques locaux en mal de synergies, Mémoire de DESS en tourisme et développement durable, Université Cadi Ayyad, Marrakech
- LERAUX, I., 2002 «la négociation dans la construction du territoire, une approche institutionnaliste» Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université des Sciences Sociales de Toulouse 1
- MOUETTIAUX, A., 2002 « Anthropologie du tourisme de montagne, cas des guides de randonnée au Maroc formés au CFAMM Tabant (Ait Bouguemaz)», option: anthropologie Sociales F.S.S.P.E université libre de Bruxelles ,158 pages.
- PEZELET, L., 1993, «Dynamique sociale dans le haut Atlas marocain : quelle production sociale autochtone du sens de l'espace dans une contexte de sollicitation touristique internationale » Thèse de Doctorat en Géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble 1.
- ROMAGNY B., AUCLAIR L., ELGUEROUA A., La gestion des ressources naturelles dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut Atlas) : la montagne marocaine à la recherche d'innovations institutionnelles, in Mondes en Développement Vol.36-2008/1-n°141, pp. 63-80.

LES ONG ET LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU MAROC

Mohamed ADERDAR

*Equipe de Recherche sur l'Espace et le Développement (ERED)
Département d'Economie et de Gestion
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales
Université Ibn Zohr - Agadir*

« Il faut agir en homme de pensée et penser en homme d'action »

Henri BERGSON, Ecrits et paroles

Mots clés : *marginalisation territoriale, organisation non gouvernementale, développement local, acteurs locaux, acteurs classiques, monde rural.*

Résumé :

Au Maroc, la fonction de l'Etat en matière de développement territorial a été fortement remise en cause, soit par les populations locales ou par les élus. C'est dans ce contexte que les organisations locales de la société civile se sont imposées comme des acteurs à part entière dans le domaine du développement. Elles sont devenues des partenaires incontournables et bénéficient de la solidarité active des ONG internationales et des bailleurs de fonds. Elles interviennent dans des secteurs et sur des terrains qui sont généralement occupés par les acteurs classiques du développement (Etat, collectivités territoriales, *Jamaâ*).

Les ONG locales disposent d'importants atouts en matière de mobilisation des populations et des fonds, mais elles ont aussi des faiblesses internes. Sur le terrain elles font face à des contraintes multiples liées aux procédures administratives lourdes, aux tentatives de récupération et à la dépendance financière de l'autre. Les actions menées par la société civile dans les zones rurales marginalisées ont largement contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. En revanche, ces organisations sont appelées à revoir leur approche, à fédérer leurs efforts et à renforcer leur indépendance vis à vis de l'autre et leur collaboration avec les différents acteurs. La participation des ONG locales au processus de développement territorial ne doit pas être un moyen entre les mains de certains intervenants pour atteindre

des objectifs préétablis, mais elle doit être une fin pour établir la solidarité et la confiance entre les populations rurales. En somme, la mise en place d'une politique de développement territorial doit prendre en compte la fragilité et la complexité de la société locale ainsi que les intérêts des différents acteurs.

Introduction :

Le travail qui est présenté dans cet article a comme objectif l'analyse des actions des ONG en matière de développement territorial dans les zones rurales marginalisées et exclues des priorités des pouvoirs publics. Pour ce faire, nous allons rappeler, dans un premier temps, l'évolution de l'organisation administrative qu'a connue le royaume du Maroc durant le siècle précédent. Nous verrons comment, cette politique est à l'origine des déséquilibres régionaux qui ont favorisé l'émergence du développement local, comme mode de coordination d'acteurs territorialisés.

Dans une seconde phase nous aborderons la problématique du développement local qui s'est imposée pour minimiser les effets des déséquilibres régionaux au niveau national. Nous analyserons la place des organisations de la société civile dans le domaine du développement local et territorial et les efforts déployés pour lutter contre l'exclusion dans les zones rurales. L'étude de la société civile, comme acteur de développement, s'est basée sur la naissance et l'évolution de la « société civile », la relation entre les acteurs impliqués et les autres intervenants en matière de développement, l'analyse des atouts et faiblesses de ces ONG, leurs territoires d'intervention et les contraintes auxquelles elles font face sur le terrain.

I- Les politiques nationales et l'émergence du développement local au Maroc :

De façon globale, deux grandes phases peuvent être distinguées. Première caractérisée par l'administration territoriale, débute avec le protectorat et se termine à la fin des années 1960. La seconde, caractérisée par la décentralisation et la régionalisation, débute dans les années 1970 et se poursuit encore.

1- Centralisation et développement des inégalités

La période coloniale se caractérise par une répartition du territoire national en régions dites « militaires » (première apparition de la région au Maroc). L'objectif était de faciliter la « pacification » rapide du pays et asseoir les bases d'un contrôle durable du territoire national. Cette organisation, qui a connu plusieurs évolutions, n'a pas permis de restructurer le pays en zones de

développement économique. L'aspect sécuritaire l'a emporté sur les objectifs de développement. De l'indépendance jusqu'à 1970, L'Etat fortement centralisé s'est imposé comme l'acteur majeur de développement. Durant cette phase, la priorité est donnée à la mise en place des structures et des institutions nécessaires à l'édification des bases de l'Etat national. Sur le plan du développement socio-économique, la priorité est donnée aux grands foyers urbains dans les deux décennies qui ont suivi l'indépendance afin de répondre aux besoins de la modernisation (Naciri, 1997). La période est caractérisée par la prédominance d'une conception sectorielle du développement et par la concentration des investissements économiques dans les régions et secteurs rentables économiquement : le littoral et les plaines atlantiques ont capté une part importante des investissements étatiques au détriment des zones intérieures (Roux, 1997).

Cette centralisation des décisions ainsi que le monopole de l'Etat ont entraîné l'effritement des structures traditionnelles de mobilisation des solidarités sociales, l'ancrage de la notion «d'Etat-providence» et l'accentuation des déséquilibres hérités de la période coloniale en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, d'où la nécessité de la mise en place d'une nouvelle politique d'aménagement et de développement économique du pays. Dès la fin des années soixante, l'Etat s'est rendu compte de la nécessité de corriger les excès de la centralisation économique et administrative. La notion de « décentralisation » s'impose avec le retour de la « région » comme échelon territorial adéquat pour la mise en place des politiques de développement.

De 1970 à 1983, la période s'est distinguée par une volonté de l'Etat de transférer une partie des prérogatives de gestion de l'économie et des affaires politiques aux instances élues au niveau local et régional. Le déséquilibre entre le monde rural et urbain est omniprésent. Ayant conscience de cette situation, l'Etat a essayé de se rattraper en lançant plusieurs projets de développement dits intégrés dans les zones de montagne. Outre les déséquilibres régionaux en matière de développement socio-économique, la crise des finances publiques, le coût élevé de la défense de l'intégrité territoriale, les périodes de sécheresse successives et les plans d'ajustement structurels n'ont pas permis de redresser la situation.

Depuis 1997, le royaume est passé de sept à seize régions. La loi permet aux conseils régionaux d'exercer un important pouvoir. La région est devenue une « collectivité locale » au même titre que la commune et la province¹ et elle est appelée à élaborer des programmes d'action régionale

¹ Contrairement à la loi du 16 juin 1971, relative à la création de la région, qui stipule que cette dernière dispose de pouvoir consultatif uniquement, la nouvelle loi du 2

destinés à compléter le plan national. Toutefois, le manque de moyens et les multiples politiques mises en place par l'Etat n'ont pas permis de réduire l'écart entre le monde rural et urbain. Aujourd'hui les déficits sociaux dans le monde rural sont énormes. En matière de pauvreté, l'écart entre le Maroc rural et le Maroc urbain continue de se creuser. « Au plan national ; le taux de pauvreté s'élève, en 2004, à 14,2 %. Ce taux est élevé dans le milieu rural, puisqu'il se situe à 22%. Ce taux moyen cache, en réalité, des disparités très fortes entre les communes, puisqu'il est inférieur à 5% dans 30 communes et supérieur à 30% dans 348 d'entre elles » (Iben Rissoul, 2006).

2- Marginalisation territoriale et développement local :

2-1- L'émergence du local :

Dans ce contexte, les acteurs de développement et les populations locales demandent plus d'autonomie et de moyens en faveur d'une politique plus proche des territoires notamment dans les territoires marginalisés. « C'est à la faveur de ces retournements que le local a fait son irruption en force dans le champ politique et celui de l'économie spatiale, puisant sa légitimité dans l'émergence de dynamiques centrifuges qui concernent autant la revendication de la décentralisation et de la régionalisation que l'émergence de processus de construction de nouvelles solidarités sur des bases territoriales ou dans le cadre d'une mobilisation associative à caractère professionnel ou social » (Jennan, 1999).

L'apparition du « niveau local », comme espace potentiel de mise en cohérence de l'action publique, est du aux déséquilibres flagrants sur les plans économique et social entre le monde urbain et rural¹, ainsi qu'à la marginalisation de l'espace montagnard dans les politiques de développement malgré l'importance de son histoire, son importance spatiale, ses ressources naturelles et son poids démographique.² L'absence d'implication des populations concernées dans l'élaboration et dans la mise en place des projets de développement ainsi que la négligence des préoccupations des populations des zones ciblées expliquent cette situation.

avril 1997 permet aux régions de prendre des décisions relatives à leurs territoires, donc elles ont des pouvoirs délibératifs.

¹ Cette situation de déséquilibre ne concerne pas uniquement les pays en développement, mais également les pays européens comme en témoigne Gouttebel J.L. (2003, p. 1) en écrivant : « l'urbanisation croissante et mal contrôlée a eu pour double effet de creuser les déséquilibres territoriaux et d'engendrer une accumulation des coûts sociaux ».

² Pour plus de détails voir l'article de Naciri M. (1997, Op., Cit.) à propos de la centralité et la marginalisation de la montagne marocaine. En matière de développement des zones de montagne, voir l'article de Boujrout S. dans le numéro spécial de la Revue de Géographie Alpine réservé à la montagne marocaine (1996).

2-2- Terminologie et définitions du développement local/territorial :

La terminologie utilisée dans la production scientifique relative à ce thème est très riche, les expressions utilisées sont souvent liées à la problématique globale de l'aménagement du territoire. Parmi ces dernières nous pouvons citer : « Le développement local », « Le développement territorial », « Le développement par le bas » ou « bottom-up » (Pecqueur, 2000) qui est généralement utilisée pour s'opposer au « développement par le haut ». L'ensemble de ces concepts auxquels nous pouvons ajouter : le « développement durable », « le co-développement », le « développement participatif » et « la gouvernance locale » ont été introduits au Maroc par le canal de la littérature économique et par les organismes économiques internationaux.

Les définitions relatives au développement local et territorial sont également nombreuses : elles se sont multipliées durant les années 1980 et 1990. (Datar, Conseil Economique et Social, agents de développement ...). Plusieurs points sont développés : le développement local ne se réduit pas à « l'économique » stricto sensu, l'idée de mobilisation de la population locale autour d'un (ou de) projet (s) est centrale, enfin émerge la notion des ressources locales (Gouttebel, 2003). La notion de la solidarité territoriale peut être ajoutée à cette approche. Parmi les récentes définitions du développement local, le Conseil Economique et Social français envisage en 1998 le développement local « comme une démarche de développement territorial global, c'est-à-dire incluant des aspects économiques, sociaux, culturels, politiques favorisant le développement endogène, mobilisant l'ensemble des moyens humains et financiers qui y concourent en assurant leur gouvernance »¹ (cité par Gouttebel, 2003). Mais ce qui fait l'originalité du local n'est pas seulement la mise en place d'un nouveau modèle de développement, mais aussi la mobilisation des acteurs locaux différents.

2-3- Acteurs et enjeux de développement territorial :

Au Maroc, pour les raisons avancées plus haut, l'Etat n'est plus capable de jouer le rôle de l'architecte unique du territoire. La demande de plus de proximité et la concurrence entre les territoires développée au nom de la compétitivité ainsi que l'évolution des fonctions de l'Etat et des systèmes productifs, ont poussé l'Etat à partager certaines de ses prérogatives et à collaborer avec les autres acteurs de développement. Parmi les agents concernés par les actions de développement territorial peuvent être cités : les

¹ Développement local et politique d'aménagement du territoire, rapport du Conseil Economique et Social, 1998, Les Editions des Journaux Officiels, p. II-7.

collectivités territoriales (régions, provinces, communes); les décideurs politiques des différents niveaux du territoire concerné; les agences de développement (agence de développement des provinces du nord, agence de développement des provinces du sud); les services extérieurs des ministères publics; les différents organismes de la société civile (associations, coopératives, ONG...).

Les initiatives engagées par les divers acteurs sur le même territoire peuvent avoir des objectifs différents, voire contradictoires : développement économique, amélioration des conditions de vie des populations, promotion et intégration sociales de l'espace et enfin la réponse à mondialisation et à ses effets, en particulier à l'effet d'exclusion (Pecqueur, 2000). Cependant, pour une meilleure synergie, il est important d'articuler l'ensemble des acteurs d'un territoire sur des objectifs communs.

De façon plus précise, les opérations de développement local engagées par les multiples acteurs doivent viser la construction de « territoires cohérents », c'est-à-dire « conjuguer les territoires fonctionnels¹, les territoires politiques et les territoires administratifs dans une même maille » (Gerbaux et Paillet, 1999). Bref, l'approche du développement par « le local » devrait favoriser l'innovation en matière de lutte contre les exclusions. C'est d'ailleurs ce créneau qui a été bien exploité par la société civile, au Maroc comme ailleurs.

II- ONG et développement territorial des zones marginalisées :

1- Organisations de la société civile : définition, terminologie et évolution :

Les définitions données aux ONG sont nombreuses, mais on qualifie d'ONG : « Un groupement de femmes et d'hommes autour d'un projet dans un but altruiste ». Parmi ces définitions, nous pouvons citer la suivante : « Une organisation de la société civile est celle qui cherche à promouvoir le bien public, encourage l'habilitation et la participation, ou cherche à s'attaquer aux racines structurelles de la pauvreté et de la répression ». La terminologie utilisée pour parler de ce phénomène et de ces acteurs est très variée parmi les appellations les plus courantes : « la société civile », « organisation non gouvernementale », « le secteur non lucratif », « l'économie sociale », « le secteur caritatif », « le troisième secteur ». Chaque auteur ou institution justifie son choix en fonction de son domaine d'intervention et de ses objectifs. Cette terminologie riche témoigne de

¹ « Les territoires fonctionnels sont des territoires sur lesquels des acteurs locaux peuvent se mobiliser sur des projets à réaliser pour le développement local ou sur un ensemble de problèmes à résoudre » Gerbaux (F.) et Paillet (A.), 1999, p. 137.

l'importance du champ couvert par ce phénomène (droit de l'Homme, enseignement, santé, environnement, développement, sport ...).

Le développement des Organisations Non Gouvernementales, étendu aujourd'hui, à la « société civile » s'est imposé au niveau mondial depuis le XVIIIème siècle. (Rubio., 2002). En France, c'est la loi du premier juillet 1901 qui a officialisé le droit d'association, alors qu'il est très ancien dans les pays anglo-saxons. Cependant, la reconnaissance internationale des ONG remonte à 1945 (la charte des Nations Unies). Depuis cette date, l'organisation onusienne a mis en place un système de collaboration avec ces ONG.¹ Le nombre des ONG accréditées par l'ONU dépasse 2000 dès le début de ce 21ème siècle (Charnovitz, 2002). « L'ascension du secteur de la société civile peut, en effet prouver être un développement significatif de la fin du 20ème et du début du 21ème siècle autant que l'était l'essor de l'Etat nation à la fin du 19ème et début du 20ème siècle ².

Les pays en voie de développement sont également touchés par ce phénomène d'une façon importante durant les dernières décennies du siècle précédent. Des efforts considérables ont été investis par ces acteurs dans tous les domaines : l'humanitaire, la protection de l'environnement, l'aide au développement et les droits de l'homme pour ne citer que quatre axes. Dans ce qui suit, il sera question du rôle de ces organisations dans le domaine du développement territorial au niveau du Maroc, en particulier dans les zones rurales marginalisées.

2- Les ONG du monde rural entre tradition et modernisation :

Au Maroc, le développement des organisations de la société civile s'inscrit dans le contexte global de l'évolution de ce phénomène dans les Pays en Développement. « Le développement du secteur de la société civile dans ces pays a été plus vigoureux que dans toutes les autres régions couvertes par le

¹ Le statut consultatif des ONG a été actualisé par une résolution du 25 juillet 1996 du Conseil Economique et Social par la résolution 1996-31 qui renforce la participation des ONG aux travaux de l'ONU.

² L'étude intitulée « Le projet comparatif des organisations à but non-lucratif de Johns Hopkins » est lancé en 1991. Elle a touché plus de quarante pays représentant différentes régions géographiques, différentes traditions culturelles et historiques et différents niveaux de développement. Les pays touchés sont : 16 pays développés et industrialisés situés en Amérique du Nord, l'Europe de l'Ouest et l'Asie ; 14 pays en développement, en Amérique Latine, l'Afrique, le Moyen Orient et le Sud de l'Asie, et 5 pays en transition de l'Europe de l'Est et de l'Europe Centrale. A ceux ci s'ajoutent les pays suivants : Maroc, Egypte, Pakistan et Philippine. 150 chercheurs y sont impliqués dans les différentes régions citées ci-dessus. L'objectif étant d'aider à combler les lacunes qui caractérisent l'importance et la structure des organisations de la société civile internationale.

projet et a été le résultat de l'expansion des technologies de communication, des frustrations aux approches de développement de centralisation par l'Etat, et des nouveaux efforts investis pour réhabiliter le milieu rural resté pauvre » (extrait de « la société civile internationale : une revue globale », (Hopkins, 2003, op. cit.).

Comparativement aux autres pays développés, les organisations de la société civile dans les PED n'engagent qu'une petite portion de la population active. Plusieurs travaux de recherche expliquent cette situation par le caractère rural des sociétés des PED et par la persistance des formes traditionnelles de l'assistance sociale généralement basée sur les relations tribales et les relations familiales. « Le système de clientélisme traditionnel de contrôle social et les régimes politiques autoritaires modernes ont aussi souvent participé à limiter l'espace disponible pour le développement d'organisations indépendantes qui pourrait mettre en danger le statu quo social et politique » (Hopkins, 2003, op. cit).

Malgré ces remarques, le Maroc dispose d'un important réseau d'organisations issues de la société civile. Le nombre d'association par exemple, selon le ministère de l'intérieur, dépasse les 40 000 (Youmouri et Bounar, 2004). La montée en puissance des ONG et associations de développement dans les zones rurales marocaines s'explique par plusieurs facteurs. D'abord un contexte national favorable dû aux réformes politiques et institutionnelles entreprises par le Maroc depuis le milieu des années 1980 ainsi que la ratification par le pays d'un certain nombre de conventions internationales qui stipulent l'implication des associations dans la mise en place des projets de développement ainsi que le lancement par les pouvoirs publics de programmes nationaux d'équipement (PAGER, PERG)¹ qui faisaient des associations des partenaires-clés pour leur exécution.² La ruée des organismes internationaux et des ONG internationales vers le monde rural a également réussi à imposer les associations comme intermédiaires ou comme acteurs de développement. A ces principaux facteurs s'ajoutent la succession des années de sécheresse qui a motivé les populations à s'organiser en association en particulier et l'esprit de solidarité et d'initiative qui prévaut dans le monde rural. La forme actuelle n'est qu'une continuité des traditions des solidarités classiques qui caractérisent les sociétés traditionnelles.³ L'absence

¹ Le PAGER c'est le Programme d'Approvisionnement Global en Eau Potable et le PERG c'est le Programme d'Electrification Rurale Généralisée.

² La région de Sous- Massa est exemplaire dans ce domaine, elle est parmi les régions les plus active sur plan associative également (plus de 3000 associations).

³ Les différentes collectivités ethniques ou territoriales (Jemaâ, tribu confédération de tribus) ont joué un rôle de premier plan dans la structure sociale et la vie quotidienne

d'infrastructures de base (eau potable, électricité, routes) a poussé les populations à s'organiser en association pour se prendre en charge et réaliser des projets (Mernissi, 2003).

Les études réalisées à propos des organisations de la société civile et leur contribution au développement des zones rurales insistent sur la jeunesse du mouvement associatif et sur la diversité de ses domaines d'intervention. Les associations se sont multipliées depuis le début des années 1980, mais c'est durant les années 1990 que nous avons assisté à une naissance massive des ces dernières, notamment à partir de 1995.¹ Dans la vallée de Draâ par exemple, sur les 452 associations que compte la vallée, 386 ont été créées après 1996 (Zainabi et Oujahou, 2005).

Ce mouvement se caractérise également par la diversité des formes de ses actions et domaines d'intervention : électrification rurale, eau potable, désenclavement des zones de montagne, protection de l'environnement, aide au développement...

La naissance des différentes organisations de la société civile dans le monde rural ainsi que leurs actions sur le terrain doit beaucoup au rôle important joué par les groupes d'intellectuels et de professionnels. La majorité d'entre elles ont vu le jour grâce à une élite originaire du douar. Sur le plan financier, nous avons constaté une dépendance financière de la majorité des associations soit de l'Etat soit des ONG et organismes internationaux.

Les travaux de recherche sur le tissu associatif ont distingué deux types d'association :

A- Le premier type regroupe les associations qui sont généralement initiées par les pouvoirs publics dans le but d'organiser la contribution des populations aux programmes étatiques. Selon plusieurs auteurs, ce type n'a pas réussi à être opérationnel ;

B- Le deuxième type, regroupe les associations nées grâce à un environnement favorable et à un terrain fertile (processus démocratique, encouragement des initiatives de développement émanant des associations...).

des communautés rurales marocaines (l'agriculture ; la gestion de l'eau, le bétail, le stockage des céréales ...)

¹ Plusieurs sources ont expliqué cette profusion d'organisation de la société civile au Maroc par un climat politique favorable, par une tolérance du système de gouvernance et par une volonté de participation au processus démocratique par une participation des communautés aux projets de développement.

III- Les ONG du monde rural : atouts, faiblesses et contraintes

A l'instar des autres acteurs impliqués dans le développement local, les organisations de la société civile se heurtent à la complexité de la réalité du terrain. Même si elles souffrent de certaines faiblesses d'ordre interne, leur dynamisme et leurs atouts leur permettent d'affronter les obstacles et les contraintes pour atteindre leurs objectifs.

1- Des atouts diversifiés mais encore sous exploités

Les ONG locales du monde rural disposent d'importants atouts qui leur ont permis de s'imposer comme des acteurs importants en matière de développement territorial des régions marginalisées. L'ancrage de la tradition associative dans les zones rurales, notamment sous sa forme traditionnelle, constitue un atout majeur : une sorte de capital social. « Plus on réfléchit à ce concept, plus on réalise que le Maroc a hérité d'un trésor, avec cette solidarité traditionnelle, un capital social qu'il faut faire fructifier et cultiver, ce qui explique peut-être l'incroyable explosion d'associations » (Mersini, 2003) à propos des ONG du Haut-Atlas. En revanche, même si les communautés rurales traditionnelles ont cédé du terrain aux nouvelles associations modernes, elles gardent le contrôle des aspects de la gestion de l'eau et des pâturages. La proximité des populations et des territoires concernés par les actions ainsi que la capacité à mobiliser d'importantes populations, qui étaient autrefois déconnectées du reste du territoire national, constituent des avantages importants pour la société civile. La réussite de l'approche participative, qui part des besoins locaux formulés par les intéressés, dépend essentiellement de cette proximité et de degré de confiance envers les porteurs de la démarche.

A ces divers atouts j'ajoute l'importance du champ d'intervention et des domaines ciblés par ces organisations. Cela permet aux populations impliquées dans les actions des ONG de se rendre compte de la complexité des besoins indivisibles et parfois contradictoires des uns et des autres, d'où la nécessité d'une approche intégrée des problèmes de développement. La réalisation de projets avec des coûts relativement bas grâce à la participation et à la mobilisation des populations ciblées, ainsi que la disposition des ONG locales à collaborer avec d'autres acteurs extérieurs comme les services et institutions étatiques et organismes internationaux, constituent des éléments de force chez ce nouvel acteur.

Cependant, à côté de ses multiples atouts et avantages, les associations locales ne bénéficient pas vraiment de leurs potentialités du fait de certaines faiblesses.

2- Des faiblesses généralement d'ordre interne

Certains travaux d'évaluation des actions des ONG¹ font ressortir plusieurs faiblesses. La jeunesse du tissu associatif rural est considérée comme une faiblesse interne. Le manque d'expérience peut constituer un obstacle lorsqu'il s'agit de développer des actions concrètes sur un terrain fragile. Les organisations locales de la société civile souffrent de la faiblesse des ressources humaines ; la majorité des associations ne dispose pas de personnel permanent. Leurs actions reposent sur le travail des bénévoles d'où l'absence d'un calendrier précis des opérations d'intervention. La médiocrité du niveau de formation des personnes regroupées en association, même si elles sont généralement présidées et gérées par des individus instruits et conscients des problèmes de développement.²

Parmi les points faibles, l'absence de sources de revenus fixes chez la plupart de ces associations constitue un handicap majeur. Pour mener à bien leurs missions et atteindre leurs objectifs, ces dernières multiplient leurs sources de financement d'où leur dépendance financière à l'égard d'organismes différents. De plus, l'apparition de conflits due aux objectifs parfois contradictoires des uns et des autres peut compromettre la viabilité du projet.

A ces multiples points faibles liés à chacune des organisations de la société civile s'ajoute la faiblesse des capacités de coopération, bien qu'elles soient dans un même espace géographique. La multiplication des ONG locales n'est pas considérée comme un signe de bonne santé dans l'action de la société civile parce qu'elle peut provoquer une dispersion des efforts. « Cette prolifération, parfois non fondée et qui dépasse de loin les efforts de fédération développés de temps à autre ; se présente à l'heure actuelle dans plusieurs cas sous forme d'hémorragie et d'effritement des moyens et des efforts »³. En revanche, malgré ces faiblesses, personne ne doute de l'importance des travaux accomplis par la société civile dans le monde rural afin de minimiser les effets d'exclusion dont il a fait l'objet pendant longtemps.

3- Les actions des ONG face aux contraintes

Selon les acteurs impliqués dans les actions des organisations de la

¹ Pour plus de détails voir article de Zainabi (A.T.) et Ouhajou (L.), 2005 et l'étude de Youmouri (R.) et Bounar (A.), Op., Cit., 2004.

² Les associations souffrent d'un manque important en matière de procédures des administrations centrales et des modalités de financement des bailleurs de fonds internationaux.

³ Malgré ces handicaps, des fédérations se sont constituées dans plusieurs régions rurales comme dans les bassins de Sous de Massa et de Draâ ; elles concernent principalement la gestion de l'eau.

société civile ainsi que les chercheurs ayant travaillé sur l'évaluation des projets de développement de ces dernières, le tissu associatif est confronté à 3 types principaux de contraintes : les contraintes liées aux procédures administratives, les contraintes dues au financement des projets de développement et les contraintes liées aux territoires et à l'échelle d'intervention.

3-1- Les contraintes liées aux procédures administratives

Durant les phases du montage et d'exécution des projets de développement sur le terrain, les organisations de la société civile se heurtent au manque de collaboration de la part de certaines administrations. Malgré l'importance des changements cités plus haut sur le plan politique et démocratique, ainsi qu'en matière d'aménagement de territoire, la collaboration entre la société civile, comme nouvel acteur de développement et certaines administrations reste difficile « c'est un problème de mentalité, de culture, difficile à solutionner » (Gouttebel, 2003, Op. Cit.).

Au niveau national, les procédures administratives restent complexes et lourdes, d'autant plus que ces associations et ONG opèrent dans des régions rurales loin des administrations centrales, voire des chefs lieux des régions dont elles font partie. C'est un des facteurs majeurs qui décourage beaucoup les militants des organisations de la société civile. La coopération internationale, une des principales sources de financement du tissu associatif, quant à elle, se caractérise par la complexité de ses procédures et de ses exigences. Les organisations internationales qui travaillent en collaboration avec les associations marocaines adoptent une démarche très sélective. Bref, les démarches que doivent effectuer ces organisations sont lourdes. Certaines d'entre elles n'hésitent pas à parler du « parcours du combattant » qui pouvait être parfois dissuasif pour la société civile.

3-2- Les contraintes dues au financement des projets de développement

Comme il a été souligné plus haut, l'absence de revenus fixes chez ces organisations constitue un sérieux handicap et un véritable point faible. Les actions du tissu associatif du monde rural dépendent des subventions des ONG et des organismes internationaux d'une part et des aides de l'Etat d'autre part. Pour réaliser leurs projets, les associations locales sont obligées de diversifier leurs sources de financement pour éviter les surprises lors de l'exécution des programmes. L'autonomie de ces dernières est donc fortement menacée. Plusieurs organisations ont fait l'objet de tentatives de récupération de la part des partis politiques et des intellectuels (Mernissi, 2003, op.cit.) évoque même la manipulation de certaines ONG locales par l'Etat.

Certaines administrations centrales par exemple, n'hésitent pas à

exploiter la situation financière de ces organisations locales en « imposant des règles déterminées, parfois non négociables, et peuvent faire dans d'autres cas l'objet de concertations plus au moins larges ». Ce type de comportement s'oppose à la logique du travail de la société civile qui adopte une approche de plus en plus ascendante et horizontale et veut réduire son rôle à des simples prestataires de services et à des organes d'exécution des programmes de l'État. Parmi les contraintes également, l'absence de vision à long terme chez certaines institutions dont dépend le financement des actions des associations à cause des incertitudes des projets de lois de finance et les retards des subventions extérieures.

3-3- Les contraintes liées aux territoires et à l'échelle d'intervention

Les territoires dans lesquels travaillent les organisations de la société civile ne leur sont pas exclusifs. Plusieurs acteurs sont mobilisés depuis longtemps sur ces territoires parmi lesquels : les différentes organisations traditionnelles (tribus, fractions, Jamaâ), l'État, les collectivités territoriales (régions, provinces et communes). D'ailleurs l'organisation territoriale marocaine, exposée dans le premier axe, est en évolution continue et la société civile, comme nouvel acteur de développement, doit prendre en compte cet aspect.

Sur le terrain, le mouvement associatif est confronté à des contraintes liées à la multiplicité des intervenants et parfois aux chevauchements des champs d'intervention des différentes institutions, ce qui rend sa mission plus délicate. Les territoires et les échelles d'intervention des organisations de la société civile du monde rural varient en fonction de la nature du projet, son objectif et du degré d'adhésion des populations concernées. Dans le monde associatif par exemple, il y a des associations qui opèrent à une échelle très réduite (un douar)¹, d'autres interviennent à l'échelle d'un bassin versant qui peut correspondre à une ou à plusieurs communes rurales, etc.² Cependant, quelle que soit cette échelle, les associations porteuses de projets de développement doivent cohabiter et collaborer avec les autres acteurs présents sur le territoire pour éviter les situations de blocage.

Les associations locales qui travaillent dans le domaine de la gestion

¹ Ce sont généralement des petites associations qui ne disposent ni de moyens, ni de locaux et visent des objectifs précis comme l'alimentation du village en eau potable ou l'électrification de certains établissements comme l'école ou la mosquée en utilisant des panneaux solaires. Elles sont généralement fondées pour faciliter l'exécution des programmes de certaines associations dites « intermédiaires ».

² Dans la région de Sous-Massa on trouve des associations qui interviennent dans une échelle territoriale qui dépasse les limites d'une province comme c'est le cas des deux associations CNDA et Migration et Développement.

de l'eau d'irrigation¹ et des parcours², et dans le domaine de la protection de l'environnement³ se heurtent souvent à l'opposition de la Jamaâ. Certains projets de ces associations peuvent parfois fixer des objectifs contradictoires à ceux des autres acteurs comme les collectivités locales notamment les communes rurales. Pour des raisons multiples et parfois électorales, voire personnelles, ces dernières n'hésitent pas à bloquer certaines interventions des organisations de la société civile. En revanche, les projets dans lesquels sont impliquées les ONG internationales, qui ont eu le feu vert du pouvoir central, s'exécutent au niveau local sans trop de soucis.

Bref, il est possible d'affirmer que, malgré les points faibles, les obstacles et les contraintes multiples, le processus d'épanouissement du mouvement associatif dans le milieu rural s'est traduit par une amélioration des conditions de vie des populations des zones défavorisées.

Conclusion

Le thème du développement territorial est d'actualité au Maroc. Les nombreuses discussions autour des concepts du « territoire » et du « local » ont largement contribué à l'animation de ce débat. Bien que l'Etat ait conscience des carences et des déséquilibres régionaux dus à sa politique d'aménagement du territoire, les efforts déployés à travers la politique de décentralisation et de régionalisation mise en place depuis les années 1970 se heurtent encore à la résistance des mentalités de certains cadres de l'Etat. Le recul de l'Etat, en matière de développement, a ouvert la voie devant d'autres acteurs locaux parmi lesquels la société civile.

Dans le monde rural la société civile a également manifesté son intérêt à participer au développement socio-économique de ses territoires. Dès le début des années 1990, il y a eu une augmentation du nombre d'associations et d'ONG locales qui travaillent dans le domaine du développement. Les populations et les fonds mobilisés sont de plus en plus importants. Les organisations de la société civile se sont imposées comme des acteurs à part entière. Cependant, vu les mutations que connaît le monde avec le phénomène de la mondialisation, vu les multiples contraintes auxquelles elles font face et vu la fragilité des territoires d'intervention, ces ONG sont appelées à revoir

¹ La gestion de l'eau est parmi les domaines auxquels les communautés traditionnelles ont donné une importance particulière (voir article de S. Boujrouf à propos de la gestion de l'eau).

² Dans la région du Moyen-Atlas, plusieurs tentatives étatiques d'organisation des éleveurs en associations et en coopératives ont échoué à cause de cet attachement des éleveurs à leurs traditions ancestrales.

³ Dans la vallée du Zat, sur le versant nord du Haut-Atlas Occidental, les opérations de reboisement mises en place par l'Association des Amis du Zat (AAZ) en collaboration avec les services des Eaux et Forêts ne sont pas appréciées par les éleveurs.

leurs stratégies et leurs approches.

Aujourd'hui, les organisations de la société civile sont appelées plus que jamais à investir dans la formation, à fédérer leurs efforts, à élargir leur collaboration et à renforcer leur indépendance vis à vis de l'autre. La participation des ONG au processus de développement territorial ne doit pas être un moyen entre les mains de certains intervenants pour atteindre des objectifs préétablis ; mais elle doit être une fin et un processus permettant d'établir la confiance et la solidarité entre les populations rurales d'abord, et entre ces dernières et les autres intervenants ensuite.

BIBLIOGRAPHIE

ABDALA (A.), « *L'action associative au profit de l'eau potable en milieu rural* », in « *L'espace rural dans le Souss : héritage et changements* ». Actes du colloque organisé le 15-16 mars 1996 à la faculté des lettres et des sciences humaines d'Agadir ; les Editions SUD CONTACT, Agadir, pp.101-108

ADERDAR (M.), 2006, « *L'arganier : exploitation et développement d'une ressource territoriale spécifique* » ; in *Revue Economique du Sud*, publication de la faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales d'Agadir, pp. 9-25.

BOUCHELKHA (M.), (Sous la coordination de) « *L'espace rural dans le Souss : héritage et changements* ». Actes du colloque organisé le 15-16 mars 1996 à la faculté des lettres et des sciences humaines d'Agadir ; les Editions SUD CONTACT, Agadir, 209p.

BOUJROUF (S.), 1996, « *La montagne dans la politique d'aménagement du territoire au Maroc* », in *numéro spécial de la Revue de Géographie Alpine « La montagne marocaine : développement et protection* », Institut de Géographie Alpine, pp. 37-50

CHARNAVITZ (S.), 2002, « *Les ONG : deux siècles et demi de mobilisation* », *L'économie politique*, Paris, Scop- Alternatives économiques, n°13. In *Les ONG, acteurs de mondialisation* ; dossier publié in *Problèmes politiques et sociaux*, n°877-878, La Documentation française, Paris, pp. 9-14.

Conseil municipal de Sefrou, 1999, « *Région et régionalisation au Maroc : nouvelles bases et enjeux du développement* », actes du X^{ème} colloque de Sefrou organisé le 17-19 avril 1998, Edition Info-Print, Fès, 338p.

GERBAUX (F.) (Sous la dir. de), 1999, « *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* », Editions de l'aube, 190p.

GERBAUX (F.) et PAILLET (A.), 1999, « *Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales* », in *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité ?* Editions de l'Aube, pp. 109-144.

GOUTTEBEL (J.-Y.), 2003, « *Stratégies de développement territorial* », Editions Economica, 2^{ème} édition, Paris, 262p.

IBEN RISSOUL (A.), 2006, « *Pauvreté, le grand désarroi!* », article publié dans le mensuel économique marocain *Economia*, n°9, novembre 2006, pp. 4-5).

Inconnu, 2003 « *La société civile internationale : une revue globale* », projet comparatif sur le secteur à but non-lucratif de Johns Hopkins ; Editions Impérial, Rabat, 122p.

INSTITUT Royal de la Culture Amazigh 2006, « *L'environnement au Maroc, données historiques et perspectives de développement, le cas de la vallée du Dra* ». Actes du colloque national organisé le 11-12 juin 2004 à Zagora, centre des études historiques et environnementales, série colloques et séminaires n°9. imprimerie El Maârif Aljadida-Rabat, pp. 23-33.

JAIMI (S.), 2006, « *Lutte contre la désertification et la pauvreté pour un développement local durable* », in *L'environnement au Maroc, données historiques et perspectives de développement, le cas de la vallée du Dra*. Publication de l'Institut Royal de la Culture Amazigh, centre des études historiques et environnementales, série colloques et séminaires n°9. imprimerie El Maârif Aljadida-Rabat, pp. 23-33.

JENNAN (L.), 1999, « *Le Maroc, de l'administration territoriale à l'aménagement de l'espace* », in *Région et régionalisation au Maroc*, Edition Info-Print, Fès, pp.. 3-20.

MERNISSI (F.), 2003, « *ONG rurales du Haut-Atlas, les Aït Débrouille* », Edition de poche, Marsam, 3^{ème} édition, Rabat, 129p.

NACIRI (M.), 1997, « *Les montagnes marocaines : de la centralité à la marginalisation. Réflexions pour une réinsertion des massifs montagneux dans l'espace national* », in *Les zones défavorisées méditerranéennes*, étude sur le développement dans les territoires ruraux marginalisés. Editions l'Harmattan (Paris)– Toubkal (Casablanca), pp. 51-69.

PECQUEUR (B.), 2000, « *Le développement local* », Alternatives Economiques ; Edition La Découverte & Syros, 2^{ème} édition, Paris, 132p.

ROUX (B.) et GUERROUI (D.), (Sous la dir. de) 1997, « *Les zones défavorisées méditerranéennes* », étude sur le développement dans les territoires ruraux marginalisés. Editions l'Harmattan (Paris)– Toubkal (Casablanca), 361p.

RUBIO (F.), 2002, « *Les ONG, acteurs de la mondialisation* », dossier publié in *Problèmes politiques et sociaux*, n°877-878, La Documentation française, Paris, 136p.

YOUMOURI (R.) et BOUNAR (A.), 2004, « *Les associations de la gestion des ressources en eau dans le Souss-Massa : inventaire et rôles* », document édité avec la collaboration participative des groupes techniques inter-institutionnels de travail. U.S. Agency For International Development, 49p.

ZAINABI (A.T.) et OUHAJOU (L.), 2006, « *Portées et limites d'une participation citoyenne au développement : les ONG de la vallée de Dra Moyen / sud-est marocain* » in *L'environnement au Maroc, données historiques et perspectives de développement, le cas de la vallée du Dra*. Publication de l'Institut Royal de la Culture Amazigh, centre des études historiques et environnementales, série colloques et séminaires n°9, imprimerie El Maârif Aljadida, Rabat, pp. 7-21.

LES COOPERATIVES D'ALPHABETISATION ET D'EDUCATION AU MAROC : ELEMENTS D'EVALUATION

Aomar IBOURK

*Centre de Recherche en Economie Quantitative,
Faculté de Droit et d'Economie, Université Cadi Ayyad
Marrakech, Morocco*

1. Introduction

Le marché du travail marocain se caractérise par un double fait : l'analphabétisme massif de la population active et un fort taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur. L'alphabétisation pourrait être un gisement d'emploi pour les diplômés. Compte tenu du fait que ces emplois ne pourraient pas être créés dans le secteur public (politique de désengagement de l'Etat), ils pourraient l'être soit sous forme salariée (ou collaborateurs) soit sous forme d'auto emplois. L'objectif des coopératives d'alphabétisation est donc d'encourager l'auto emploi dans ce secteur sans tomber dans le fonctionnariat ni la précarité qui caractérise l'emploi généré par les associations (présence d'intermédiaires qui nous sont pas toujours neutres et bienveillants, lourdeurs des démarches administratives, manque d'implications des animateurs et revendications d'être intégrés à l'emploi public).

L'idée d'étendre l'action du secteur coopératif au domaine de l'alphabétisation et de l'éducation de base est très récente. Elle a été exprimée pour la première fois en 1999 lors d'un séminaire organisé à Mekhnès sur le thème de la lutte contre l'analphabétisme au sein de la population des adhérents des coopératives. Ce séminaire, organisé conjointement par l'administration en charge du secteur coopératif (ODCO) et celle en charge de la lutte contre l'analphabétisme (DLCA), part du constat de l'urgence de mettre en place une stratégie d'action contre l'analphabétisme massif qui touche la population des adhérents des coopératives. La conclusion principale de ce séminaire est de dire que la coopérative des jeunes en tant que structure peut constituer un cadre organisationnel pertinent sur lequel pourrait être bâtie une telle stratégie. La mise en place de coopératives de jeunes spécialisées dans le domaine de l'alphabétisation et de l'éducation de base répond à plus d'un titre aux objectifs affichés des pouvoirs publics :

- Pour l'ODCO, ce type de coopératives permet, d'une part, de combattre l'analphabétisme, qui constitue l'un des facteurs qui freine de façon structurelle le développement du secteur coopératif, et d'autre part, d'étendre le domaine d'action de ce dernier. L'activité des coopératives d'alphabétisation pourrait bénéficier du fonds de formation institué par les dispositions légales de la loi 24.83¹.

- Pour la DLCA, ce type de coopératives constitue un acteur supplémentaire à intégrer dans sa stratégie globale d'action au-delà de l'objectif spécifique de lutte contre l'analphabétisme au sein de la population des adhérents des coopératives. L'entrée en action de ce nouvel acteur contribue à donner corps à l'objectif déclaré de la DLCA de mettre en place un marché de l'alphabétisation où une demande émanant d'individus et/ou d'institutions (entreprises, coopératives...) serait satisfaite par une offre assurée par une multitude d'acteurs (associations, entreprises, coopératives, opérateurs publics). Les coopératives d'alphabétisation seraient le vecteur principal des échanges marchands sur ce marché.

- Sur le plan de la politique publique de l'emploi, les coopératives d'alphabétisation sont susceptibles d'induire deux importants effets positifs. D'une part, par leurs actions en matière d'alphabétisation et d'accès à l'éducation de base, les coopératives d'alphabétisation contribueront à l'amélioration de la qualité des ressources humaines mobilisables par le secteur productif. D'autre part, de par la nature de leurs activités, elles contribueront de façon directe à lutter contre le chômage endémique et massif qui touche les diplômés du supérieur et particulièrement les titulaires des diplômes universitaires généralistes (Lettres, Sciences, Droit et Economie)². Les coopératives d'alphabétisation constituent un exemple d'école où l'auto emploi permet aux diplômés d'échapper au chômage de longue durée, lié aux difficultés d'insertion dans le secteur structuré (public et privé), tout en évitant la précarité qui caractérise le secteur informel et le secteur associatif.

Partant de ce constat, ce papier s'interroge sur la capacité réelle de ce secteur à assurer le rôle central qui lui est assigné dans la politique d'alphabétisation. Sur la base de données nationales et d'enquêtes qualitatives, nous cherchons à dégager les principales contingences qui pèsent sur ce secteur. La suite est organisée en deux sections. La première présente les principaux traits caractéristiques de la population marocaine en matière

¹ Ce fonds géré par l'ODCO est constitué d'un prélèvement obligatoire de 2% sur l'excédent annuel d'exploitation de chaque coopérative.

² Les dispositions légales prévoient que les adhérents personnes physiques doivent être titulaires d'un diplôme 'Bac + 4' et plus. Chaque adhérent personne physique bénéficie de statut 'associé-salarié'.

d'alphabétisation et les réalisations de la politique publique dans ce domaine. La deuxième analyse le rôle du secteur coopératif dans le but de dégager des éléments susceptibles d'initier un débat sur l'évaluation de l'impact de ce secteur. Les implications politiques sont présentées sous forme de remarques de conclusion.

2. Les réalisations en matière d'Alphabétisation de la population

Officiellement, plus de 10 millions de Marocains sont touchés par l'analphabétisme. Les données des différents recensements font ressortir une nette tendance à la baisse de la proportion analphabète dans la population totale (43% en 2004 contre 87% en 1960). Cependant, cette baisse en proportion doit être relativisée en tenant compte de l'évolution du volume de cette population (Tableau 1). En effet, sur la même période, le volume de la population analphabète a considérablement augmenté passant de plus de 6 millions de personnes en 1960 à plus de 10 millions en 2004.

Tableau 1 : Evolution de la population analphabète en proportion et en volume

Recensement	1960	1982	1994	2004
Taux d'analphabétisme (en %)	87	65	55	43
Population analphabète (en milliers)	6.560	10.643	10.677	10.183

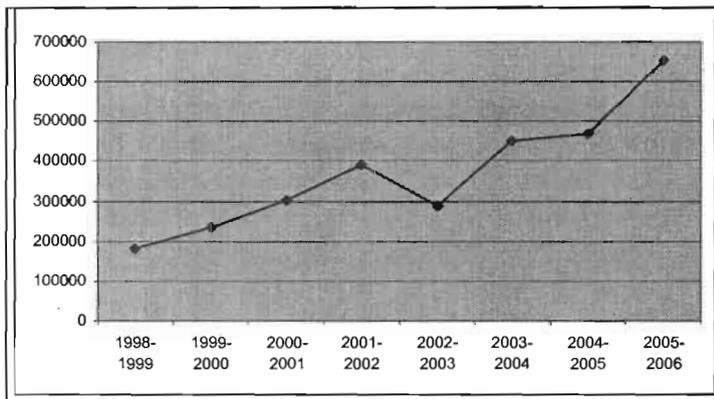
Source : DLCA, 2004 ; Direction de la statistique.

Les données montrent l'existence de fortes disparités par milieu de résidence et par sexe. Ces disparités en faveur des hommes et des zones urbaines sont cumulatives. Les femmes rurales constituent la catégorie de la population la plus touchée par l'analphabétisme. L'ampleur de l'analphabétisme est également perceptible sur le marché du travail. La population active occupée âgée de plus de 15 ans est à 54,3% analphabètes (Direction de la Statistique, 1999). Des disparités importantes existent selon le statut professionnel et selon le secteur d'emploi. Le taux d'analphabétisme varie de 37,7% pour la catégorie "employeurs" à 63,8% pour la catégorie "travailleurs indépendants". L'analphabétisme concerne tous les secteurs d'emploi mais dans des proportions différentes. Le taux d'analphabétisme est de 14,1% dans le secteur d'emploi public et de 75,6% dans les exploitations agricoles.

La composition du gouvernement formé à la suite des élections législatives de 2002 témoigne de la priorité politique désormais accordée à

cette question. Un Secrétariat d'État spécialement chargé de cette question a été créé. L'action publique en matière d'alphabétisation cible les catégories de population se trouvant en dehors du système éducatif. Elle s'organise autour de deux axes. Le premier est relatif à l'alphabétisation des adultes et concerne les populations de plus de 15 ans. Le deuxième est relatif à l'éducation non formelle et porte sur les jeunes de 9 à 15 ans en situation de déscolarisation. L'objectif fixé par les pouvoirs publics en matière d'alphabétisation est ambitieux. Il s'agit de faire baisser le taux d'analphabétisme à moins de 20% d'ici 2010, avec une perspective d'éradiquer ce fléau à l'horizon de 2015. Au regard du stock de la population analphabète, cet objectif suppose un rythme très élevé et soutenu de réalisations annuelles. Initialement estimés à 500 000 personnes par an, les objectifs annuels ont été multipliés par deux avec la mise en place du programme "Massirate Ennour". Le rythme des réalisations a considérablement augmenté (Graphique1).

Graphique12 : Evolution des bénéficiaires des programmes d'alphabétisation



Sur une période de 8 années près de 3 millions de personnes ont bénéficié des programmes d'alphabétisation, 62% l'ayant été au cours des quatre dernières années. Les objectifs fixés ne peuvent être atteints par la seule action directe de l'État. Hormis le fait que ce dernier cherche, dans le cadre de la politique d'ajustement structurel, à se désengager de l'action directe, les moyens nécessaires dans ce cas dépasseraient largement les potentialités existantes. Dans un tel contexte, l'apport du secteur coopératif paraît essentiel et indispensable.

3. Le cadre général de l'action des coopératives d'alphabétisation et d'éducation

Les coopératives d'alphabétisation constituent un exemple d'école où l'auto emploi permet aux diplômés d'échapper au chômage de longue durée, lié aux difficultés d'insertion dans le secteur structuré (public et privé), tout en évitant la précarité qui caractérise le secteur informel et le secteur associatif. Pour assurer la viabilité économique de ces coopératives, leur champ d'action a été élargi pour comprendre :

- L'alphabétisation des adultes ;
- L'éducation non formelle qui concerne les enfants de moins de 15 ans qui sont hors système scolaire;
- La mise en place et/ou la gestion d'enseignement préscolaire;
- Les cours de soutien pour les élèves de l'enseignement primaire et secondaire. Ces cours peuvent être organisés dans le (ou hors) cadre de partenariats avec les associations des parents d'élèves. Le domaine de l'enseignement des langues constitue également un domaine d'intervention des coopératives d'alphabétisation.

Encadré 1 : Secteur coopératif au Maroc

Le secteur coopératif au Maroc est en plein essor comme en témoigne l'accélération du rythme de création des coopératives ces dix dernières années. L'adoption en 1993 d'une nouvelle loi sur les coopératives a constitué un tournant. Au cours de ces dix dernières années, il s'est créé plus de coopératives qu'en 64 ans. En effet, bien que la création de la première coopérative remonte à 1929, 58% des coopératives ont été créées après 1993.

En avril 2006, l'ODCO a recensé sur le territoire national 5.058 coopératives et unions des coopératives regroupant 321.587 personnes. Sur le plan financier, le capital total des organismes coopératifs a atteint 5.3 milliards de dirhams, soit une moyenne de 1 million de dirhams par coopérative.

En 2003 c'est le secteur coopératif qui a généré 30521 emplois permanents (ODCO, 2003). Ce secteur coopératif constitue une catégorie statistique hétérogène. La diversité porte à la fois sur l'implantation géographique, le secteur d'activité, la taille en termes d'adhérents, d'emplois générés ou de chiffre d'affaires. Trois secteurs d'activité concentrent 92% du tissu coopératif. Il s'agit de l'agriculture, l'artisanat et l'habitat avec respectivement 62%, 12% et 18% de l'ensemble des coopératives.

L'une des caractéristiques récentes de la structure du secteur coopératif est l'apparition d'une catégorie dite coopératives de jeunes. Il s'agit de coopératives créées par des jeunes diplômés en situation de recherche d'emplois. Les pouvoirs publics, par le biais de l'Office de Développement de la Coopération (ODCO), accordent une importance particulière à cette catégorie de coopératives compte tenu du rôle économique et social de premier plan qu'elle est appelée à jouer. En effet, le secteur coopératif est perçu comme une filière alternative d'insertion présentant des fortes potentialités pour les jeunes diplômés touchés par un chômage endémique et massif. L'intérêt de cette filière alternative est d'autant plus grand que les potentialités qu'offre l'économie marocaine au niveau des filières traditionnelles d'insertion des jeunes diplômés (secteur public et secteur privé marchand) sont très limitées.

Cependant, malgré l'intérêt affiché par les pouvoirs publics, le développement de ce type de coopérative reste en deçà des espérances. Les coopératives des jeunes au nombre de 219 représentent à peine 4% du nombre total des coopératives. 85% de ces coopératives ont été créées après 1994. Le nombre d'emplois générés ne dépasse guère 1800 dont 1327 adhérents (ODCO, 2002).

L'impact de la forte dynamique constatée au niveau de la création des coopératives devrait être relativisé en tenant compte de l'existence d'une proportion non négligeable de coopératives en situation d'inactivité. 942 coopératives sont en effet inactives sur un total de 4333 existantes (ODCO, 2003). Ce fait doit être intégré dans notre démarche de recherche.

3.1 : Données et méthodologie

La population étudiée est formée des coopératives d'alphabetisation de la région de Marrakech. Deux sources de données sont mobilisées. Les données nationales sont d'origine administrative et générées par l'ODCO. La base de données utilisée contient 9208 coopératives. Les variables disponibles sont les caractéristiques de la coopérative (date de création, localisation géographique, secteur d'activité), la taille de la coopérative (nombre d'adhérents), la situation de la coopérative (active, inactive), la durée d'inactivité et la nature de la coopérative (jeunes, femmes, autres). La portée des données d'origine administrative décrites plus haut est limitée sur la région de Marrakech en raison du nombre réduit des variables disponibles et leur caractère exclusivement quantitatif. De ce fait, nous avons produit des données originales dont l'objectif est de disposer d'informations plus qualitatives.

3.2 Les déterminants de l'inactivité des coopératives : une approche par les modèles à risques concurrents.

Notre objectif est de quantifier et donner un signe à l'impact d'un certain nombre de caractéristiques sur le taux de rupture¹ qui est une probabilité conditionnelle: celle de voir se réaliser l'inactivité de la coopérative (qui met fin à une période d'activité) sous la condition que cet inactivité ne se soit pas encore produite. En présence de données censurées², le recours aux méthodes statistiques d'analyses des durées s'impose. Selon l'approche des modèles à risques concurrents, on n'observe qu'une durée latente T qui est relative à l'issue qui survient en premier lieu. Pour une coopérative quelconque, l'observation consiste en un couple (T, J) dans lequel J est l'indication qui renseigne sur le risque qui a été effectif. Chaque coopérative est définie par t , le temps de rupture observé. $j=1, \dots, r$, r types de ruptures. Z_i : Caractéristiques de la coopérative. On peut donc définir le taux instantané de rupture du type j , au temps t , étant donné z et la présence des autres types de rupture comme:

$$h_j(t, j/z) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr(t \leq T < t + \Delta t, J = j / T > t, z)}{\Delta t} \quad \forall j = 1, \dots, r \quad (1)$$

Cette expression égale à la probabilité de sortir de l'activité vers l'inactivité à l'instant t et seule celle-ci est effective. On peut alors appliquer les procédures d'estimation des modèles non paramétriques (l'estimateur de Kaplan Meier), paramétriques (modèle à risques proportionnels, ou à vie accélérée), ou semi paramétriques.

Dans ce travail, nous avons opté pour l'approche semi- paramétrique, qui permet d'estimer les paramètres qui interviennent dans la relation entre les variables du modèle, sans spécifier la distribution des données considérée. Cette approche permet de réduire ainsi les risques de mauvaise spécification, tout en conservant la lisibilité des résultats paramétrés. Les variables explicatives ont un rôle multiplicatif sur le hasard.

¹ hasard rate ou failure rate.

² C'est à dire qu'on en ignore la longueur exacte faute de connaître la date de l'événement clôturant la période en question (censure à droite). Le fait de disposer en général de données incomplètes censurées compliquera considérablement les procédures statistiques usuelles, puisque nous serons placés en situation d'information imparfaite.

Tableau 1 : Résultats de l'approche semi-paramétrique

	Modélisation semi-paramétrique	
Transitions vers l'inactivité		
Variables explicatives	Coef. estimés	S.Sign
1. Secteur d'activité		
Autres secteurs	Réf	Réf
Agriculture	1,572	0,0000
Artisanat	1,350	0,0000
2. Régions		
Souss-Massa-Draa	0,199	0,0530
Rabat-Sale-Zemmour-Zaër	0,053	0,6478
Meknes-Tafilalet	0,420	0,0000
Autres régions	Réf	Réf
3. Nombre d'adhérents		
[0,7]	0,892	0,0000
[7-20]	0,616	0,0000
[21 et plus]	Réf	Réf
4. Période de création de la coopérative		
Avant 1993	-2,195	0,0000
Après 1993	Réf	Réf
5. Nature de la coopérative		
Coopérative jeune	0,335	0,0127
Coopérative femme	0,139	0,3231
Autres	Réf	Réf

La région de Meknes-Tafilalet semble, de loin, la plus exposée à l'inactivité des coopératives. Elle est suivie par la région de Souss-Massa-Draa qui présente un facteur risque très significatif, tandis que la région de Doukkala-Abda l'est un peu moins par rapport à la référence constituée par le reste des seize régions non citées. Les coopératives opérant dans le secteur de l'agriculture sont les plus susceptibles de subir une transition vers l'inactivité suivies par celles opérant dans le domaine de l'artisanat.

Les résultats paramétriques relatifs à la nature de la coopérative (femmes ou jeunes) mettent plutôt l'accent sur le fait que les coopératives de jeunes sont les plus vulnérables et les plus exposées à l'inactivité que tout autre type de coopératives. Les coopératives exclusivement féminines présentent un coefficient non significatif. La survie des coopératives est aussi fonction de la taille de celles-ci en termes d'adhérents. Ainsi plus le nombre des adhérents augmente et plus la coopérative a de chance de ne pas transiter vers l'inactivité.

4. Quelques éléments d'évaluation du rôle des coopératives d'alphabétisation

La première coopérative scolaire d'alphabétisation et d'éducation a été créée en 2000. Les statistiques actuelles font état de l'existence de 32 coopératives d'alphabétisation et d'éducation réparties sur 22 provinces. Ces créations sont en deçà des recommandations faites au niveau du séminaire de Mekhnès (1999) et celui de Mehdiya (2001). Ces dernières prévoient la création d'au moins une coopérative par province qui n'exige pas d'importants apports en capital. L'évaluation sur le plan quantitatif du rôle des coopératives dans le domaine de l'alphabétisation exige l'analyse des bilans d'activité de chaque coopérative depuis sa création et la mise en évidence de la valeur ajoutée sur le plan qualitatif de l'action d'une coopérative comparativement aux autres opérateurs (associations, opérateurs publics). Ne disposant pas de ce type d'informations, nous avons cherché, sur la base d'une enquête qualitative que nous avons menée auprès des quatre coopératives d'alphabétisation localisées dans la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz (Tableau2), à dégager quelques éléments préliminaires d'évaluation.

Tableau 2 : La répartition des coopératives d'alphabétisation de la région de Marrakech Tensift alhaouz par province :

Province	Nombre de coopératives	%
Marrakech	2	40
Al haouz	1	20
Kalaa sraghna	2	40
Total	5	100

40% de ces coopératives sont inactives et 20 % rencontrent des problèmes sérieux.

Tableau 3 : Portrait des coopératives d'alphabétisation de la région de Marrakech Tensift Alhaouz :

Date de constitution	Date d'agrément	Province	Adhérents à la constitution	Adhérents actuels	Diplômes des adhérents	Situation juridique	observation
01/03/2002		Al haouz	14	14	BAC + 4	INACTIVE	Depuis la création
02/04/2001	15/05/2001	Kalaa srhna	17	11	BAC + 4	INACTIVE	Depuis 2005
20/10/2002	03/03/2003	Marrakech	7	8	BAC + 4	ACTIVE	
20/07/2001	22/03/2002	Marrakech	13	7	BAC + 4	ACTIVE	
22/05/2005	01/03/2006	Kalaa srhna	7	7	BAC + 4	ACTIVE	Nouvellement agréé
			58	47			

Une première exploitation des données de l'enquête menée auprès de ces coopératives permet de faire plusieurs remarques. La première est relative au profil des adhérents. Les adhérents âgés en moyenne de 34 ans présentent des trajectoires professionnelles marquées par le chômage de longue durée et l'absence d'expérience professionnelle. Plus de 87,5% d'entre eux déclarent avoir vécu une période de chômage supérieure à 5 ans. La moitié des adhérents était en situation de chômage de primo-insertion. L'implication dans le projet de coopérative est motivé dans 75% des cas par le souci d'échapper au chômage et/ou par le souhait d'exercer une activité en situation d'indépendant (auto-emploi). De l'autre côté, une majorité des adhérents ont acquis une expérience dans le domaine de l'alphabétisation dans le milieu associatif.

De plus, la presque totalité des adhérents interrogés affichent une attitude d'insatisfaction par rapport à leur emploi au sein de leurs coopératives respectives. Les difficultés à surmonter les problèmes administratifs, logistiques (locaux), l'insuffisance des recettes de la coopérative, le manque d'entente entre les adhérents sont les principales raisons avancées pour justifier cette attitude d'insatisfaction. Cette situation est reflétée également par le pourcentage élevé (60%) des adhérents qui se déclarent à la recherche d'un autre emploi. Cette recherche est susceptible d'enclencher et/ou de renforcer un processus du détachement (baisse du degré d'implication) des adhérents par rapport à leurs statuts d'adhérents-salariés.

L'évaluation du rôle des coopératives d'alphabétisation en tant qu'offreur de service d'alphabétisation conduit à poser deux questions complémentaires. Existe-il une demande marchande de services d'alphabétisation ? Les coopératives sont-elles en mesure de faire émerger et/ou de développer ce segment marchand de telle sorte que l'activité de l'alphabétisation soit un facteur de viabilisation et de pérennisation des emplois générés par ces coopératives ?

La demande potentielle relative à l'alphabétisation en milieu professionnel permet d'avancer une réponse positive à la première question. La partie solvable de cette demande potentielle concerne les coopératives et les entreprises privées relevant du secteur organisé où des dispositifs de financement peuvent être mobilisés. Les programmes d'alphabétisation au sein des coopératives peuvent être financés par le biais de la caisse gérée par l'ODCO et constituée de la contribution obligatoire de 2% issu de l'excédent d'exploitation des coopératives. Dans le cas des entreprises, les programmes d'alphabétisation peuvent être financés à hauteur de 80% par le fonds de la formation continue géré par l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPPT).

La réponse à la deuxième question est beaucoup plus problématique. Elle renvoie au fonctionnement interne des coopératives et à la qualité de leurs ressources humaines qui déterminent leurs capacités à susciter la demande et à construire une crédibilité. Celle-ci est d'autant plus nécessaire que les coopératives doivent se positionner par rapport aux associations et aux cabinets conseils avec qui elles sont souvent en situation de concurrence. Les constatations faites à partir de l'enquête menée au niveau des coopératives opérant dans la région de Marrakech mettent en évidence la nécessité d'un renforcement des capacités des coopératives dans différents aspects (gestion interne, compétences commerciales...).

5. Conclusion

Les coopératives se positionnent sur un marché non structuré où prédominent les échanges non marchands (présence des associations et des opérateurs publics). Bien que les coopératives d'alphabétisation soient conçues en tant que prestataires de services marchands, dans certains cas, leur action s'apparente à celle des associations oeuvrant dans le domaine de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle. En effet, certaines coopératives d'alphabétisation travaillent dans ces deux domaines dans le cadre des conventions de partenariat qui lient le ministère de tutelle aux associations.

En matière d'accès à l'éducation de base, deux constats font l'objet d'un consensus général. Le premier est que les besoins du Maroc dans ce domaine sont considérables puisque la moitié de la population est concernée par la question de l'accès à l'éducation de base. Ce problème appelle une action immédiate parce que son ampleur constitue un obstacle structurel qui diminue considérablement la portée effective de tout projet de développement. Le deuxième constat est que l'Etat seul n'a pas les moyens de mener une action curative à la mesure de l'ampleur de l'enjeu.

Le rôle des coopératives dans la mise en œuvre de cette stratégie est primordial. Il est trop tôt pour envisager une contribution à grand échelle de ces acteurs et faire en sorte que leur action ne concernent pas uniquement l'opération de l'alphabétisation mais également la post-alphabétisation.

BIBLIOGRAPHIE

AZOUÏ B., et DOUKKALI F., (2000) "L'éducation non formelle" Contribution d'experts nationaux sur la situation actuelle et les voies de rénovation de l'éducation et la formation, COSEF

BOUGROUM M et IBOURK A (2006) «les déterminants de l'éducation chez les enfants travaillants dans le secteur de l'artisanat à Marrakech, analyse micro-économétrique » dans le développement face à la pauvreté, *Economica* 2006

BOUGROUM M, IBOURK A et LOWENTHAL P (2006) « « La politique d'alphabétisation au Maroc : quel rôle pour le secteur associatif ? » Mondes en développement, n°134, 2006

BOUGROUM M., LO GUEYE A., WERQUIN P., « La population de bas niveaux de compétence à l'écrit au Maroc », Communication au colloque international sur les bas niveaux à l'écrit, Lyon, Nov. 2003

IBOURK A, BOUGROUM M, DEFFAINS B (2005) «Partenariat public société civile dans le domaine de l'éducation : Proposition de nouvelles approches de décision » XXIèmes journées de l'association Tiers-Monde, Marrakech, 22-23 avril.

IBOURK A, DEFFAINS B (2004) « La longévité des coopératives marocaines : une approche par les modèles de transition » XXèmes Journées de l'association Tiers-Monde, Nancy, 25-27 mai.

IBOURK A. (2003) " Child Labour in Morocco : Official action objectives in relation to those concerned : an empirical analysis", Children affected by violent conflict ,ANOVA Oslo, juin 2003.

IBOURK A. (2003) " L'appréciation de l'efficacité des mesures de la politique d'emploi : un objet d'analyse difficile à quantifier", Remald, Rabat

IBOURK A., et RAFIK H. (2003) " Le profil des bénéficiaires des services de l'association Dar Albir Oualihssane à Marrakech: Une approche par les modèles de durées, le Rapport du Social, Ed, OKAD

IBOURK A., et RAFIK H. (2005), Education non formelle au Maroc: objectifs et réalisations, XXIèmes journées de l'association Tiers-Monde, Marrakech, 22-23 avril.

IBOURK, A., et SAHLI (2003): «La promotion des actions du mouvement associatif au Maroc : des réalisations appréciables à évaluer », 253-274, in Euro-

Med Integration and the 'Ring of Friends' the mediterranean's European Challenge volume IV. Edité par Peter G Xuereb

Le Maroc possible une offre de débat pour une ambition collective, Editions Maghrebines, Casablanca 2006

MADI L (2006) « l'alphabétisation et l'éducation des adultes » dans possible une offre de débat pour une ambition collective, Editions Maghrebines, Casablanca.

Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse, 2002, Projet du programme national pour l'Education Pour Tous, Rabat.

Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse, 2004, Le Maroc de l'éducation : cadre stratégique pour le développement du système éducatif, Rabat.

ODCO (2003-2005) Annuaire Statistiques des coopératives et unions des coopératives

ODCO (1999), Les coopératives de femmes au Maroc : état des lieux

ODCO (2002), Les coopératives de coopératives de jeunes au Maroc : état des lieux

Secrétariat d'Etat chargé de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle (SECAENF), Premières Assises Nationales de lutte contre l'analphabétisme, Rabat, 1-2 Mars, 2004.

TERRITOIRES A L'EPREUVE DE LA METROPOLISATION, DE DAKAR A STRASBOURG

Jean-Luc PIERMAY

Géographe

Institut de Recherche pour le Développement

Résumé

La communication propose d'observer les recompositions territoriales en un espace connaissant actuellement des mutations majeures, les aires métropolitaines. Le territoire est défini comme "le lieu de gestion des paradoxes de l'espace géographique". Par la maîtrise de la distance qu'autorise l'existence de moyens de transport efficaces, maîtrise toutefois relative qui continue de valoriser la proximité avec la grande ville, les aires métropolitaines sont un lieu privilégié de l'articulation de logiques contradictoires, c'est-à-dire de paradoxes. Or, le "projet" qui fonde le territoire est inévitablement gestion d'un paradoxe. La pertinence d'un territoire, c'est-à-dire entre autres de sa délimitation, ne s'observerait-elle pas par la capacité de celui-ci à gérer un paradoxe donné de l'espace géographique ?

Abstract

The paper analyses territorial transformations in a rapidly changing space, metropolitan areas. Territory is considered as "the managing place of the paradoxes of geographical space". With mastering of distance which efficient transport system now authorizes, but a nevertheless relative mastering which still favours the surroundings of big cities, metropolitan areas are a privileged place for linking contradictory logics, that is to say paradoxes. Then, the project which bases territory is necessary a paradoxical management. Would the territory relevance, i.e. among further its delimitation, be analysed through its ability to manage a given paradox of the geographical space?

Au milieu de nombreuses communications consacrées aux espaces ruraux, je voudrais insister sur l'importance de l'enjeu urbain, actuellement, en matière de territoires. Cette insistance sur l'enjeu urbain n'a certes pas pour but

de dévaloriser la recherche sur les milieux ruraux, où des enjeux territoriaux se posent également avec acuité, mais de souligner l'extrême importance que représente, pour l'approche théorique et opérationnelle, la réflexion sur les territoires en milieux urbains et périurbains, actuellement soumis à des mutations spectaculaires sur l'ensemble de la planète.

Ces mutations sont regroupées sous le terme de "métropolisation", dont on sait qu'elle est une manifestation majeure de l'accélération actuelle de la mondialisation. Dans cette interconnexion croissante du monde, les nœuds des réseaux que sont les villes et d'abord les grandes villes ressortent gagnantes ; elles en connaissent des transformations profondes, dans leur rôle, dans leurs fonctions, dans leur structuration interne, dans leurs rapports avec le reste de l'espace. Une de ces mutations est l'étalement urbain, favorisé par un élément toujours lié aux réseaux, la diffusion de la voiture individuelle qui, à cette échelle, rend les déplacements plus faciles, plus souples et plus fluides, du moins jusqu'aux embouteillages. Les contraintes de la proximité se desserrent, la forme agglomérée n'est plus indispensable à la croissance des villes, et celles-ci se dilatent en de vastes aires métropolitaines, qui transforment de larges espaces, bouleversant pratiques de l'espace, territoires et modes de gestion.

De la métropolisation, je retiendrai surtout ici cette dilatation de la ville, que connaissent avec plus ou moins d'avance ou de retard toutes les régions du monde. Espaces où s'opèrent une alchimie complexe entre la gestion assurée par des autorités et une appropriation sociétale, souvent à travers une démarche de projet, les territoires sont mis à l'épreuve par la métropolisation. Certes, des démarches de territorialisation nombreuses se font jour en ces lieux, mais le caractère labile des processus à l'œuvre dans les aires métropolitaines ne fait pas bon ménage *a priori* avec le temps long nécessaire pour enraciner les territoires. Les aires métropolitaines constituent donc des espaces particulièrement intéressants, non seulement pour l'observation des formes de territorialisation, mais pour la réflexion sur la notion même de territoire.

Les exemples pris dans deux villes doivent permettre de déprovincialiser la réflexion. Strasbourg est une ville française où les processus de métropolisation ont commencé dans les années 1960/70. À Dakar, beaucoup plus récente, la métropolisation est déjà très sensible, à la faveur de la configuration de la ville en presqu'île, qui n'autorise qu'une seule direction à la croissance urbaine.

Sur le constat de l'hétérogénéité de l'espace périurbain, la communication voudrait mettre à jour les jeux d'acteurs comme processus structurant des espaces métropolitains, pour finalement poser la question de la structuration territoriale des aires métropolitaines.

Des espaces périurbains fortement hétérogènes

La question de l'hétérogénéité des espaces métropolitains est habituellement traitée sur le plan administratif. Dans le cas de Strasbourg, cela conduirait à la constatation d'une transformation spectaculaire dans la durée d'un siècle. Alors que l'espace urbain se réduisait à la fin du XIX^e siècle à une petite fraction de la commune de Strasbourg, aux limites d'ailleurs inchangées depuis lors, et alors que l'agglomération n'a débordé de cette commune qu'au début du XX^e siècle, les nécessités de la gestion urbaine ont conduit à la mise en place en 1968 d'une Communauté Urbaine de 27 communes (28 aujourd'hui). Cette Communauté Urbaine correspond en gros à l'agglomération de Strasbourg, tout en incluant des terrains permettant l'extension de celle-ci. Toutefois, si encore aujourd'hui, la Communauté Urbaine représente la forme la plus aboutie de la coopération intercommunale en France, les réalités de la croissance urbaine l'ont déjà largement dépassée. Ainsi, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Strasbourg (SCOTERS), chargé de la réflexion prospective de l'espace strasbourgeois et dont le périmètre a été défini à la fin des années 1990, la déborde largement, puisqu'il inclut 139 communes. Encore a-t-il été délimité de manière restrictive, devant l'opposition des élus des secteurs de Molsheim (à l'ouest), d'Obernai (au sud-ouest) et de Haguenau (au nord) d'en faire partie, alors que ceux-ci participent manifestement de la dynamique métropolitaine strasbourgeoise. La même remarque pourrait être faite à Dakar. La croissance métropolitaine a aujourd'hui largement dépassé les limites de l'ancienne Communauté Urbaine de Dakar et de la Région du Cap-Vert. Elle a englobé des localités situées le long de la route principale qui relie la capitale au reste du pays : Diarniadio, Sebikhotane (situés dans la Région du Cap-Vert), kilomètre 50, Pout et bientôt Thiès, ville secondaire importante située à 70 kilomètres du centre de Dakar.

Cette dilatation de l'espace urbain en un temps limité exprime en soi l'hétérogénéité de l'espace métropolitain. Dans l'un et l'autre cas, l'espace métropolitain est composé de la juxtaposition d'un grand nombre de circonscriptions territoriales, même si le phénomène est encore beaucoup plus sensible dans le cas français, caractérisé par un émiettement communal important et une structuration intercommunale souvent assez faible des espaces périurbains.

Mais c'est un autre exemple, sans doute plus original car de nature non politique et administrative, que cette communication voudrait privilégier : celle d'une "tranche" de la banlieue sud de Strasbourg, à 9 kilomètres du centre. Ce morceau de la commune d'Illkirch (commune qui fait partie de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS)) appartient non pas à l'aire d'urbanisation étalée, mais encore à l'agglomération de Strasbourg. Cette "tranche" de ville juxtapose le quartier résidentiel central d'Illkirch, un camp militaire (Camp Leclerc), un

campus universitaire de 3000 étudiants, un parc technologique conçu pour devenir un "technopôle" en lien avec le campus, un petit quartier industriel en voie de reconversion vers le tertiaire, des établissements scolaires secondaires, une forêt périurbaine très fréquentée le dimanche.

Cette "tranche de ville" forme un ensemble dont on peut évaluer l'hétérogénéité de diverses manières :

- ces morceaux d'espace ont des statuts fonciers différents, même si beaucoup de terrains appartiennent à des institutions publiques. Mais ces institutions sont diverses (État, collectivités, Armée...).

- ces morceaux d'espace ont des cohérences internes plus ou moins fortes. Sur le campus, composé de morceaux de plusieurs universités dont aucune n'a son siège sur place, et dont les morceaux entretiennent entre eux des liens ténus, la cohérence interne est faible. Elle est en revanche forte pour le camp Leclerc, "territoire" unique d'un unique régiment ; et assez forte pour le parc technologique, géré par une société d'économie mixte.

- ces morceaux d'espace ont des temporalités différentes : la forêt vit le week-end, le campus et le parc technologique la semaine (les vacances en moins pour le campus), le camp militaire de manière plus égale mais néanmoins au rythme de l'activité des "théâtres d'opérations" extérieurs...

- ces morceaux d'espace ont des liens très divers avec l'environnement local. Le camp militaire entretient des relations très étroites avec le Mairie, revendique fortement son appartenance à la ville d'Illkirch, organise un défilé du 14 juillet au centre de la commune ; pour conforter ces bonnes relations, son atout majeur est que militaires et employés habitent majoritairement la commune d'Illkirch, et y sont donc électeurs... Ce n'est pas le cas pour le campus, qui intéresse très peu les acteurs locaux et apparaît comme un kyste local, entretenant même peu de relations avec le parc technologique voisin, contrairement à ce qui avait été conçu au départ. Le parc technologique, doté d'une meilleure image, intéresse plus la mairie, bien que le système de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) ne la rende plus destinataire de cet impôt local.

- ces morceaux d'espace ont des liens évidents mais très différenciés avec l'environnement métropolitain, très bien relié par un réseau de routes rapides et aujourd'hui par une ligne de tramway. Le parc technologique dépend de la CUS, ce qui pose d'ailleurs problème avec la commune d'accueil, d'une autre couleur politique. Le campus a quant à lui peu de contact avec cette Communauté Urbaine et entretient surtout des liens avec le reste des universités strasbourgeoises. La forêt accueille des citadins de toute l'agglomération et joue un grand rôle dans la politique de communication des communes, à une époque où l'image écologique est très valorisée (Decoville, 2006).

Bref, on a là un puzzle spatial, caractérisé par l'idée de juxtaposition de "morceaux de ville", dont les logiques ne les articulent pas nécessairement avec les morceaux de ville voisins. Ce puzzle spatial se double d'un puzzle temporel, caractérisé par la notion d'intermittence, ainsi que par la notion de décalage par rapport aux autres morceaux de ville.

Un exemple complémentaire peut être pris, dakarois cette fois. Il apporte une idée supplémentaire. Le lieu choisi est la localité de Diamniadio, située à 37 kilomètres du centre de Dakar, toujours dans la Région du Cap-Vert mais déjà dans l'aire d'urbanisation étalée (Mendret, 2006). Diamniadio a la particularité d'être le premier carrefour routier au sortir de la presqu'île du Cap-Vert, carrefour d'importance à l'échelle nationale, et de localiser ainsi des enjeux urbains très importants liés à l'accessibilité et à la disponibilité d'espace. À Diamniadio comme à Illkirch, on retrouve les phénomènes de juxtaposition de morceaux de ville et d'intermittence. Plusieurs des morceaux de ville résultent, comme à Strasbourg, du desserrement de fonctions nécessitant plus de place qu'en ville ; l'intermittence et les décalages sont ceux du carrefour (entre le jour et la nuit, entre la semaine et le week-end), des paysans (au rythme des activités agricoles), des premiers citadins qui viennent s'y installer (entre les temps de travail et ceux de résidence), etc. Mais un autre puzzle peut y être observé, celui des projets. En effet, parce que les statuts fonciers ne sont pas stabilisés, les mêmes terrains supportent le développement de plusieurs projets concurrents. Ils sont en effet revendiqués par des particuliers ayant déjà acheté aux chefs coutumiers, ayant souvent régularisé auprès des autorités locales, mais n'ayant pas encore construit. Ils le sont également par l'État, qui a jeté son dévolu sur ce site représentant un fort enjeu dans le cadre d'une production volontariste de l'espace (projet de ville nouvelle, projet d'aéroport, projet d'université, projet d'autoroute, etc.). L'État a certes développé son projet avec retard par rapport aux particuliers, mais il revendique la légalité, au regard des procédures, d'ailleurs peu compréhensibles pour les populations. Un tel puzzle de projets caractérise des espaces porteurs d'enjeux majeurs pour la croissance des activités humaines.

Puzzle d'espaces, puzzle de temporalités, voire puzzle de projets : l'observation de ces espaces métropolitains, caractérisés par des productions multiples d'espaces et de territoires, pose problème par leur hétérogénéité et leur enchevêtrement. Comment débrouiller l'écheveau ?

Des espaces métropolitains structurés par des jeux d'acteurs

Les observations précédentes semblent valider la thèse de la fragmentation urbaine. Cela n'est pourtant qu'une illusion. Certes, des

fragments d'espaces et de gestions sont observables à l'échelle locale, parcourus par des sociétés spécifiques qui s'interpénètrent peu. Mais l'échelle locale n'est qu'une parmi de multiples échelles. Or, la métropolisation est précisément caractérisée par le desserrement de la contrainte qu'exerce la proximité, car les réseaux sans lesquels n'existent pas la métropole assurent le rapprochement de ce qui est physiquement éloigné (Arbaret, 2002). Ainsi, ces "morceaux de ville" ne trouvent pas leur logique à l'échelle micro locale, mais à une échelle plus globale, éminemment variable d'ailleurs, à l'image de ce campus d'Ilkkirch qui se positionne avant tout dans une logique universitaire métropolitaine, et de ce parc technologique qui relève entre autres d'une logique métropolitaine pour la gestion du foncier et d'une logique souvent mondiale pour l'implantation des entreprises. Une vision multi-scalaire, ou plutôt des visions toujours multi-scalaires, diverses selon les lieux et différemment hiérarchisées, est donc nécessaire. Cette manière de voir empêche la prise en compte des "fractures" que l'on croit percevoir à l'échelle locale, et valide plutôt celle de "frontières" fonctionnant comme des interfaces, entre des espaces parfois contigus, parfois distants, mais aussi entre des temporalités différentes, voire entre des systèmes dotés de logiques différentes.

Or, qui dit "frontière" dit "jeux", à l'image des contrebandiers d'autrefois qui se jouaient des règlements et des douaniers. Mais qui dit "frontières" dit aussi inégalités entre des acteurs dotés de compétences très différentes. C'est l'exemple du citadin venu habiter "à la campagne", mais qui continue à travailler en ville, jouant ainsi sur les deux espaces ; encore lui faut-il assurer le budget du déplacement entre ses deux pôles. C'est l'exemple des chefs coutumiers ou des responsables administratifs de Diamniadio, qui facilitent le passage d'une logique foncière à une autre, au profit de la personne, plus souvent citadin que paysan, qui parvient à établir avec lui une relation d'alliance fructueuse ; encore leur faut-il savoir négocier habilement le passage entre des logiques coutumières, administratives et relationnelles (Mendret, 2006). C'est celui de la collectivité locale proche de la grande ville, qui vit entièrement de celle-ci, mais qui passe d'autres alliances, pour échapper à l'"impérialisme" de cette même ville ; ou celui du SCOT d'un espace métropolitain, qui n'évoque jamais dans ses documents la métropolisation qui fait vivre et transforme son territoire. Les exemples pourraient être multipliés, tellement l'aire métropolitaine démultiplie les possibilités de jeux sur des distances somme toutes relativement limitées, à la faveur de la toile réticulaire qui la couvre densément.

Toutes ces observations soulignent des articulations de fait entre des logiques apparemment contradictoires qui, à partir du moment où l'on accepte de les retenir ensemble, forment autant de paradoxes (Barel, 1981). Les exemples précédents peuvent être repris. C'est le citadin périurbain qui, par la

gestion de la distance, articule la qualité de vie telle qu'il la perçoit et l'indispensable accès à l'emploi, qui se fait en ville ou ailleurs (mais rarement près de chez lui). C'est le chef coutumier qui, par son entregent et par ses relations, cherche à concilier les logiques discordantes du groupe qu'il est censé représenter et les intérêts économiques très tentants qui sont à sa portée. C'est le territoire, qui développe son projet d'autonomie grâce aux ressources que lui apporte la métropolisation, c'est-à-dire son ouverture à un ensemble plus vaste. À chaque fois, se trouvent en présence deux éléments incompatibles *a priori*, que le "gestionnaire paradoxal" se fait fort d'articuler, et qu'il articule plus ou moins bien en fonction des "ressources" qui sont les siennes. Or, ces "paradoxes" se polarisent souvent autour de deux modèles, qui ne sont d'ailleurs pas sans rapport. Le premier oppose une logique sociale et une logique économique, avec un pôle ressortissant de la qualité de la vie ou de manière plus cruciale de la cohésion sociale, et un autre pôle ressortissant de l'accès à l'argent et de manière plus cruciale de la compétitivité économique. Le deuxième modèle oppose autonomie et interdépendance, c'est-à-dire protection derrière des "frontières" et ouverture au-delà, les "frontières" en question jouant le rôle de filtre, de membrane protectrice mais nullement étanche. L'un est inséparable de l'autre, et les deux se nourrissent réciproquement. Bien sûr, les jeux paradoxaux sont aussi vieux que les sociétés humaines ; mais la maîtrise de la distance qu'autorise les réseaux permet de multiplier les interfaces, et donc de démultiplier les possibilités de jeux. Or, les puzzles métropolitains, qui trouvent leur compréhension dans les logiques de réseaux, constituent des espaces de choix pour ces jeux paradoxaux.

Quels territoires métropolitains ?

Il s'agit maintenant de passer de l'espace au territoire, c'est-à-dire de passer aux dimensions supplémentaires que sont l'existence d'espaces circonscrits, de durée, de politique et de gestion. La chose n'est pas simple, tellement les processus décrits précédemment sont, tout particulièrement dans les aires métropolitaines, labiles, enchevêtrés, variables entre les acteurs et les pratiques de l'espace.

Or, il ne s'agit pas non plus de réduire la complexité. Une telle exigence revient pour commencer à combattre des illusions. Il convient tout d'abord d'affirmer que les découpages territoriaux ne rattraperont pas les processus en cours. Ces processus non seulement sont trop enchevêtrés, mais ils évoluent aussi trop vite. En effet, encore en cours de construction, les espaces métropolitains sont déjà en partie dépassés par une nouvelle configuration, celle de la ville monde qui, à la faveur des réseaux de communication instantanés, recompose à sa manière les espaces de la planète, qu'ils soient "branchés" ou non. Déjà, dans la "tranche de ville" observée dans

la banlieue de Strasbourg, les entreprises du parc technologique et le campus sont nécessairement connectées avec le monde "qui compte" pour chacun de leurs éléments, le camp militaire collecte et analyse nécessairement les informations des lieux où le régiment intervient et où celui-ci serait susceptible d'intervenir ; et cette nécessité continue à devenir toujours plus nécessaire. Il faut dire ensuite que la notion de "territoire pertinent" constitue également une illusion. Tous les territoires sont pertinents, au regard d'une vision particulière ou d'un projet donné, mais chacun ne l'est que partiellement. Il n'a y donc pas de "bon" choix en matière de délimitation d'un territoire de gestion. À la limite, le choix est impossible, le découpage territorial est impossible ; et pourtant, en même temps, il est absolument nécessaire. En ce sens, il est lui aussi paradoxe, tout comme la gestion territoriale. Voilà des défis posés, non seulement à la territorialisation, mais aussi à la notion même de territoire.

Ce qui vient d'être dit fonde en effet la nature paradoxale du territoire. Le territoire doit concilier des logiques inconciliables : le temps court de la mutation et le temps long de l'enracinement ; la gestion des responsables et le sentiment d'appartenance de ceux qui habitent le territoire ; la cohésion interne et l'ouverture. En somme, il doit concilier la compétitivité économique et la cohésion sociale, alors que les moyens attribués à l'un manqueront inévitablement à l'autre ; et plus globalement, l'autonomie (c'est l'idée même de territoire) dans un monde de plus en plus interdépendant. Cette conciliation est "projet", d'autant plus structurant pour le territoire et d'autant plus capable de le définir que le projet est ici conciliation de l'inconciliable. Le territoire ne serait alors rien de moins que le lieu de la gestion des paradoxes de l'espace géographique.

Une telle manière de voir rejoint la belle définition que Raymond Woessner donne du territoire : ce serait un espace (plus qu'une "région", terme qu'utilise l'auteur) "qui, par sa mise en projet, réussit son endogénéisation et se confronte ainsi à la mondialisation" (Woessner, 2006), définition dont on perçoit la dimension fondamentalement paradoxale. Endogénéisation et ouverture à la mondialisation constituent deux pôles entre lesquels navigue le territoire, pôles tous deux dynamiques, en fait deux processus inséparables. Ainsi, le maire de Thiès, à 70 kilomètres de Dakar, maire qui était alors Premier ministre du Sénégal, a consolidé son enracinement local par une politique de grands travaux qui n'aurait pas été possible sans la fonction politique qu'il exerçait à l'échelle nationale. L'un consolide l'autre, tandis que la proximité de la grande ville (Dakar) donne toute leur portée aux grands travaux, qui eux-mêmes préparent l'insertion de Thiès dans l'aire métropolitaine de la capitale sénégalaise (Piermay, Piveteau, à paraître). De plus, le temps court d'une politique liée à une perspective événementielle (la célébration à Thiès des fêtes de l'indépendance en 2004) et à l'occupation

éphémère d'un poste de responsabilités politiques s'articule à la matérialité et à la permanence des réalisations qui vont structurer la ville pour de longues décennies. Endogénéisation et métropolisation sont étroitement liés, la qualité de ce lien construisant le territoire.

Si le territoire est nécessairement projet et si le projet est inévitablement paradoxal, la définition essentielle des "compétences" du territoire prend une tonalité originale. Toute aire métropolitaine en mutation est confrontée à la nécessaire conciliation du temps court qui est celui du changement et de la réactivité, et du temps long qui permet au territoire de prendre consistance et de créer les références qui réuniront tous les acteurs qui le vivent. Mais les territoires sont aussi gigognes. Or, est-il envisageable, est-il souhaitable, d'articuler échelles et paradoxes ? Une hypothèse sera ici émise. L'aire métropolitaine ne supposerait-elle pas la définition d'échelles de territorialisation, chacune affectée à la gestion d'un paradoxe majeur ? L'aire métropolitaine ne se structurerait-elle pas selon trois niveaux schématiques : à l'échelle métropolitaine, le paradoxe de la compétitivité économique et de la cohésion sociale ; à l'échelle locale, celui de la gestion de la proximité dans la métropole aux relations distendues ; à l'échelle intermédiaire, le paradoxe des indispensables centralités (secondaires) et des inévitables déplacements ? Cette remarque fonde sans doute l'idée d'une vision globale des aires métropolitaines qui, sans négliger les points forts du passé, correspondrait aussi à une vision d'avenir. Rendre compatibles des espaces et des temps, à travers des projets : c'est sans doute cela, l'épreuve qui est celle des territoires que nous observons.

BIBLIOGRAPHIE

ARBARET – SCHULZ, C. *La question du continu et du discontinu au contact de la dimension technique des Sociétés*. Colloque *Continu et discontinu dans l'espace géographique*, Université de Tours, MSH, 13 14 novembre 2002.

BAREL, Y. *Communication paradoxale et reproduction sociale*. Colloque sur la théorie de la communication. Universidad Internacional Menendez Pelayo, Santander, 1981, 33 p.

DECOVILLE, A. *La forêt, frontière de la ville ? Mise en perspective de deux villes rhénanes, Strasbourg et Karlsruhe*. Strasbourg, Thèse de l'Université Louis Pasteur, 2006.

MENDRET, V. *L'agriculture périurbaine au risque de la ville ? Le cas de Diamniadio (Dakar, Sénégal)*. Mémoire de M 1 "Systèmes Géographiques Complexes", Strasbourg, Université Louis Pasteur, 2006, 85 p.

PIERMAY, J-L., PIVETEAU, A., à paraître : *"Du Sénégal au Maroc : pertinence et impertinence des territoires productifs"*. Revue Alfa, IRMC, Tunis, à paraître.

WOESSNER, R. *Les enjeux de la territorialisation*. Habilitation à diriger des recherches en géographie, Besançon, Université de Franche-Comté, 2007.

SYSTEME PRODUCTIF LOCALISE (SPL), GOUVERNANCE LOCALE ET CAPITAL SOCIAL : ESSAI D'ANALYSE DE L'IMPACT DES RAPPORTS NON MARCHANDS SUR LA DYNAMIQUE D'UN TERRITOIRE – CAS DU HAUT ATLAS

Hicham EL BAYED

*Maître de conférences
Université Cadi Ayyad - Marrakech*

Au travers de cet article, l'auteur décrit l'émergence de l'économie territoriale, en tant qu'approche intégrant la relation entre l'acteur économique et son environnement géographique. L'équipe de rédaction des actes, a proposé de présenter la partie de la communication présentant le cas du Haut atlas, ainsi qu'une importante bibliographie liée au champ de recherche.

Le tourisme dans le Haut Atlas Marocain, entre dynamique territoriale et capital social

1. SPL et tourisme : pourquoi pas ?

Si Perret (1993) trouve que le tourisme peut, sous certaines conditions, s'adapter à la construction d'un Système Productif Localisé (SPL), Bouhouala (2001) trouve, par contre, sur la base de l'étude du tourisme sportif dans le Vercors que même s'il existe des rapprochements avec les SIL (Systèmes Industriels Localisés), voire également avec les districts industriels ou les SPL, l'offre de services sportifs et touristiques des petites entreprises est loin de constituer un système mature et aussi bien structuré que ceux des autres structures territorialisées (Districts, clusters, SPL). Par conséquent, il considère qu'il est difficile d'utiliser l'approche en termes de SIL (ou SPL), et il semble plus adapté de s'orienter ici vers une « approche socialisée » de l'offre, fondée sur la prise en compte des dirigeants des Petites Entreprises (Et Très Petites Entreprises) et de leur « micro-mentalité » (Bouhouala, 1999) pour saisir les rapports des entreprises au territoire. La forte segmentation de la clientèle, la

dispersion au niveau des services qui empêche toute standardisation ou économie d'agglomération, l'absence d'éléments caractéristiques des systèmes industriels (pôle industriel ou technologique, atmosphère industrielle ou division consciente des tâches propre aux PE-TPE du Vercors) comme, par exemple, la diffusion des innovations en matière de techniques ou d'équipements sportifs qui se fait par des organismes de formation extérieures, constituent autant de limites pour y voir une application des SPL au tourisme.

Par ailleurs, en faisant l'analyse des stations de sport d'hiver, Perret (1992) oppose aux stations *ex-nihilo*, caractérisées par un développement délocalisé, les « stations villages » créées dans la continuité des territoires, et par conséquent, une forme territoriale organisée sous une forme proche d'un SPL, mais avec des différences (Courlet, 2001). En fait, les différents processus de développement ont abouti à la formation de deux grands modèles de systèmes productifs touristiques (Perret, 1993). D'une part, il y a station-village, formée par un processus d'initiatives dans le prolongement du territoire, au cours des années 30 à 70, qui s'apparente au système industriel territorialisé. Peut y être opposé le modèle de la station *ex-nihilo*, créée de toutes pièces, sur une période plus courte, en rupture avec le territoire sur le principe du pôle de croissance.

Comme dans le SPL, selon Perret, on est en présence d'un ensemble de petites entreprises indépendantes. Il y a exploitation explicite de la ressource locale : le site skiable. Les entreprises sont concurrentes, mais interdépendantes au niveau du maintien de la qualité de la station. Il n'y a pas d'entreprises leaders et la famille joue un rôle important dans l'activité productive. Cependant, Courlet relève des spécificités qui concernent l'absence de division du travail entre les entreprises, la production, le fonctionnement saisonnier du territoire (Courlet, 2001, p. 69).

Cette position appelle quelques nuances, à notre sens. Précisons tout d'abord que le tourisme est défini, dans notre construction, comme un ensemble de services s'associant dans le cadre d'une division de travail pour composer le « package » globalement entendu par la consommation touristique (hébergement, transport, restauration, activités sportives et récréatives, ...) auxquels nous adjoindrons l'artisanat lié au métier de bazariste. Partant de là, les spécificités précisées par Courlet peuvent être dépassées. La filière touristique sur un site peut être vue comme une division du travail, une composition de la chaîne de valeur ; la production touristique est une extension de la notion de production conventionnellement entendue ; la saisonnalité peut être contrebalancé par des mécanismes de « flexibilité territoriale » - c'est vrai que la saisonnalité est beaucoup plus accentuée pour le tourisme balnéaire et le tourisme de montagne, ce qui l'est moins pour le tourisme culturel qui en se

basant sur des ressources spécifiques peut fonctionner avec une atténuation du phénomène de la saisonnalité.

2. Le Haut Atlas marocain : présentation

La montagne marocaine est composée d'un ensemble de massifs redoublés, grossièrement parallèles, formant un peu la charpente de l'espace géographique marocain. Avec un total de 147 000 km², et presque 30 % de la population du pays, la montagne occupe près du 1/4 de la superficie du Maroc, soit la même proportion que la zone de montagne en France.

Par rapport aux régions de plaine, la montagne marocaine¹ présente un certain nombre d'aspects qui lui sont spécifiques, et qui se retrouvent particulièrement accentués dans le Haut Atlas. Il s'agit d'une zone qui est restée à l'écart du développement économique et social du reste du pays, l'enclavement y est un trait déterminant de la partie centrale de tous les massifs, notamment le Haut Atlas. Les systèmes de production sont restés traditionnels, sans être véritablement autarciques dans les zones les plus enclavées ; leur productivité est limitée et ne permet qu'une faible rémunération du travail ; l'outillage est adapté mais rudimentaire, et la mécanisation quasi inexistante. Le milieu physique est fragile, vulnérable, sensible au croît de la pression démographique. Enfin, l'économie montagnarde est une économie pauvre, à faibles flux monétaires, et le recours à des apports extérieurs est de plus en plus nécessaire. Par contre, les territoires de montagne peuvent être caractérisés par une cohésion sociale assez forte, et des structures sociales traditionnelles encore vivantes quoique très menacées.

Dans cet espace, le Haut Atlas s'avère la plus importante chaîne montagneuse du Maroc par ses dimensions, son altitude, ses reliefs et son enneigement. Cette importance dépasse largement le cadre national et fait du Haut Atlas la plus grande et la plus longue chaîne de toute l'Afrique du Nord. Sa masse colossale et sa position de barrière naturelle face à l'Océan atlantique font de cette chaîne le réservoir d'eau le plus important du pays. Les chutes de neige, relativement régulières, ont permis de garantir un réseau hydrographique dense et important sur ses deux versants. Ainsi trouve-t-on de nombreuses rivières qui alimentent aussi bien les plaines et grandes villes du Nord que les vallées, oasis et plateaux du Sud. Il s'étend de la baie d'Agadir au Sud-ouest jusqu'aux confins du Maroc oriental au nord-ouest sur une longueur de plus de 800 Km. Sa superficie est de 75.184 Km², représentant environ 39% du territoire de montagne au Maroc. C'est la chaîne de montagne la plus élevée du Maroc, elle

¹ Atelier de réflexion d'Azilal, (2002), « Promotion des économies montagnardes et protection de l'environnement dans le Haut Atlas », p. 3.

compte plus de 10 sommets de plus de 4000 m d'altitude, 92 dépassants 3500 m et 410 autres sommets atteignent 3000 m. Sa population est berbérophone et a atteint selon le dernier recensement de la population et de l'habitat au Maroc en 1994, un peu plus de 1,8 millions d'habitants, soit 26,4 % de la population montagnarde du Maroc, avec une densité moyenne de 32 habitants / Km² ; elle représente un facteur déterminant de l'activité touristique.

Cette chaîne est habitée depuis longtemps par des populations qui ont toujours su adapter leur vie et leurs activités à la topographie, aux conditions hydrologiques et climatiques en développant une forte vie en communauté, alliant le long de l'année les activités agro-sylvo-pastorales et les manifestations artistiques et culturelles (Moudoud, 1994). L'hétérogénéité socioculturelle et économique de cette chaîne permet un découpage géographique qui distingue trois grandes parties : le Haut Atlas Occidental, Central et Oriental. La dissymétrie climatique constitue d'ailleurs une caractéristique de cet ensemble qui distingue les versants nord humides des versants Sud arides.

Le tourisme, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui par un grand nombre aussi bien de professionnels que d'acteurs locaux, fait figure d'une activité totalement déconnectée (Bellaoui, 1995) et désintégrée par rapport au tissu économique local. Il ne semble pas encore avoir d'importantes incidences sur les activités traditionnelles de l'artisanat et de l'agro-pastoralisme ; les passerelles entre ces différents secteurs économiques n'ayant pas encore véritablement fonctionné.

3. Diagnostic territorial

Le développement d'un tourisme durable dans le Haut Atlas, ne peut se réaliser sans une réflexion approfondie sur l'intégration économique, sociale, culturelle et environnementale de l'activité touristique, sans laquelle il serait difficile d'imaginer un tourisme durable du territoire, c'est-à-dire un développement touristique qui soit harmonieux et durable.

Pour ce qui est de l'intégration économique, elle voudrait que le tourisme montagnard fasse bon ménage avec les formes d'activités traditionnelles de la montagne, comme l'agriculture, le pastoralisme, l'exploitation de la forêt. Il est nécessaire de se départir d'une approche purement sectorielle pour adopter une approche globale, forcément systémique... de façon à faire jouer au mieux les synergies et les complémentarités. Par ailleurs, il est évident qu'il n'y a pas de tourisme sans un minimum d'infrastructures de base en matière de moyens de communication (pistes carrossables ; routes ; réseau téléphonique...) et d'équipements touristiques (refuges, gîtes chez l'habitant, auberges...).

L'intégration sociale réussie voudrait que le tourisme mis en œuvre ait un maximum de retombées locales en terme d'emplois, même s'il ne s'agit que d'emplois saisonniers exercés dans le cadre de la pluriactivité. Il faudrait également faire en sorte que la manne touristique soit le plus largement partagée, en veillant aux respects des principes d'une éthique saine et consensuelle. Et surtout, il faudrait éviter aussi que la société locale, fortement ancrée dans ses traditions, soit brutalement déstructurée par les changements sociaux apportés par le tourisme. Pour une bonne intégration culturelle de l'activité touristique, cela suppose l'acceptation, sinon l'adhésion de la population locale, d'où la nécessité d'asseoir les bases d'une démocratie participative, garante d'une gouvernance locale transparente et juste.

Quant à l'intégration environnementale, elle voudrait que le développement du tourisme en montagne soit capable de préserver les ressources naturelles et le patrimoine physique disponible sur le site, soit en minimisant les dégâts, soit en veillant à sa protection à travers la création de plusieurs parcs naturels même si ces espaces protégés n'existent guère que sur le papier car peu de choses concrètes transparaissent en fait sur le terrain.

En fait, l'introduction relativement récente du tourisme dans un espace aussi fragile et aussi enclavé que le Haut-Atlas n'est pas sans avoir d'importantes incidences sur le milieu local, tant au plan naturel qu'au plan humain (effets économiques, sociaux, culturels...). L'avènement du fait touristique dans les espaces montagneux marocains pose bien des problèmes au nombre desquels il faut compter ceux de la dégradation des paysages, de la protection des patrimoines naturel et culturel, de la désagrégation sociale ; et de l'intégration de l'activité touristique dans le tissu économique en place (entre activités peu rémunératrices mais indispensables au groupe – agriculture et élevage- et activité rémunératrice totalement impulsée et gérée de l'extérieur (tourisme).

Même si l'avènement du fait touristique, depuis le début des années 80, a permis la réinvention (Bellaoui, 1996) de l'espace haut-Atlasique, sa « touristification » sur les plans aussi bien économique que social, pose le problème de la coexistence plutôt tendue de deux modes de société aussi décalés l'un de l'autre – celui du touriste nanti et celui de l'autochtone plus ou moins pauvre -, au sein d'un territoire relativement restreint, ce qui constitue pour les populations locales une source supplémentaire de frustration.

Ceci étant dit, il faut souligner par ailleurs que dans les sociétés berbères traditionnelles de la montagne marocaine, les formes d'organisation spatiale, sociale et culturelle semblent encore régies, en dépit de l'existence de structures étatiques représentatives locales, par la tribu (Boujrouf, 1996), qui depuis bien longtemps s'impose comme la structure compétente pour décider

et réaliser des actions communautaires locale et/ou régionales. Les tribus et les villages restent de manière formelle ou informelle administrés par des assemblées de notables, qui ordonnent les travaux d'aménagement et d'organisation de l'espace (sentiers, canaux d'irrigation, petits barrages, restaurations de terrains, mosquées, écoles coraniques, souks, greniers collectifs...) dans le sens des intérêts de la collectivité. Ainsi les associations locales à Imlil (Et surtout Armed) sont arrivées notamment à réaliser des campagnes de collecte de déchets recyclables (entre autres les piles électriques, les bouteilles d'eau en plastique, etc.) et de restauration de la signalétique du site. Elles assurent l'acheminement de l'eau de la montagne, son traitement et la distribution aux habitants du village. Elles ont mis en place un groupe électrogène qui subvient aux besoins en électricité du village et mènent des campagnes de lutte contre l'analphabétisme, surtout au sein de la population des femmes du village. Pour ce faire, elles ont obtenu des financements pour des micro-crédits afin de conserver des métiers d'artisanat (tapisserie, poterie...) et ont instauré un code éthique (conduit par le conseil du village). En définitive, ces rapports non marchands de proximité sont de nature à assurer au territoire la définition de règles de coopération à même de pérenniser les liens de coalition entre acteurs, fortement perturbés par l'activité touristique.

Conclusion

Un SPL est une organisation productive particulière localisée sur un territoire correspondant généralement à un bassin d'emploi, et fonctionnant comme un réseau d'interdépendances, constitué d'unités productives ayant des activités similaires ou complémentaires qui se divisent le travail (entreprises de production ou de services, centres de recherche, organismes de formation, centres de transfert et de veille technologique, etc.) (Pommier, 2002).

Sans tomber dans le simplisme excessif, les recherches réalisées et les résultats de l'enquête que nous avons menée nous ont permis de conclure que les stations-villages étudiées présentent les caractéristiques de SPL « en émergence », puisque de prime abord on est en présence d'une organisation de la production associant dans un cadre commun, une structure productive (« population de firmes »), qui sont dans notre cas des entreprises de petite taille, et une « communauté de personnes » dotée de valeurs culturelles et connaissances non transférables consolidées par la proximité et le sentiment partagé de responsabilité collective, comme étant une forme spécifique de régulation, qui se traduit généralement par une intensité de liens formels et informels, matériels et immatériels, marchands et non marchands.

En termes plus clairs, ce qui nous porte à croire que l'on est en présence en constitution, c'est que les trois conditions de sa réalisation d'un SPL semblent réunies dans le Haut Atlas marocain, à savoir

- une concentration géographique des petites entreprises ;
- une spécialisation poussée autour du métier du tourisme entendu ici comme un ensemble de services comprenant notamment l'hébergement, la restauration, le transport et les métiers de guides et accompagnateurs, en plus de l'artisanat ;
- et des coopérations se traduisant par une mutualisation des moyens, des outils et des savoir-faire mis en œuvre, symbole d'une bonne gouvernance locale que la tribu, le village, les ONG locales et internationales traduisent.

Cet essai de rapprochement entre la dynamique territoriale et le développement local, se veut un exercice de réflexion et de méthode, qui a l'ambition de sortir des sentiers battus de l'analyse touristique à travers une contribution à une autre lecture dans ce qu'il est convenu d'appeler «le tourisme durable». L'utilisation des concepts de «développement local», de «dynamique territoriale» et «Systèmes Productifs Locaux» (SPL) nous semblent générateurs d'un corpus théorique capable de donner une autre dimension à l'analyse du tourisme dans ses rapports au territoire.

La recherche dans le « back-ground » théorique lié à la territorialité afin de suggérer le SPL comme organisation territoriale à même de contribuer significativement à situer le tourisme notamment dans le Haut Atlas marocain dans une perspective de durabilité n'est pas évidente. Le corpus de l'analyse territoriale, dans le domaine du tourisme, n'est encore stabilisé et l'intégration de la notion d' « externalités » permettrait d'aller plus loin en analyse.

Dans le cas du Haut Atlas marocain, il est possible de confirmer que la dynamique territoriale tirée par l'activité touristique a donné lieu à une organisation productive présentant les caractéristiques d'un « SPL émergent », où les rapports marchands et surtout non marchands entre les populations locales constituent les facteurs-clé d'un développement local appelé à durer.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABDELMALKI L., COURLET C., (1996), « Introduction générale », in ABDELMALKI L., COURLET C., (eds) *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 11-21.

ANGEON V., CALLOIS J.-M., 2004, «Fondements théoriques du développement local : quels apports de la théorie du capital social et de l'économie des proximités ?», Quatrièmes journées de la proximité, Marseille.

ANGEON V., CALLOIS J.-M., (2004), De l'importance des facteurs sociaux dans le développement, 1eres journées du développement du GRES, Le concept de développement en débat, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 16 et 17 septembre 2004

BECATTINI G., (1990), «The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion », in PYKE F., BECATTINI G., SENGENBERGER W., (eds) *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies, p. 37-51.

BELLANDI M., (1988), « The Industrial District in Marshall », in Goodman E. and alii. (eds), *Small Firms and Industrial Districts in Italy*, Routledge, London, p. 136-152.

BELLAOUI A., (1995), « Le point de vue d'un élu local », in *Quel avenir pour le tourisme au Maroc ?*, Ministère du Tourisme, Marrakech, p. 36-42

BELLAOUI A., (1996), « Tourisme et développement local dans le Haut-Atlas marocain : questionnements et réponses », *Revue de Géographie Alpine*, n°4 - Tome 84, p. 15-23.

BENKO G., (2001), « Développement durable et systèmes productifs locaux », in *Réseaux d'entreprises et territoires*, La Documentation Française, Paris, p. 117-133.

BENKO G., LIPIETZ A., (eds) (1992), *Les régions qui gagnent – districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, p. 14.

BOUABDALLAH K., MASSARD N., (1996) « Globalisation technologique et compétition des territoires », in ABDELMALKI L., COURLET C., (eds) *Les nouvelles logiques du développement*, l'Harmattan, p. 157-172.

BOUJROUF S., (1996), « La montagne dans la politique d'aménagement du territoire au Maroc », *Revue de Géographie Alpine*, n°4 - Tome 84, p. 37-49.

COLLETIS G., (1992) « Eléments de caractérisation du district technologique », in *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 359-367.

COLLOMB-CLERC A., (1999), *Développement local et méthode d'observation économique des territoires*, Thèse de doctorat, UPMF.

COURLET C. et PECQUEUR B. (1991), Systèmes locaux d'entreprises et externalités : un essai de typologie, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3-4, 391-406.

COURLET C., (1999), « Territoire et développement », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, N° 3. p. 533-545.

COURLET C., PECQUEUR B., (1996), « Districts industriels, SPL et développement », in ABDELMALKI L., COURLET C., (eds) *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 91-102.

DEFFONTAINES J.-P., PROD'HOMME J.-P., (2001), *Territoires et acteurs du développement local – de nouveaux lieux de démocratie*, Editions de l'Aube, p. 70.

DUPUY C., GILLY J. -P., (1996), « Apprentissage organisationnel et dynamiques territoriales », in PECQUEUR B., (ed.) *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, p. 157-175.

FUJITA M., KRUGMAN P., VENABLES A. J., (1999), *The spatial Economy*, Massachusetts Institute of Technology, p. 284.

FUJITA M., KRUGMAN P., VENABLES A., 1999, *The spatial economy. Cities, regions and international trade*, MIT press, Cambridge, Mass., 366 p.

FUJITA M., THISSE J.F., 2003, *Economics of agglomeration. Cities, industrial location and regional growth*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 466 p.

GRANOVETTER M. (1973), "The strength of weak ties", *American journal of sociology*, n°78, pp. 1360-1380.

GREFF X., (2002), *Le développement local*, Editions de l'Aube, Datar, p. 73.

HOUÉE P., (2001), *Le développement local au défi de la mondialisation*, L'Harmattan, p. 139.

HOUSSEL J.-P., (1992), « Districts industriels et milieux intermédiaires », in *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 177-207.

KRUGMAN P., (1992), *Geography and Trade*, MIT Press.

LACOUR C., (1992), « La tectonique des territoires : d'une métaphore à une théorisation », in *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 7-44.

LAGANIER J., (1991) «Le système productif et ses représentations », in ARENA R., BENZONI L., DE BANDT J., ROMANI P.-M. (eds) *Traité d'économie industrielle*, Economica, p. 172-181.

LECOQ B., (1992), « Réflexion sur la dynamique des districts industriels : une perspective évolutionniste », in *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 107-127.

LECOQ B., (1992), « Réflexion sur la dynamique des districts industriels : une perspective évolutionniste », *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 107-127.

LONGHI C., SPINDLER J., (2000) « Le développement local », Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A. p 101.

LUNDVALL B.A., (1988), « Innovation as an Interactive Process », in DOSE G., (ed.) *Technical change and Economic Theory*, Printer Publishers, Londres, New York.

MOUDOUD B., (1994), *Organisation et gestion du tourisme de montagne dans le Haut Atlas Central*, Mémoire de D.E.A., Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier. Grenoble 1.

NADVI K., SCHMITZ H., (1996), « "Clusters" industriels dans les PED : éléments pour un programme de recherche », in ABDELMALKI L., COURLET C., (eds) *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 103-117.

PECQUEUR B., (1992), « Territoire, territorialité et développement », in *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 71-88.

PECQUEUR B., 2000, *Le développement local : pour une économie des territoires*, Editions La Découverte et Syros, Paris.

PERRET J., (1993), *Le développement touristique local*, CEMAGREF, UPMF.

POMMIER P., (2002), *Les systèmes productifs locaux*, Datar, La Documentation Française, Paris.

PUTNAM R.D., 2000, *Bowling alone; the collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York, 544 p.

PUTNAM R.D., 1993, "Making democracy work: civic traditions in modern Italy", Princeton university press, 280 p.

RALLET A., (1996) « Ressources spécifiques et ressources génériques : une problématique pour le développement local. L'exemple d'une région tunisienne.», in ABDELMALKI L., COURLET C., (eds) *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 119-132.

RALLET A., (1996), « Ressources spécifiques et ressources génériques : une problématique pour le développement local. L'exemple d'une région tunisienne », in ABDELMALKI L., COURLET C., (eds) *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 119-132.

RALLET A., TORRE A., 2002, "Proximité Géographique ou Proximité Organisationnelle ? recherches", in GILLY, TORRE, *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan.

RERAT F., COURAULT B., MICHELSONS A., (1992), « La PME face au local, recomposition des districts et sortie du local», in *Industrie et territoire, les systèmes productifs localisés*, IREPD, Grenoble, p. 188-207.

SCHMITZ H., (1996), « Efficacité collective : chemin de croissance pour la petite industrie dans les pays en développement » in PECQUEUR B., (ed.) *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, p. 73-99.

VIDAL de LA BLACHE P., (1992) *Principes de géographie humaine*, Paris, A. Colin.

ZIMMERMANN J.-B., (1995), « Dynamiques industrielles : le paradoxe du local » in RALLET A., ROUSIER A., (eds) *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, p. 147-168.

PARTIE 3 :

**POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DYNAMIQUE LOCALE**

INTRODUCTION SYNTHETIQUE

Frédéric GIRAUT

Université de Genève

Myriam HOUSSAY-HOLZSCHUCH

Université de Lyon, Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences humaines

Martin VANIER

UMR 5194 Pacte / Territoires, Université Joseph Fourier

L'axe « Politique d'aménagement du territoire et dynamique locale » rassemble treize contributions riches et diverses. Les analyses joignent finesse empirique et sophistication théorique, à partir des cas marocains, sud-africains et français - pouvant tous trois servir de modèle théorique, voire d'idéal-type -, mais aussi algérien ou andin. Ces perspectives comparatistes ouvertes, entre pays du Nord et pays du Sud comme entre pays du Sud eux-mêmes, permettent de dégager trois grandes lignes d'interrogation autour des dynamiques actuelles de l'état contemporain, entre déconcentration, décentralisation et dévolution.

La première souligne les rapports paradoxaux entre démocratie et aménagement. Les contextes de démocratisation qu'Afrique du Sud et Maroc connaissent depuis quelques années – tout comme l'ouverture algérienne ou la fin du régime du Derg en Éthiopie – et, inversement, l'utilisation voire l'instrumentalisation de l'aménagement du territoire comme instrument de contrôle social et politique dans le passé, rendent la participation populaire aux processus de construction territoriale politiquement nécessaire et éthiquement indispensable. Dans des démocraties plus anciennes, l'impératif éthique est évidemment tout aussi fort. Il s'accompagne désormais d'un souci de développement durable, dans ses trois dimensions économiques, sociales et environnementales. Il faut donc analyser et promouvoir cette participation populaire, réfléchir aux procédures à mettre en œuvre pour prendre en compte les revendications. Cette exigence se heurte cependant à deux écueils : un fonctionnement démocratique est, tautologiquement, conçu pour être démocratique sur le plan politique, et non efficace en termes d'aménagement. C'est le paradoxe de la gestion des marges dont le traitement territorial au nom de principes généraux d'équilibre entre entités régionales peut bafouer des

approches locales légitimes, ce que montrent Brij Maharaj et Sargie Narsiah aux confins du KwaZulu-Natal et de l'Eastern Cape. Parfois, notamment dans des démocraties anciennes, les pratiques et acteurs locaux s'opposent au bien commun : c'est le syndrome NIMBY (*Not in my backyard*). Concilier participation populaire et efficacité planificatrice, démocratie et aménagement, est le premier impératif ambigu soulevé par les contributions à cet axe.

Le second apport des différentes contributions souligne l'intérêt et l'importance des objets intermédiaires dans l'analyse des politiques d'aménagement du territoire et des dynamiques locales. Ces objets peuvent s'agréger autour d'un élément intégrateur, le projet de territoire dans la plupart des cas et notamment celui des dynamiques territoriales encouragées par la procédure européenne Leader+ et analysées ici par Ludovic Méasson en termes d'intermédiarité et de récursivité. Mais l'élément intégrateur peut aussi être une gestion sectorielle comme celle de l'eau présentée dans ses aspects territoriaux au Maroc par Olivier Alexandre ou celle de la gestion des risques que W Merrouch analyse. Il s'agit de prismes ou de révélateurs pour comprendre la question territoriale, telle qu'elle se reconstruit entre besoins sociaux, participation, économie (firmes mondialisées, offre et demande, coût et traitement) et environnement. Ils peuvent également prendre forme autour de pratiques – ou plutôt de « bonnes pratiques » : les modèles d'aménagement circulent dans le monde, et les pratiques et mots d'ordre (gouvernance, développement durable) se mondialisent tout en se déclinant au grès des contextes comme l'analyse Cécile Fauvel pour le référent développement durable au Maroc, et comme tente de le modéliser Frédéric Giraut pour comparer les nouveaux dispositifs d'aménagement marocain et sud-africain. Cela est d'autant plus visible dans bien des cas nationaux étudiés que démocratisation et mondialisation s'y télescopent : au cours de la dernière décennie, changements économiques, politiques et sociaux se nourrissent les uns des autres et s'accroissent.

Les objets intermédiaires peuvent également être des espaces intermédiaires, régions subnationales ou subcontinentales ou encore des figures ou modèles spatiaux fonctionnels (bassin-versant, corridors...) : elles permettent de gérer la diversité, l'épaisseur ou la densité territoriales, et articulent, quand elles sont viables, les deux extrémités du territoire national, central et local. Ces objets intermédiaires offrent médiation, mise en cohérence et visibilité aux questionnements aménagistes.

Enfin, la dernière interrogation posée par les contributions est celle de l'efficacité de l'action publique, extrêmement ambivalente. D'un côté, le caractère performatif de la construction territoriale a été largement souligné : le territoire existe dès qu'on le nomme et qu'on le découpe. Mais la construction régionale peut aussi apparaître comme vaine, efficace seulement lorsque des acteurs extérieurs s'en saisissent, ou lorsque des acteurs locaux reprennent à leur

compte des initiatives étatiques : c'est par exemple ce que le cas andin présenté par Anne-Laure Amilhat-Szary nous enseigne. Il y a de plus contradiction entre la volonté de réduire les inégalités territoriales et celle de produire des territoires compétitifs – avec un marketing territorial sur la scène globale. Quid alors des marges et des processus de marginalisation dans ce processus de hiérarchisation des territoires ? Marges qui peuvent être des lieux d'innovation ne serait-ce que par les contraintes qui les caractérisent, c'est ce que montre Joris Frère avec l'utilisation des énergies renouvelables en montagne.

L'acteur étatique a parfois été omniprésent dans les politiques d'aménagement, centralisant l'action et contrôlant le territoire. En même temps, les analyses empiriques soulignent que cette administration très lourde a souvent étouffé plus qu'elle n'a planifié, comme le montre Amina Boughetta pour les villes algériennes, et que la centralisation extrême aboutit à l'impuissance par autonomisation des logiques d'acteurs. C'est aussi ce qu'analysent Saïd Boujrouf et Mohamed Firadi avec leur magistrale évocation du monde qui existe entre les documents d'urbanisme avec leurs normes en principe réglementaires et la réalité des pratiques. Aujourd'hui, l'état recule, que ce soit le résultat de la démocratisation et de la redistribution des rôles entre les différents acteurs publics, ou d'un réel désengagement. Et les acteurs locaux tentent avant tout de gérer l'incertitude, dans un contexte de labilité des instruments du pouvoir local. De nouvelles formes de planification souple et collaborative de type SCOT (Schéma de cohérence territoriale) analysé par Benoît Antheaume ne sont elles pas cependant une forme de démission vis-à-vis d'une véritable ambition régulationniste ? Devant ce qui peut être nommé l'illusion planificatrice, que reste-t-il de l'action publique et de l'action politique ? Peut-être simplement de tenter d'éviter le « scénario de l'inacceptable », d'établir les normes territoriales de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas. Mais on peut, avec Damien Denizot, souligner les vertus contemporaines de la prospective tout en s'interrogeant sur sa transférabilité d'un contexte à l'autre.

FRONTIER WARS: THE CASE OF THE MATATIELE BOUNDARY DISPUTE¹

Sargie NARSIAH and Brij MAHARAJ

University of KwaZulu-Natal-Pietermaritzburg

Abstract

Boundary disputes and indeed disputes over land are not peculiar to the post-apartheid era in South Africa. If anything, disputes over land in South Africa precede the formal apartheid era dating back to the colonial era of the mid-nineteenth century. This, in South Africa boundaries and boundary disputes have a long history. In 1910 the Union of South Africa –comprising the two *boer* republics and the two British colonies –came into existence; in 1961 the Republic of South Africa was established; and in 1994 South Africa formally entered a democratic era. During the democratic era, using 1990 as a marker, various internal boundary changes occurred. In 1993 nine provinces replaced the four provinces. However, there were a number of disputed areas which were left undecided. They comprised, in the main, cross-boundary municipalities. One of the areas affected was the town of Matatiele which is situated on the border between the KwaZulu-Natal Province and the Eastern Cape Province. In 1999, the municipal boundaries were delimited under the auspices of the Municipal Demarcation Board. Matatiele was included in the Sisonke District Municipality in KwaZulu-Natal Province. However, its future was uncertain, owing to the area of Umzimkulu which was an Eastern Cape enclave wholly surrounded by KwaZulu-Natal. In 2005 with the second local government election looming, the Demarcation Board was instructed by parliament to resolve the question of cross-boundary municipalities. In August 2006, the Constitutional Court of South Africa ruled that the delimitation of boundaries which directly impacted the town of Matatiele and its rural hinterland, Maluti was invalid. The Court's ruling was primarily based on procedure –the participation requirement of the relevant legislation had not been fulfilled. The government was given eighteen months to rectify the situation. This paper will be structured as follows: a short

¹ The data for this brief overview paper is based on submissions made to the Constitutional Court (Matatiele Municipality and Others vs the President of the Republic of South Africa and Others 27 February 2006 and 18 August 2006 (www.constitutioncourt.org)

history of the area under question will precede the boundary demarcation initiatives of the post-apartheid era.¹ Thereafter, the nature of the Matatiele boundary dispute will be examined. In the following section, the Constitutional Court application and its outcomes will be discussed. In the concluding section, the implication of the Court's decision for popular participation in boundary demarcation will be considered.

Introduction

Boundaries may appear as deranged lines on the canvas of some demented artist. Yet, these lines are steeped in geographically and historically constituted social, political, economic and cultural meaning. Furthermore, "boundaries indicate territorial control, and hence, power over prescribed space" (Storey, 2001:16). Therefore, decisions about local boundary delimitations are "politicized territorial games in which power relations play a critical role in outcomes" (Paddison, 2004:22). In many cases these boundaries are written in blood (Neocleous, 2003), the product of armed conflict, "creating cartographies of advantage and disadvantage" (Paddison, 2004:21).

Boundary changes are often associated with a redistribution of political power and resources, with some institutions and parties benefiting, and others being disadvantaged (Alexander, 1982; Hasson and Razin, 1990; Keating, 1995; Cameron, 1999). Quite often boundary conflicts are associated with urban municipalities encroaching into rural areas. Unless there are redistributive transfers, urban-rural inequalities are accentuated (Razin, 2000). In a process of territorial restructuring, there are potential areas of dispute, which often reveal local, regional and national geopolitical stakes (Hasson and Razin, 1990).

In other cases boundaries symbolize dispossession, oppression and hopelessness. In yet other instances, boundaries are the signifiers of new beginnings and hope. A major issue is the legitimacy of boundary decisions within democratic contexts, especially when there are tensions between local communities and state tiers over such actions: "How are we to interpret its meaning where decisions on boundaries are perceived as being imposed locally by some higher (but also democratically elected) level of jurisdiction, a central state, where the outcome is clearly at odds with local preferences?" (Paddison, 2004:22).

Such tensions have emerged in democratic South Africa, where boundaries are steeped in emotion and politics (Narisah and Maharaj, 1997;

¹ For the purposes of this paper the post-apartheid era will refer to events succeeding 2 February 1990.

1999; Ramutsindela, 1998; Maharaj and Narsiah, 2005). For some communities boundary demarcation has signaled a new round of struggle – Merafong on the East Rand and Matatiele (nominally) in KwaZulu-Natal being example widely reported in the media. Yet these struggles have drawn very little academic attention. In this paper the case of Matatiele will be examined.

Boundary disputes and indeed disputes over land are not peculiar to the post-apartheid era in South Africa. If anything, disputes over land in South Africa precede the formal apartheid era dating back to the colonial era of the mid-nineteenth century. This, in South Africa boundaries and boundary disputes have a long history. In 1910 the Union of South Africa – comprising the two *boer* republics and the two British colonies – came into existence; in 1961 the Republic of South Africa was established; and in 1994 South Africa formally entered a democratic era.

During the democratic era, using 1990 as a marker, various internal boundary changes occurred. In 1993 nine regions replaced the four provinces. However, there were a number of disputed areas which were left undecided. They comprised, in the main, cross-boundary municipalities. One of the areas affected was the town of Matatiele which is situated on the border between the KwaZulu-Natal Province and the Eastern Cape Province. In 1999, municipal boundaries were delimited under the auspices of the Municipal Demarcation Board. Matatiele was included in the Sisonke District Municipality of KwaZulu-Natal Province. However, its future was uncertain, owing to the area of Umzimkhulu which was an Eastern Cape enclave wholly surrounded by KwaZulu-Natal. In 2005 with the second local government election looming, the Demarcation Board was instructed by the national parliament to resolve the question of cross-boundary municipalities. In August 2005 Matatiele was excised from KwaZulu-Natal and included in the Alfred Nzo District Municipality within the Eastern Cape Province. The community of Matatiele petitioned the government to reverse its decision. The government refused to accede to the demands of the community and a Constitutional Court battle ensued. In August 2006, the Constitutional Court of South Africa ruled that the delimitation of boundaries which directly impacted the town of Matatiele and its rural hinterland, Maluti was invalid. The Court's ruling was primarily based on procedure – the participation requirement of the relevant legislation had not been fulfilled. The government was given eighteen months to rectify the situation.

This paper will be structured as follows: a short history of the area under question will precede the boundary demarcation initiatives of the post-apartheid era. Thereafter, the nature of the Matatiele boundary dispute will be examined. In the following section, the Constitutional Court application and its

outcomes will be discussed. In the concluding section the implication of the Court's decision for popular participation in boundary demarcation will be considered.

Historical Background

Matatiele is situated on a strip of land which is bounded by the Umzimkulu River to the north; the Umtata River to the South and the Drakensberg Mountains to the West. It was inhabited by a number of Nguni groups prior to the colonial era. During the period from around 1824 to 1867 this area was ruled by Faku; king of the Mpondo people. In 1844 the Maitland treaty formally recognized Faku as paramount Chief of the region. Faku presided over the area which became known as 'Nomansland' which was situated immediately to the south of the Drakensberg. Nomansland was a harsh environment which was sparsely populated. Faku exercised nominal control over this area. In 1850 Faku ceded the land between Mzimkulu and Mtamvumu river, including Nomansland to Natal. Faku had effectively lost control of the area.

In the meantime, disruptions were taking place in other parts of the Cape frontier, especially between the Cape and Orange Free State. Here around the town of Philippolis, the Griqua people descendent of the former slave Adam Kok, had established a Griqua state. However, the increasing pressure of white farmers and the formation of the Republic of the Orange Free State in 1854 led to the Griqua people losing their land. Sir George Grey, then Governor of the Cape, had presided over this systematic dispossession and offered to help Adam Kok III and his people find another area to be domiciled. The area he had in mind was Nomansland. In 1859 a Griqua commission was sent to investigate the viability of relocating to Nomansland. Their reports were favourable and in 1861 the Griqua set out from Philippolis to Nomansland, reaching their destination two years later in early 1863, having lost thousands of head of cattle and in an impoverished state. They settled around the present area of Kokstad in an area "bounded by the Drakensberg mountains on the north, by the Mzimkulu river on the east, by the land possessed by Faku, the Ingeli mountains and the land drawn to the Ibese river on the south, and by the Mzimvubu on the west." In 1879, the area was annexed as part of the Cape Colony and was proclaimed as Griqualand East. The Griqua state centred around Kokstad thus ceased to exist. The district of Matatiele which fell within East Griqualand was proclaimed a Magisterial District on the 1st October 1879.

In 1910, the two boer republics and the two British colonies came together as the Union of South Africa. In 1913, the Natives Land Act

designated areas for black settlement. Black people could only own land in these reserves and nowhere else in South Africa. Matatiele was affected by this legislation as well as the later 1936 Land Act. Land around Matatiele was designated as released land i.e. land for the settlement of black people and administered by the United Territories General Council. The assets of the National Party on its apartheid ticket led to the disestablished of the United Territories General Council and their replacement by Bantu Authorities. This marked the consolidation of Bantustans for black people. Large parts of the district of Matatiele as established in 1879 now became part of the Transkei Bantustan. The apartheid era marked the separation of the town of Matatiele (largely white) from its rural hinterland, which became known as Maluti. Umzimkulu became part of Transkei. Maluti and Umzimkulu were included in Transkei. The Bantustan of Transkei was given self-governing status in 1963 with 'independence' being granted in October 1976.

During June/July 1976, a Committee of Inquiry into the possible incorporation of East Griqualand into Natal was appointed by the Administrators of the Cape and Natal. The commission was headed by Mr Justice M.T. Steyn. The Commission recommended that East Griqualand be incorporated into Natal. This was duly effected on 15th March 1978, with the passing of the Alteration of Provincial Boundaries Act by parliament. This the first time since the Union of South Africa in 1910 that provincial boundaries had been altered. The demise of the apartheid state led to the repeal of the all legislation pertaining to the Bantustans.

Post-apartheid Demarcation

On the 23rd May 1993 the multi-party negotiating council briefed a Commission for the Delimitation/Demarcation of States/ Provinces/ Regions (SPRs) to create a new map for South Africa by addressing the internal boundary configuration. The Commission proposed a configuration which consisted of nine regions. There were some dissenting opinions, however. The Commission was given additional time for further consultation and returned its proposals in November 1993 with the nine regional proposal intact. There were a number of areas which the Commission declared 'disputed' and referred back to the Negotiating Council for its decision. Among the affected areas was Umzimkulu and Matatiele (which formed part of the Mount Currie area).

The Negotiating Council did not make a decision on the affected area, rather including them in part 2 of schedule 1 of the interim constitution of 1993. The Interim Constitution made provision for a referendum to be held to determine the will of the people living in the affected areas. There were specific timeframes which were specified in section 124 of the Constitution. A

petition had to be lodged with the Secretary of Parliament within a period of six months of the commencement of the Constitution meaning by the 27 October 1994. However, promises were made to communities – by high ranking government officials who had been part of the struggle for liberation – such as Bushbuckridge and Matatiele that their wishes would be honoured. Subsequently, no referenda were held in these areas – the provision had lapsed by the 27th October 1994. The situation of the affected areas was left unresolved. The response of the government was to classify these areas as cross-boundary municipalities and implement an elaborate and cumbersome system of services agreements between the provinces.

On the 3rd June 1995, the President appointed the Eastern Cape and KwaZulu-Natal boundary Commission. The chairman of the Commission was Mr JJ Trengrove, a former Judge of the Supreme Court of South Africa. The other four members of the Commission were appointed on the 25th July 1995. The Commission commenced its work in August 1995 and completed its deliberations after two requests for extension in 1996. Its main brief was to advise the President on the finalization of the boundaries between the Eastern Cape and KwaZulu-Natal.

The Commission made two proposals, one of which was a dissenting minority position. In its majority position, the Commission suggested the inclusion of Umzimkulu together with Matatiele and its rural hinterland, Maluti into the Eastern Cape Province. These boundaries approximated the 1910 Act of Union boundaries, with the former Alfred County being part of KwaZulu-Natal. The dissenting opinion proposed the inclusion of Umzimkulu and the Mount Currie area into KwaZulu-Natal and Maluti together with Matatiele into the Eastern Cape. The report was presented to the President in May 1996. The proposals were not acted on.

For the 1999 national and provincial and December local government election Matatiele remained as part of KwaZulu-Natal and Umzimkulu was part of the Eastern Cape. For the December 2000 local government election, Matatiele was included in the Sisonke District Municipality, while Maluti, placed in the Umzimvubu local municipality, and Umzimkulu was thus a cross-boundary municipality while Matatiele was not. The Matatiele local municipality consisted of the town of Matatiele, Cedarville and a group of about nine farms to the west.

For the 2006 local government election, the government was intent on dispensing with cross-boundary municipalities. These municipalities were beset with administrative and logistical difficulty. The Department of Provincial and Local Government reported that eight of the sixteen cross-boundary municipalities were operating at a sub-optimal level when it came to

services provision and were thus placed in the department's 'Project Consolidate' program. This was clearly an untenable situation. The Municipal Demarcation Board was instructed by parliament to dispense with cross-boundary municipalities. The decision to dispense with cross-boundary municipalities was taken in 2002 by the government. The Board published its recommendations on the 18th August 2005. These recommendations had to be underpinned by the legislative process i.e. the promulgation of particular laws. This entailed a Constitutional Amendment and the repeal of existing legislation on cross-boundary municipalities. Both the Constitution Twelfth Amendment Act of 2005 were signed into law on the 23rd October 2005. Interestingly, the Twelfth Amendment Bill barely managed to obtain the two thirds majority at the National Assembly – the Deputy speaker cast the deciding vote.

After Matatiele was included as part of Sisonke District Municipality for the 5th December 2000 local government election, on the 19th August 2005, it was included as part of the Alfred Nzo District Municipality, but now as part of the Eastern Cape. A week later, on the 25th August 2005, the Matatiele Local Municipality was asked to consent to the new demarcation. The administration of the municipality refused to comply with the request. The Municipal Demarcation Board was then obliged to conduct public hearings.

The public hearings process elicited an overwhelming response from the people of Matatiele and Maluti (Maluti was now re-demarcated as part of Matatiele local municipality). There were 3248 individuals representations and a petition of over 10 000 signatures in favour of the retention of Matatiele (including Maluti) in KwaZulu-Natal. Additionally, a delegation from Matatiele met with the Provincial and local government portfolio committee on the 18th October 2005. Subsequently, the Municipal Demarcation Boards deferred to the wish of the people of Matatiele/Maluti and re-demarcated boundaries including the area on Sisonke District Municipality and effectively proposing the disestablishment of the Alfred Nzo District Municipality. This proposal was gazetted in the Eastern Cape Province on the 20th October 2005. This demarcation received widespread support from the people in Matatiele – 19 348 people signing a petition in support of the Municipal Demarcation Board's revised proposal. Yet, what appeared before the Cabinet was the Constitution Twelfth Amendment Bill and the Cross-boundary Municipalities Laws Repeal and Related Matters Bill which did not contain the revised proposals of the Municipal Demarcation Board. The Cabinet approved these Bills, as did parliament and the two provincial legislatures. The revised proposals of the Municipal Demarcation board had been rejected and the wishes of the people of Matatiele/Maluti had been ignored. The Matatiele local municipality explored several options, among them petitioning parliament

through its various organs. On exhausting these avenues, they decided to appeal to the highest court in the land – the Constitutional Court – for relief. On the 12th December 2005 a resolution was passed at a Matatiele Local Municipality Council meeting to bring an application against the government's decision to change the boundaries of the municipality.

Constitutional Court Application

After it had become apparent that the government was not going to allow the incorporation of Maluti/Matatiele into KwaZulu-Natal, the Matatiele/Maluti Mass Action Committee (also known as the Matatiele/Maluti Mass Action Organising Committee) decided to take the government to court. The Committee consisted of a diverse group representing major stakeholders and constituencies in the Matatiele/Maluti area. It was formed in the immediate aftermath of the Municipal Demarcation Board's decision to include Matatiele/Maluti in the Eastern Cape. The Committee comprised: the Matatiele Municipality; Poverty Alleviation Network; Cedarville and District Farmers Association; Matatiele Drakensberg taxi Association; Matatiele Chamber of Commerce; Governing Body of King Edward high School; George Moshesh Tribal Authority; Maluti Chamber of Business; Matatiele and Maluti Council of Churches; Mpharane Community Based Organization; Zizamele Preschool Training Project. The Committee brought an urgent application before the Constitutional Court on the 23rd December 2005. The case was heard on the 14th February 2006. The application before the Court contested the constitutionality of the Constitution Twelfth Amendment Act and the Cross-boundary Repeal Act.

The basis for contesting the constitutionality of the legislation rested on the following argument: The Twelfth Amendment Act re-demarcated the Matatiele Municipality, changing the boundary and composition of the municipality, and moved the provincial boundary resulting in its movement from a District Municipality in one province to another District Municipality in another Province, without complying with the procedure set down in the Constitution. Similarly, the Cross-boundary Repeal Act had been used to circumvent the constitutional rights of the people of Matatiele.

The Constitutional Court judgment set out in clear terms the history of the dispute and the way in which the Twelfth Amendment and the Repeal Act informed the demarcation process. These Acts were the legislative mechanism via which the demarcation process was articulated. For the Constitutional Court a key issue related to jurisdiction i.e. whether parliament had the power to change provincial boundaries. In this respect, the Court ruled that parliament did have the power to do so. Thus, parliament had the right to

change the boundaries using the legislative mechanisms. The fact the Municipality Demarcation board had re-demarcated municipal and district municipal boundaries and this changed provincial boundaries was not in the view of the Court a contentious issue. The Court ruled that the Municipal Demarcation Board possessed the necessary professional competence and that parliament was not acting unconstitutionally to ask the Board to do its bidding. Thus, parliament had not usurped the powers of the Municipal Demarcation Board because provincial boundaries had been changed. The ruling was based on procedure and not on substantive issues such as the reason(s) for changing the boundary of Matatiele/Maluti. Had the Court declared the legislation unconstitutional, the 1st March 2006 local government elections could not have been held in the affected areas. At this point the Court did not rule on the constitutionality of the legislation. The Court did take the extraordinary step of asking for further argument on a number of questions which had arisen out of the initial case. The key question was whether the provincial legislatures of KwaZulu-Natal and Eastern Cape had complied with the procedures set down in the Constitution. Specifically, whether the provincial legislatures consulted the people who were going to be affected by the re-demarcation of boundaries. However, the other applicants continued with their action. The Court heard argument in this regard on the 30th March 2006.

On the 27th March 2006, the Matatiele Local Municipality withdrew its case. This decision was taken under the auspices of the new Council which had been elected in the 1st March local government election. No reasons were furnished by the Matatiele Municipality for withdrawing from the case.

One of the key issues which was raised in the main judgment of 27th February and the concurring judgment of Justice Sachs related to the 'government's lack of condour'. In this regard the counsel for parliament could not furnish reasons for the governments' decision to include Matatiele as part of the Eastern Cape. When the Counsel for the government was asked to furnish reasons for moving Matatiele to the Eastern Cape, he replied that he was not obliged to do so. He was then instructed to furnish a rationale for their decision by the Court.

On the 30th March 2006, the Constitutional Court heard argument about the procedural issue surrounding the Twelfth Amendment Act and the Cross-Boundary Repeal Act. It became clear early on that the procedures set out in the Twelfth Amendment Act pertaining to public participation had not been adhered to with special reference to Matatiele. The Act required that a public consultation process had to be conducted with affected communities by the respective Provincial legislatures, in this case KwaZulu-Natal and Eastern Cape.

Other provinces who were affected by the legislation conducted public hearing on the respective communities. With special reference to Matatiele, while the Eastern Cape legislature conducted a form of public consultation (which was accepted by the Court), the KwaZulu-Natal legislature did not consult with the community before assenting to the Bill. For the Court, public participation was fundamental to the entire process. In this respect the Court ruled that the boundary demarcation was as articulated by the Twelfth Amendment was invalid. For the Court public participation in governance was the bedrock of the South African democracy. Violation of this in governance was tantamount to undermining the South African democratic order.

In delivering its judgment on the 18th August 2006, the Court made critical comments on representative and participative democracy and the relationship between the two. In his majority judgment, Justice Ngcobo made the following comment on the governments' conception of participation with reference to its argument on the participation requirement of the Twelfth Amendment:

Taken to its logical conclusion, this submission would render meaningless the public involvement provisions and reduce our democracy to a representative democracy only. The government has misconceived the nature of our democracy.

Our constitutional democracy has essential elements which constitute its foundation; it is partly representative and partly participative. These two elements reflect the basic and fundamental objective of our constitutional democracy. The provisions of the Constitution must be construed in a manner that is compatible with the principles of our democracy.

Our system of government required that people elect representatives who make laws on their behalf and contemplates that people will be given the opportunity to participate in the law-making process in certain circumstances. The law-making process will then produce a dialogue between the elected representatives of the people and the people themselves.

... The Constitution contemplates that the people will have a voice in the legislative organs of the State not only through elected representatives but also through participation in the law-making process (Constitutional Court, 2006:29-30 www.constitutioncourt.org).

So in terms of the passage of important national legislation, the provincial scale precedes the National Council of Provinces; and the National parliament. Thus, given that KwaZulu-Natal had violated the public participation clause, the validation of the legislation through the other levels of governance was flawed. It follows therefore that the entire process was flawed

and the legislation invalid. While the Courts' judgment was ostensibly based on the substantive issue of public participation, in the final instance the legislation failed muster on procedural grounds – the KwaZulu-Natal legislature had not consulted with the community of Matatiele. The Twelfth Amendment was thus declared inconsistent with the Constitution by the Constitutional Court. The inclusion of Matatiele into the Eastern Cape was thus invalid. However, the declaration of invalidity was suspended by the Court. The rationale for this hinged on the issue of elections, the disruption and the costs involved. In this respect the Court determined that the constitutional defect could be rectified by parliament by enacting a new constitutional amendment. Parliament was given a period of eighteen months to rectify the situation. The failure to proceed with a new amendment; its enactment, or veto by the KwaZulu Natal legislature would result in the election which took place on 1st March 2006 being declared invalid. In this case boundaries would revert back to before the Twelfth Amendment came into effect. In essence the Court gave KwaZulu-Natal legislature eighteen months in which to consult with the people of Matatiele. The Court made no ruling or comment on the rationale furnished by the Minister of Provincial and Local Government for redrawing the boundaries of Matatiele.

Analysis

In many respects 'borders breed uneven geographies of power and status'

(Hyndman, 2000:1). Borders represent material locations that reflect historical, cultural and political specificities, and can be simultaneously

inclusive and exclusive (Hyndman, 2000). In the Matatiele case there are several issues which need to be considered: public participation in the legislative process; the role of independent statutory bodies; the role of the Constitutional Court.

The issue of public participation in the legislative in the legislative process was thrown into stark relief by the Constitutional Court's rulings during August 2006. Not only did the Court rule on the Matatiele demarcation issue but also on an application brought by the Doctors for Life International against the government contesting the legality of abortion legislation. The Court found that the government had not made sufficient provision for public consultation in processing the passage of legislation. The remedy in the two successful applications against the government was the same – government being given time to rectify the public participation component.

Yet, the role of public participation in governance needs to be engaged. A key question which needs to be considered is whether public participation in

the legislative process in South Africa is substantive or procedural; whether public participation is incidental to legislative processes. Clearly, the relationship between a representative democracy and a participative democracy is also at stake here. If decisions and decision-making are left to representatives whether elected or not then public participation in the legislative process is confined to one or two election events every few years. It is an unacceptable situation which the Constitutional Court warned militated against the spirit and substance of the Constitution. People need to have a voice in the legislative process, and not only that, they need to be taken seriously.

Clearly, when it comes to boundary demarcation, public participation is central to the entire process. People have the constitutionally enshrined right to live wherever they want to in South Africa. In Matatiele people have decided that their province of choice is KwaZulu-Natal, yet it was dismissed by the government. The rationale furnished by the Minister of Provincial and Local Government was based on two main issues: cultural linkage and economic functionality. Mr Mufamadi, the Minister concerned indicated that the Amahlubi people in the area were connected with the Xhosa-speaking Eastern Cape and thus belonged there. As a statement of fact it is fallacious because the Hlubis are historically linked to KwaZulu-Natal. With regard to economic linkages, the communities of Matatiele and Maluti regard themselves as a singular entity. They are arguing for both areas to be KwaZulu-Natal. The economic linkages extend towards Durban; Pietermaritzburg; Lesotho and Gauteng i.e. towards the north and west. Mr Mufamadi made no reference to the will of the people.

The democratic era has witnessed a continuous erosion of public participation in boundary demarcation. The Interim Constitution created the space for qualitative public participation in the boundary demarcation process, particularly in disputed areas. Communities could petition parliament and there was provision for referenda. In the final Constitution of South Africa, adopted in 1996, these provisions were removed. In the Twelfth Amendment Act, the government argued that public input was not necessary – two Constitutional Court judges agreed with this position.

Even where communities are 'consulted' their views are not taken seriously. The examples of Bushbuckridge in Limpopo Province and Merafong in Gauteng Province (now part of North West Province) are other key examples where the will of the people has not been honoured. Reasons given are often obscure and nebulous, for example Minister Mufamadi overturned the decision of the Municipal Demarcation Board's recommendation to allow Merafong to remain in Gauteng Province by referring to the unstated 'national imperatives'.

There seems to be other issues at stake. Is the Matatiele issue simply a vote-swapping exercise, where people are statistical pawns in a political power game? The exclusion of Matatiele and the inclusion of Umzimkhulu into KwaZulu-Natal meant that the Eastern Cape 'lost' 174 333 people and gained 16 226 people. The ANC narrowly won KwaZulu-Natal in the 2005 national and provincial election. It is thus a marginal province for the ANC. And, the ANC had won an overwhelming majority in UMzimkhulu. Yet, the ANC had won similar majorities in Matatiele and Maluti. Thus, inclusion of these areas in KwaZulu-Natal would potentially strengthen the ANC's position. But, there is an additional issue which needs to be considered – the position of the Alfred Nzo District Municipality. When the Municipal Demarcation Board revised its decision after consulting with the community of Matatiele/Maluti, it was clear that the Alfred Nzo District Municipality would have to be de-established. Layers of government serve a number of purposes, one of which is patronage. It is a question which needs to be explored but goes beyond the scope of this paper.

In the Matatiele boundary dispute, the role of the independent statutory bodies, the Municipal Demarcation Board in particular, was of importance. It was the Municipal Demarcation Board through which the proposed boundary changes were articulated. The Municipal Demarcation Board is by law an independent body which is staffed by experts who are able to demarcate local and district municipalities, metropolitan areas; and electoral wards using specified criteria. The board is required to accomplish its mandate in line with the principles set out in the foundational legislation and in terms of the Constitution of the country. The Board is also required by law to consult with the public and where objections arise to 'confirm, vary or withdraw its determination.'

As required by law, the Board also has to entertain the requests of parliament, through the Minister concerned. In demarcating the Matatiele boundary in August 2005, it complied with the request of the Minister. However, when objections arose, and after consultation with the community of Matatiele the boundaries were changed yet again to reflect the wishes of the Minister. These changes became law in December 2005.

The role of the statutory body in this case was to depoliticize cross-boundary demarcation. What was clear is that cross-boundary demarcation is an intensely political process. In demarcating cross-boundary municipalities the Demarcation Board was using 'objective' criteria. Yet, the affected community of Matatiele viewed these criteria as spatial discrimination. Thus, the criteria for boundary delimitation need to be engaged. Yet, the Minister was able to prevail on the Municipal Demarcation Board to change the boundaries. The Constitutional Court viewed this movement as a legitimate one. However, there

may be an error in the conceptualization of space and scale in particular. There is a conflation of the local and district municipal scale with the provincial scale. If the demarcation criteria are the same then what distinguishes a municipal border from a provincial border? The Municipal Demarcation Board did not indicate how it had reached its spatial conclusions.

The Constitutional Court made a ruling which at first sight favoured the community of Matatiele. However, there is an escape route which was mapped-out for the government. The ruling was procedural and not substantive. The condemnatory pronouncements on the lack of public participation in the legislative process notwithstanding, in the governments defence failed on procedural grounds. Several substantive issues were left untouched by the Court. The criteria used by the Municipal Demarcation Board to delimit municipalities were unquestioned even though Justice Sachs in his concurring judgment of the 28th February 2005, indicated that no reason was provided for moving Matatiele to the Eastern Cape. However, when the reasons were eventually furnished by Minister Mufamadi, the creditability of that rationale was not questioned (no indication was given in Justice Ncgobos' majority judgment on the 18th August). Was the Minister required to provide a rationale as a procedural requirement and if so was this sufficient? Clearly, while the Municipal Demarcation Board is staffed by experts they aren't the last word on demarcation. Outside experts could have been enjoined to help the Court interrogate the nature of the demarcation process in Matatiele.

In the main, the Constitutional Court has ruled on procedural rather than substantive grounds. While separation of powers is also the key to our democracy, there is a need for the Court to take a more activist role, to ensure that out fledgling democracy reaches maturity.

REFERENCES

- ALEXANDER, A., 1982. *Local Government in Britain since reorganisation*. Allen and Unwin, London.
- CAMERON R.G., (ed.), 1999. The democratisation of South African local government. A tale of three cities. L. Van Schaik, Pretoria.
- HASSON S. & RAZIN E., 1990. What is hidden behind a municipal boundary conflict? Political Geography Quarterly 9(3): 267-283.
- HYNDMAN, J. 2000. Managing Displacement – Refugees and the Politics of Humanitarianism. London: University of Minnesota Press.
- KEATING, M. 1995. Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), Theories of urban politics. Sage Publications, London, pp.117-134.
- NARSIAH, S. and MAHARAJ, B. 1997. The Creation of 'Real' Spaces: Regions and Regionalism in the New South Africa. Space and Polity, 2: 225-248.
- NARSIAH, S. and MAHARAJ, B. 1999. Borders of Dissent in South Africa: The Bushbuckridge Saga. Transformation, 40:36-54.
- NEOCLEOUS, M. Off the map: On violence and cartography. European Journal of Social Theory, 6:409-425.
- MAHARAJ, B. and NARSIAH, S. 2005. The new regional geography in post-apartheid South Africa. In B. Antheaume and F. Giraut (eds.), Le territoire est mort – Vive les territoires. Paris: IRD, pp. 79-108.
- PADDISON, R. 2004. Redrawing local boundaries: deriving the principles for politically just procedures. In J. Meligrana (ed.), Redrawing local government boundaries: An international study of politics, procedures, and decisions. Vancouver: UBC Press.
- RAMUTSINDELA, M. 1998. The changing meanings of South Africa's internal boundaries. Area, 30:291 -
- RAZIN E., 2000. The impact of local government organization on development and disparities-a comparative perspective. Environment and Planning C: Government and policy 18: 17-31.
- STOREY, D. 2001. Territoriality: The claiming of space. Harlow: Pearson Educational.

**LES NOUVEAUX RAPPORTS ENTRE
POLITIQUES NATIONALES ET
DYNAMIQUES TERRITORIALES LOCALES.
COMPARAISON MAROC-AFRIQUE DU SUD**

**NEW TERRITORIAL FRAMEWORK AND
DISPENSATION IN SOUTH AFRICA AND
MOROCCO: BETWEEN PUBLIC POLICIES
AND LOCAL DYNAMICS.**

Frédéric GIRAUT, *Université de Genève*

Résumé: Une étude comparative des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud permet d'identifier certaines tendances qui affectent les dispositifs territoriaux de l'aménagement du développement et de la gestion territoriale. Ces tendances sont inégalement présentes et se combinent en des configurations nationales spécifiques.

Le Maroc et l'Afrique du sud à deux extrémités du continent apparaissent comme des Etats émergents héritiers d'histoires territoriales chargées, mais fort différentes.

Dans le contexte actuel de décentralisation et de promotion des acteurs et des espaces de la société civile et du secteur privé, ils apparaissent comme porteurs de dynamiques et de combinaisons contrastées. Ainsi, la tendance à la "concession" affecte les deux systèmes, mais celle de la régionalisation semble plus marquée au Maroc qui n'abandonne pas les modes d'intervention par offices sectoriels ou agences régionales. L'Afrique du Sud se remarque pour la mise en place d'un véritable gouvernement métropolitain. Enfin la tendance à la promotion des espaces de la participation, principalement dans les aires marginales, est notable dans les deux cas, mais de manière plus accentuée au Maroc que ce soit dans les périphéries urbaines ou rurales.

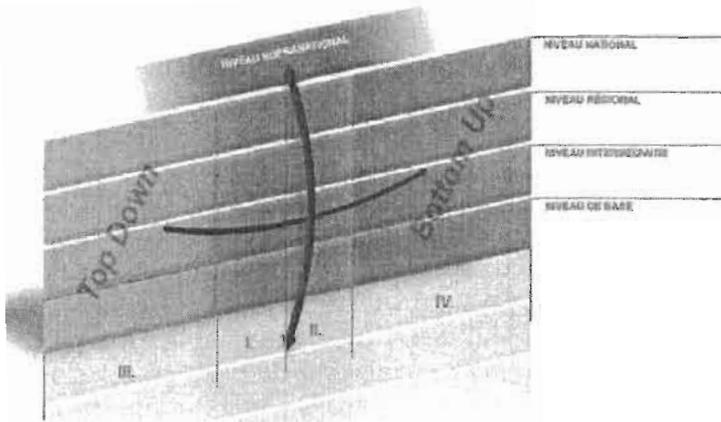
Abstract: A comparative study on spatial planning and regional development policies in developing countries shows few general trends or patterns in territorial restructuring and local development and government.

Those trends are not always represented and are combined in different national configurations.

Morocco and South Africa as African emergent countries have very different backgrounds in spatial planning and territorial management. In the present context of devolution and promotion of the stakeholders and the spaces of the civil society and private sector, the two countries present two contrasted patterns with some common trends.

The “concession” trend is present in the two cases but particularly in South Africa since Morocco is still using state bodies or agencies for driving the regional development in a typical “regionalization” trend. But in other way South Africa is also deeply involved in building strong metropolitan government. Last but not least, the tendency to promote spaces of “participation” through area based community project is present in the two cases especially for the poorest rural and urban areas, but the process is probably stronger in Morocco as in South Africa.

Préambule : Une méthode pour comparer des dispositifs territoriaux de natures différentes et identifier des tendances



Un graphe pour représenter les acteurs de l'aménagement...

Le graphe représente l'ensemble des domaines d'action territoriale. Il est découpé verticalement en niveaux allant du niveau international (global) en haut, au niveau de base (local) en bas, et en passant par les niveaux national, régional et intermédiaire. Chaque élément (acteur institutionnel et/ou espace

d'aménagement) est positionné verticalement au niveau correspondant à son échelle d'intervention et à sa dimension spatiale.

Le graphe s'organise autour d'un axe central qui représente le champ de l'administration territoriale, soit l'intervention publique déconcentrée à gauche (côté Top down) et/ou décentralisée, c'est à dire du gouvernement local à droite (côté Bottom up). De part et d'autre de cette colonne vertébrale sont représentées deux champs d'espaces et d'acteurs de l'aménagement et du développement. Chaque champ est gradué du centre vers l'extérieur selon le degré d'autonomisation ou d'institutionnalisation.

A gauche, du côté Top down, sont positionnés les espaces d'intervention issus d'une politique publique, de la simple zone allocative ou éligible au périmètre d'opération en passant par la zone réglementaire et allant jusqu'au périmètre concédé pour la réalisation d'aménagements et leur gestion.

A droite, le champ est celui des territoires émergents progressivement légitimés autour d'un projet, d'une contractualisation ou de l'attribution d'une compétence basé sur la coopération entre collectivités locales et/ou des projets de territoires d'ONG ou d'associations, souvent en lien avec des bailleurs de fonds et agences internationales et/ou la coopération décentralisée.

Deux types d'acteurs ou d'espaces d'aménagement se différencient : les acteurs institutionnels, représentés par des rectangles, et les non institutionnels, représentés par des ovoïdes. Leur poids respectif est matérialisé par l'épaisseur de leur contour, ainsi plus le trait est épais, plus l'élément représenté pèse dans la construction territoriale.

Le Maroc et l'Afrique du Sud: modèles ou caricatures

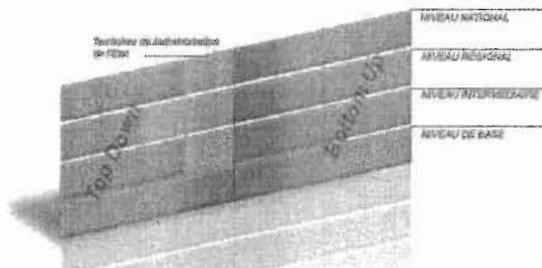
L'Afrique du Sud apparaît aujourd'hui comme engagée dans plusieurs grands chantiers qui relèvent de l'aménagement du territoire et du développement régional. D'un côté, la Décentralisation avec la construction des gouvernements provincial, municipal et surtout métropolitain, qui se voient confier d'importantes tâches de développement et d'aménagement dans une logique de cohésion. D'un autre côté, l'aménagement concédé (Grands équipement et zones franches) de nombreux sites (les *Industrial Development Zones*) ou de régions et corridors (les *Spatial Development Initiatives*) considérés comme économiquement stratégiques pour l'ouverture continentale et mondiale.

Au Maroc, différentes dynamiques sont à l'œuvre sans réelle coordination avec le SNAT, celle des grands projets qui relèvent d'une logique de concession et drainent les financements les plus importants comme le plan d'aménagement touristique Azur ou l'Agence Tanger-Méditerranée ; celle de la participation davantage portée par les ONG que par les municipalités ; et enfin

celle d'une régionalisation multiforme avec des agences de développement autonomes et rattachées au pouvoir central pour le Nord et le Sud, et avec des organes régionalisés mais qui relèvent de la fonction publique d'Etat. Le chantier de l'Aménagement du territoire est donc aussi, et surtout, celui de la coordination des actions et des dynamiques nombreuses dans ce pays émergent.

Cinq tendances qui marquent l'évolution des dispositifs nationaux

A l'issue des années 1970, la quasi totalité des Etats du Sud s'étaient dotés d'un appareil d'Etat relativement lourd comprenant un ensemble de ministères sectoriels relayés par des structures déconcentrées et un ensemble de sociétés, d'agences et d'offices publics, le tout opérant par zones et périmètres spécialisés ou prioritaires éventuellement définis par un organe de planification.



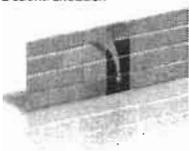
Profil initial approximatif qui privilégie les ministères centraux, leurs relais déconcentrés et les zonages de l'intervention étatique. A partir de là s'exercent les cinq tendances redistributives des pouvoirs en matière d'aménagement et de développement.

Depuis la fin des années 1980, ce type d'organisation et ses différentes modalités connaissent de profondes mutations. Ce sont d'abord les appareils étatiques qui ont été ébranlés et réduits par les politiques d'ajustement structurel et les processus de démocratisation. Une situation qui a pu conduire jusqu'à un quasi effacement de l'Etat dans le champ de l'aménagement et du développement comme au Niger ou dans une moindre mesure au Brésil. Des cas très importants de maintien d'un Etat, certes moins hégémonique, mais encore très largement dominant sont à noter cependant, comme la Chine bien sûr, le Maroc dans un autre contexte politique, ou encore un Etat non endetté et isolé comme la Syrie. Le recul de l'Etat, parfois très relatif, s'accompagne d'une redistribution des rôles au profit d'autres acteurs promus par les nouveaux modèles du développement durable et de la «bonne gouvernance» : gouvernement local de la décentralisation, expression de la démocratie représentative; ONG et plus généralement société civile, expression de la démocratie représentative d'un côté ; et secteur privé, opérateur économique

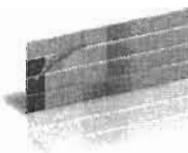
considéré comme légitime et performant de l'autre. Parallèlement, l'interventionnisme des bailleurs de fonds et de la coopération multilatérale s'est accru, de même que celui des sociétés multinationales de services et de production. Enfin des constructions supranationales apparaissent timidement avec des ambitions dans le champ du développement, comme en témoigne le programme du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement Africain).

Une typologie selon les cinq tendances qui caractérisent l'évolution des dispositifs nationaux :

• tendance à la *Décentralisation*



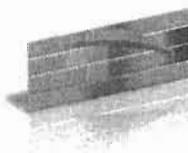
• tendance à la *Concession*



• tendance à la *Participation*



• tendance à l'*Autonomisation*



• tendance à la *Régionalisation*



Cinq tendances non exclusives et/ou combinées traduisent les mutations et évolutions des dispositifs nationaux : **Décentralisation, Concession, Participation, Autonomisation et Régionalisation**

Tendance à la Décentralisation...

C'est la tendance généralisée à transférer des compétences d'aménagement et de planification au gouvernement local, et notamment aux municipalités. Celles-ci sont alors, outre leurs compétences dans le domaine de la gestion des services, tenues de se doter d'un plan ou d'un programme de développement intégré sur leur périmètre.

Selon les contextes, la forme que prend la décentralisation est cependant très différente. Dans un système fédéral comme celui du Brésil ou de l'Inde, c'est le couple Etats fédérés-municipalités qui sort renforcé du recul de l'Etat fédéral. Dans le cas de l'Afrique du Sud avec la mise en place d'un système radicalement nouveau à visée égalitaire, mais non fédéral, le diptyque province-municipalité est loin de former un couple et laisse émerger de puissantes aires municipales métropolitaines. Enfin, dans un certain nombre de cas, la décentralisation s'effectue prioritairement en direction d'un niveau municipal redéfini. L'effectivité d'une décentralisation décrétée peut être alors très relative, notamment au point de vue financier, comme au Niger où elle est encore virtuelle, et au Maroc où elle est embryonnaire. Généralement, elle profite d'abord aux principales villes, ceci du Chili aux Philippines en passant par le Bénin, avec d'éventuels statuts spéciaux pour les capitales et les aires métropolitaines.

Tendance à la Concession...

Il s'agit de la tendance à identifier des sites et périmètres stratégiques pour le développement d'infrastructures et l'accueil d'investissements étrangers et de les concéder totalement ou partiellement au secteur privé. L'aménagement de ces périmètres, dont certains sont très vastes, peut être concédé à des entreprises généralement sous la forme du BOT (*Build, Operate, Transfer* soit «réaliser, exploiter, restituer»), tandis que leur gestion est également concédée ou fait l'objet d'une administration de mission spécifique. Véritables enclaves, ces périmètres ne sont plus seulement dévolus à des zones portuaires ou minières, mais peuvent inclure des parcs d'activité industrielle, touristique et de service en situation métropolitaine et/ou littorale. Les cas les plus fameux sont, d'une part les anciennes concessions minières élargies que connaît notamment le Chili et auxquelles s'apparentent de vastes périmètres d'agriculture d'exportation en Amérique centrale, et d'autre part, les sites ou aires industrialo-portuaires plus récents. De la Chine, avec ses Zones économiques spéciales, au Chili des zones portuaires, en passant par l'Afrique du Sud des *Spatial development initiatives* et *Industrial development zones*, ces « concessions » se conjuguent avec des statuts de zones franches pour accueillir les investissements directs étrangers autour d'infrastructures de communication inscrites dans la globalisation du commerce.

Tendance à la Participation...

C'est la tendance à générer des projets de territoire basés sur la mobilisation de la société civile. La coopération multilatérale, bilatérale, décentralisée, ainsi que le monde des ONG (partenaires et opérateurs du

développement local) ont tendance à privilégier cette approche notamment dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Ceci se traduit par des projets dotés d'un périmètre d'intervention correspondant à une communauté, un quartier ou éventuellement à l'aire de gestion ou de valorisation d'une ressource. Lorsque sont recherchés les atouts des savoirs autochtones et des solidarités communautaires, ces projets peuvent dans certains cas valoriser ou s'appuyer sur la chefferie coutumière. Ces projets participatifs sont hégémoniques et proliférants dans le cas du Niger, pays sahélien parmi les moins avancés.

Dans les pays émergents, ces projets participatifs concernent plutôt certaines marges rurales montagneuses (l'Atlas, les Andes), les périphéries d'aires protégées bien souvent en périphérie nationale, ainsi que les quartiers les plus démunis des grandes villes.

L'éventuelle dichotomie entre de nouvelles autorités municipales et ces périmètres de développement participatif sont en général basés sur le village, la grappe de villages, le quartier ou le terroir, et valorisent les autorités coutumières ou des ONG locales comme représentant de la communauté ou du collectif. Ceci peut entrer en contradiction avec l'établissement de nouvelles municipalités élues et donc avec le processus de décentralisation, parfois soutenu par les mêmes bailleurs de fonds.

Tendance à l'Autonomisation...

Il s'agit d'une tendance, finalement peu développée dans les faits mais souvent invoquée, à doter d'un statut spécifique des régions périphériques à fort particularisme culturel et historique, comme aux Philippines avec les régions autonomes de la Cordillère centrale de Luzon et du Mindanao musulman. L'éventuelle reconnaissance constitutionnelle n'est pas forcément un gage d'autonomie effective, comme en Chine avec le Tibet, qui bien que région autonome, se trouve plus dominé et contrôlé que les provinces sans régime d'autonomie. Dans un tout autre contexte, la signature de l'accord de paix avec la rébellion touareg au Niger il y a 10 ans ne s'est toujours pas traduite par la mise en place de collectivités régionales élues, même si elle a, comme au Mali, participé au processus de décentralisation.

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

Tendance à la Régionalisation...

Il s'agit de la tendance à transférer progressivement au niveau régional (décentralisé ou déconcentré) l'essentiel des compétences en matière d'aménagement du territoire et de planification. Cette tendance caractérise l'évolution de systèmes fortement centralisés et planifiés vers une régionalisation chargée d'accompagner la décentralisation sans abandonner la démarche planificatrice.

Ainsi, parmi les cas étudiés, la problématique est particulièrement d'actualité pour les systèmes centralisés que sont, avec des héritages différents, la Chine, le Maroc et le Chili. Pour ces deux derniers cas, la régionalisation est alors autant une affaire de déconcentration que de décentralisation.

En revanche, l'Afrique du Sud qui avait opté pour un système fortement régionalisé à défaut du fédéralisme, a vu les compétences des nouvelles provinces rognées à la fois par la puissance des aires métropolitaines et par l'existence de municipalités transprovinciales.

Conclusion: Identifier des contradictions pour les gérer

Notons que certaines de ces tendances, lorsqu'elles sont concomitantes, introduisent de puissantes contradictions et d'éventuels conflits de souveraineté. C'est notamment le cas des tendances à la concession et à la participation qui peuvent ériger des sites ou des aires en bastions indépendants du gouvernement local de la décentralisation, et évoluant hors de toute planification même régionalisée. Dans des contextes très différents, c'est la problématique centrale de l'aménagement en Afrique du Sud, en Chine, au Niger et au Chili. En Afrique du Sud, les corridors et nouveaux nœuds de communication et de développement en situation littorale ou d'*edge cities* échappent aux nouvelles régulations et planifications provinciales et municipales. Idem au Chili, où le primat accordé à la logique de concession oriente même la mise en place de la décentralisation et de la régionalisation. En Chine, le rôle fondamental des différentes zones économiques spéciales entrave les velléités redistributives de la planification, déjà contestées par les pouvoirs provinciaux. Au Niger, c'est l'hégémonie et la prolifération des projets participatifs autonomes financés de l'extérieur qui posent le problème de leur inscription dans un nouveau dispositif municipal qui ne peut s'appuyer que sur eux. Enfin, le Maroc offre le cas d'un Etat doté d'un dispositif complet d'aménagement du territoire intégré au niveau national (Ministère, Institut, Schéma national, Charte, Discours royal), mais dont une partie des opérations essentielles relève de programmes indépendants tels que le plan Azur dans le domaine du tourisme balnéaire, ou d'agences directement reliées à l'administration royale comme l'agence du Nord pour le développement du Rif.

Si les cinq tendances identifiées dans l'évolution des systèmes d'acteurs de l'aménagement se combinent presque toujours deux à deux, cela introduit des complémentarités mais aussi des contradictions qui peuvent resurgir dans les politiques publiques d'aménagement et de développement.

Dans les cas de l'Afrique du Sud et du Maroc, peut être encore plus que dans d'autres pays émergents, dominant les enjeux et les contradictions de la mise en place simultanée de dispositifs complexes et hybrides.

En Afrique du sud la tension majeure relèvent de la **décentralisation** pour la cohésion, et de la **concession** pour la compétitivité et l'attractivité.

Au Maroc, ce sont plutôt les contradictions entre une **régionalisation** qui relève largement de la déconcentration et les logiques de **participation** et de **concession** sectorielle au secteur privé qui méritent attention et coordination.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BOUJROUF S., 2005, "Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris: IRD Editions, 133-156.

BOUJROUF S. & GIRAUT F., 2000, "Les territoires qui s'ignorent. Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc", in *La Montagne et le savoir, Montagnes méditerranéennes* 12, 61-69.

GIRAUT F. (dir.), 2006, *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du Sud*, PARIS: DGCID (MAE), 133 p.

MAHARAJ B. & JAGGERNATH, 1996, "NGO's, Civil Society and development- The South African Experience" in *Readings in Local Government Management and Development- A Southern African Perspective*, P.S. Reddy (ed.), 253-270.

LES DOCUMENTS D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT A L'EPREUVE DES TERRITOIRES AU MAROC

Saïd BOUJROUF

*Département de Géographie et LERMA
Faculté des Lettres, Marrakech
Université Cadi Ayyad, Marrakech*

Mohamed FIRADI

*DESS, Tourisme et Développement Durable
Faculté des Lettres,
Université Cadi Ayyad, Marrakech*

Introduction

La gestion des territoires fait généralement appel à l'établissement de documents d'aménagement et d'urbanisme. Au Maroc, le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), le Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU), le Plan d'aménagement (PA), le Plan de développement (PD), le Plan de zonage (PZ), constituent l'ensemble des outils de planification stratégique et réglementaire. Ils reflètent les orientations des décideurs des échelles nationale à locale.

Si l'édification territoriale au Maroc a précédé la composition d'un Etat moderne et l'encadrement administratif du territoire national, la gestion territoriale semble aujourd'hui lui échapper partiellement malgré la profusion de documents d'aménagement et d'urbanisme. Leur efficacité et leur efficience laissent à désirer par rapport aux processus de production, de couverture et d'application sur le terrain.

La dite gestion territoriale procède de programmes et de planifications en matière d'aménagement qui sont souvent contestés parce qu'ils touchent aux questions de maillage politique et d'intérêts fonciers et immobiliers. Cette gestion territoriale crée des interférences d'ordre technique, administratif ou

politique, voire des contradictions entre des structures emboîtées et/ou chevauchantes dont personne ne maîtrise la cohérence globale

Parmi les outils de planification, les documents d'urbanisme, victimes de la lourdeur des procédures réglementaires et administratives, se montrent incapables de maîtriser et de suivre les évolutions spatiales et les changements socio-économiques induisant une forte complication territoriale. Ils deviennent paradoxalement et de plus en plus, des outils participant aux dysfonctionnements de la gestion territoriale. Il en résulte que, dans beaucoup de cas, la stratégie des acteurs consiste alors à savoir contourner les règles édictées par les dits documents.

1- Les documents d'urbanisme au Maroc

1-1- Des méthodes et des processus de réalisations approximatives

L'aménagement et l'urbanisme s'affirment comme des domaines d'action publique fondamentaux au Maroc. En effet, «le Maroc fût parmi les premiers pays à se doter d'un système de planification urbaine élaboré. Ce système a joué pleinement son rôle pendant longtemps. C'est ainsi, qu'une bonne partie de la ville moderne de Marrakech, de Rabat, de la ville reconstruite d'Agadir font l'admiration des urbanistes et reflètent d'une façon presque parfaite, l'harmonie de conception et de réalisation qui existe entre les textes conçus à la base pour les régir et les réalisations urbanistiques et architecturales auxquelles ils ont abouti ». Le Maroc illustre une tradition d'aménagement urbain très ancienne puisque le mot « urbanisme » se trouve dans le dahir du 16 Avril 1914 instituant les plans d'alignement, et dans la loi française du 14 Mars 1919 établissant les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Le plan d'Essaouira par exemple fut le premier de son genre qui permit d'édifier une ville issue d'une «planification». Le Maroc fut donc l'un des premiers pays doté d'instruments juridiques dans le domaine de l'urbanisme prévisionnel. Le dahir de 1914, fut complété par ceux de 1952 et de 1992.

La gestion et la planification urbaines tentent aujourd'hui d'orienter, de coordonner et d'harmoniser les actions menées par les différents acteurs et intervenants dans l'esprit d'une bonne gouvernance territoriale. L'urbanisation et la concentration spatiale de la population sur un territoire limité nécessitent de faire évoluer les règles de l'urbanisme afin qu'elles puissent suivre et encadrer le développement des aires métropolitaines et des agglomérations secondaires.

La loi N°12-90 relative à l'urbanisme définit les instruments d'aménagement et d'urbanisme en précisant leur champ d'application, leur

contenu, leurs effets, les phases importantes et leur approbation. Il s'agit du schéma directeur d'aménagement urbain, du plan d'aménagement et du plan de zonage.

Les documents d'urbanisme, pour ne citer que cet exemple, sont élaborés par des méthodes et des approches presque calquées sur les modèles français et qui sont largement dépassées par le contexte des espaces urbains marocains dont la croissance n'obéit pas aux mêmes principes. Leurs conceptions sont en l'occurrence une fabrication de modèles standards répétitifs purement technicistes avec des montages effectués par des administrations et des bureaux d'étude parfois capables d'intégrer les dimensions socio-économiques et culturelles.

Les réalisations de ces documents issues de décisions centralisatrices, s'effectuent dans des structures hiérarchiques. Le transfert et le transit pour approbation ou décision de ces documents dans les différentes structures administratives provoquent des retards invraisemblables, les SDAU restent dans les circuits administratifs plus de cinq ans, les PD plus de trois ans, et les PZ prennent autant de temps rien que pour être élaborés. Le retard s'aggrave encore si ces documents sont à revoir ou refusés ou si plusieurs entrent en concurrence avec d'autres documents en instance d'approbation à Rabat.

1-2- SDAU : un outil qui tend à être dépassé par la réalité et dénaturé par les dérogations

Le SDAU est un document d'urbanisme qui trace, dans une perspective de 25 ans, les grandes lignes du développement intégré du territoire auquel il s'applique. Ce document sert aux opérations de zonage et à la coordination des actions d'aménagement initiées par les différents acteurs notamment l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes bénéficiant du concours ou de la participation financières de ces personnes morales de droit public¹. Le SDAU est élaboré par le département chargé de l'urbanisme en collaboration avec les communes concernées². L'un des grands défis pour l'aménagement urbain au Maroc résulte du fait que le département chargé de l'urbanisme relève de la tutelle de plusieurs ministères. Cette instabilité influence négativement la continuité et les choix en matière de politique urbaine.

¹ Loi N° 12-90 relative à l'urbanisme Art.2 et 3.

- Khadiri, Daoudi, Gharbi, Abou Hani, Les schémas directeurs d'aménagement urbain, Séminaire national sur la Vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, Octobre 1994, pages 19 à 24 (pour plus de détail).

² Voir modalités et procédures de réalisation dans la Loi N° 12-90 relative à l'urbanisme.

Bien que le SDAU soit opposable à l'administration, aux collectivités locales ainsi qu'aux entreprises publiques, la dérogation¹ qui se veut une procédure d'allègement peut devenir paradoxalement une contrainte. Au lieu d'être une facilité exceptionnelle, la dérogation devient de plus en plus la règle de base utilisée pour l'intervention et l'aménagement urbain. Si l'assouplissement de la règle rend l'espace et ses usages plus flexibles face aux projets de territoires, cela nous interpelle sur l'utilité même du document et sur la possibilité de penser à une autre règle qui serait mieux adaptée et aurait force de loi.

Par ailleurs, le SDAU se trouve dans beaucoup de cas désarticulé par rapport aux autres outils d'urbanisme. Les plans de zonage, d'aménagement et de développement échappent souvent aux directives et aux orientations du SDAU.

1-3- Le plan d'aménagement et les défis d'articulation avec les documents d'orientation

Le Plan d'aménagement se propose d'être un document d'urbanisme réglementaire qui a des effets sur 10 ans et qui définit le droit d'utilisation du sol dans les communes urbaines, les zones périphériques des communes urbaines ainsi que dans les centres délimités, les groupements d'urbanisme et pour tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes rurales, ayant une vocation spécifique, touristique, industrielle, etc dont le développement urbain prévisible justifie un aménagement contrôlé par l'administration². Souvent dans le cas où le territoire est doté d'un SDAU, le PA se trouve emboîté à l'intérieur du SDAU. Il permet, entre autre la transformation des orientations du SDAU en prescriptions légales et opposables à l'administration et aux tiers³. Mais le PA se trouve être souvent hors du champ du-dit SDAU. Ce qui pose la question de la légitimité du PA. Doit-il être subordonné au SRAT ou au SNAT ? Or ces deux derniers outils d'aménagement qui relèvent d'autres structures administratives en matière de planification et de gestion du territoire n'ont pas encore acquis force de loi.

1-4- Le plan de zonage : une segmentation spatiale sans résistance

En l'absence d'un plan d'aménagement dans un territoire, il est indispensable de procéder à la réalisation d'un plan de zonage surtout dans un

¹ Elle se réfère à la circulaire conjointe 3020 / 27 entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'habitat de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace.

² Loi N° 12-90 relative à l'urbanisme, Art. 18.

³ Falah M., GUEZZAR A., Le plan d'aménagement, in séminaire national sur la Vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, octobre 1994, pages 25 à 33.

souci de permettre la réalisation des constructions tout en préservant les options du SDAU, et ce, en attente de l'élaboration du plan d'aménagement.

Le PZ répartit le territoire concerné en zones géographiques affectées chacune à un genre déterminé d'utilisation du sol. Ce type de document ne peut être établi que pour les territoires dotés d'un SDAU et pour lesquels un plan d'aménagement peut être établi. Le plan de zonage a une valeur conservatoire et constitue un travail préparatoire à l'aménagement proprement dit¹. Les orientations définies par le SDAU sont généralement sauvegardées à court terme par le plan de zonage qui les transforme en prescriptions légales, opposables à l'administration et aux tiers.

Ce document, qui a un statut intermédiaire ne dépassant pas deux ans de validité, devient brusquement non respecté si jamais le PA tarde à être instauré. D'autre part, « il définit des zones où le sursis à statuer peut être opposé aux demandes de lotir, de construire et de morceler »². Les dispositions de cet article peuvent donc produire une occupation du sol non réglementaire. Il provoque aussi une segmentation de l'espace qui peut être dépassée facilement par l'évolution et l'étendue spatiale non maîtrisées d'une ville ou d'une agglomération par exemple.

1-5- Le plan de développement : manque d'assise spatiale

C'est un document qui définit le droit d'utilisation des sols et qui est opposable aux administrations et aux administrés dans les agglomérations rurales en dehors des communes urbaines, des centres délimités, des zones périphériques, des groupements d'urbanisme et des zones à vocations spécifiques.³

L'objectif du PD est, de créer et d'organiser des noyaux ruraux en orientant leur extension et d'être un moyen de contrôle pour toute demande d'autorisation de construire et de lotir dans les agglomérations rurales.

Il a pour objet aussi de délimiter les zones réservées à l'habitat des agriculteurs, les zones réservées à l'habitat non agricole, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, au tracé des principales voies de circulation, et aux emplacements des places publiques et des édifices abritant les services publics et sociaux.⁴

¹ Dahir 30 juillet 1952 relatif à l'urbanisme Art. 9.

² Loi N° 12-90 relative à l'urbanisme Art.13.

³ Idem, Art. 18.

⁴ Bamou F. et Guebbass A., le plan de développement in N° 12-90 relative à l'urbanisme Art. 18. in séminaire national sur la Vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, octobre 1994, pages 40 à 44.

Généralement le plan de développement ne fige pas d'une manière exacte la limite du périmètre d'action, contrairement au plan d'aménagement qui définit un périmètre d'aménagement bien précis¹.

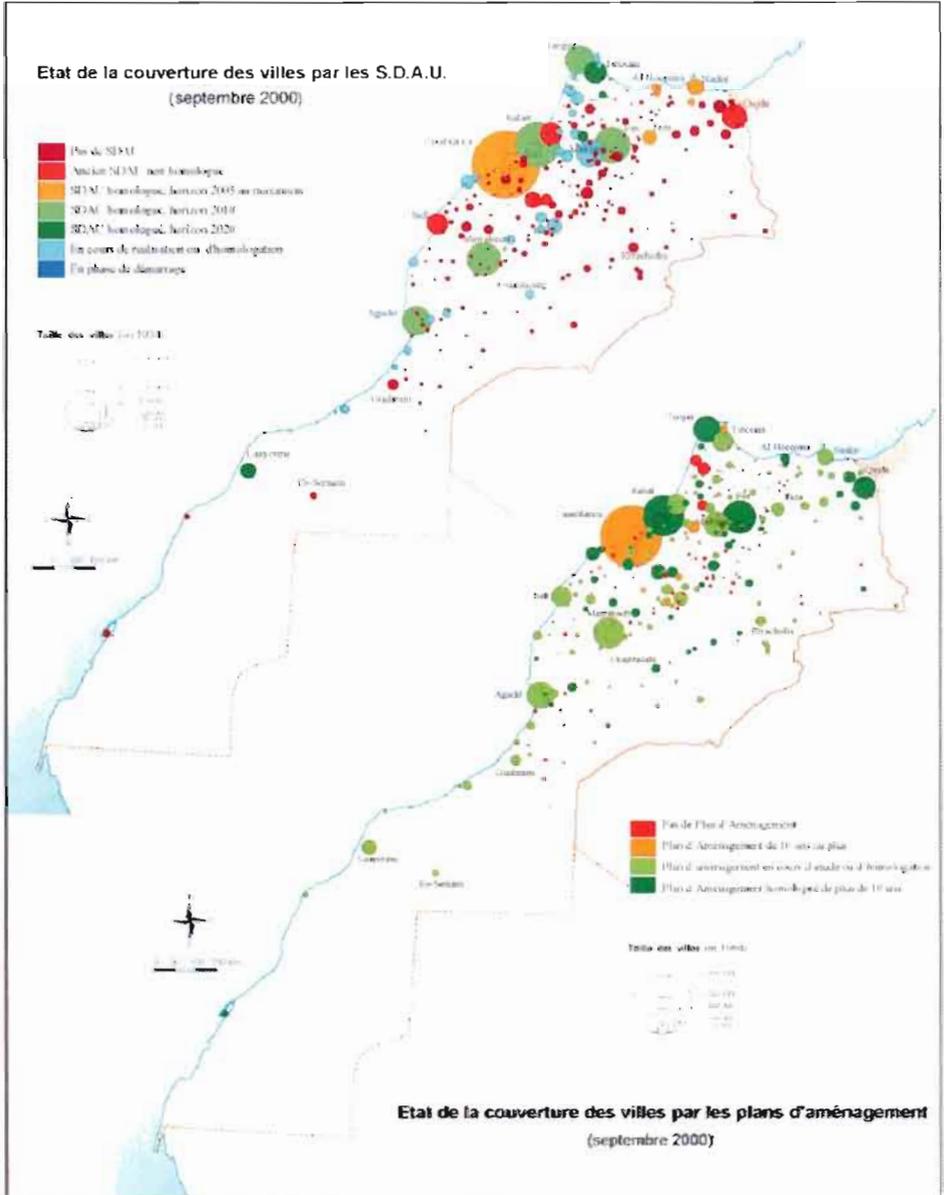
2- La couverture du territoire national en documents d'urbanisme est incomplète ou fantaisiste

Au niveau des documents d'urbanisme, d'aménagement régional et d'aménagement du territoire, le bilan établi uniquement sur le plan quantitatif au cours de la période 1985-1998 permet de faire apparaître les caractéristiques suivantes :

On comptabilise 756 plans de développement réalisés au cours de cette période sur la base d'un nombre total de 1299 communes rurales comptant chacune un chef-lieu et en moyenne deux autres petits centres, on peut considérer que les plans de développement réalisés concerne 43% de l'ensemble des centres ruraux². Ces chiffres mettent en évidence un taux de couverture en plans de développement relativement faible et des besoins massifs de programmation pour rattraper les déficits cumulés et les besoins de réactualisation des documents dépassés.

¹ On trouve par exemple une zone vivrière qui pourrait contourner l'espace d'action du plan du développement.

² Divers auteurs, 1998, quelle politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour la Maroc ? In Espace étude, collection aménagement et développement.



Source: Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), Bilan Diagnostic, Direction d'Aménagement du Territoire, Rabat, page 439.

En ce qui concerne les plans d'aménagement, 489 plans ont été réalisés entre 1985 et 1998, ce qui représente un taux de couverture supérieur à 100% puisque l'on comptabilise 370 localités devant être dotées d'un plan d'aménagement, à savoir 248 municipalités et 122 «autres centres», non compris les centres ruraux situés dans un rayon de 15 km d'une municipalité qui doivent également être couverts en plan d'aménagement.

Evolution du nombre de localités urbaines et des centres ruraux chef-lieu de commune¹

	Municipalité	Autres centres	Centres ruraux chef-lieu de commune	Total
1982	45	205	556	806
1994 (Dernière recomposition territoriale)	248	122	1177	1547

Pour ce qui est des schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) on compte 42 documents réalisés durant l'intervalle 1985-1998, ce qui couvre l'essentiel des grandes villes et certaines villes moyennes. Outre un net ralentissement de la programmation et la réalisation de nouveaux SDAU depuis le début des années 1990, on relève également un vieillissement général de ces documents dont la plupart sont anciens et nécessitent une actualisation.

Au niveau des Schémas Régionaux d'Aménagement régional (SRAT), sept documents ont été réalisés durant l'intervalle 1985-1998 essentiellement à la fin des années 1980 et au début des années 1990, correspondant aux 7 anciennes régions économiques. Ces documents sont en cours d'être redéfinis sur la base de l'actuel découpage administratif en 16 régions, même s'il semble plus pragmatique de réaliser ces études générales d'aménagement et de développement régional à une échelle plus réduite, par exemple celle du cercle ou celle des unités territoriales homogènes et/ou complémentaires (pays, vallée, groupement de communes...).

Les documents d'urbanisme sont confrontés à d'autres problèmes qui gênent leur montage, leur approbation, leur application. Ils transitent toujours par les voies hiérarchiques des administrations déconcentrées, mais avec avis

¹ Divers auteurs, 1998, quelle politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour la Maroc ? In Espace étude, collection aménagement et développement, page 31.

consultatifs des administrations décentralisées¹. Ces démarches sont porteuses de confusion des rôles au sein des services de l'Etat qui interviennent largement dans la délivrance des autorisations d'occupation du sol.

Les démarches de production des documents sont marquées par une lourdeur du cadre juridique et réglementaire face à un espace en perpétuelle évolution et la diffusion d'un urbanisme autoproduit et non réglementaire.

La durée de vie d'application de ces documents n'est pas la même². De ce fait la problématique de l'aménagement devient complexe par des chevauchements spatio-temporels produisant par la suite des espaces désarticulés et excessivement fragmentés.

Dans le domaine de leur application, ces documents sont-ils efficaces, pertinents, efficaces ? Suite à tous les défis de montage, d'homologation et d'approbation Comment affrontent-ils la réalité du terrain ?

3- La ville, la métropole et la conurbation urbaine

3-1- La ville, de la métropole à la conurbation :

Au niveau de leur échelle d'application, les documents d'urbanisme affrontent beaucoup de défis qui se répercutent sur la planification spatiale et urbaine. L'application d'un document d'urbanisme, par exemple un plan d'aménagement, nécessite généralement que la commune concernée dispose d'un budget spécial qui sera alloué pour la réalisation de toutes les recommandations et les orientations stipulées par ce document (voirie, espace verts, équipements socio-culturels,...). Or cette exigence en matière d'équipement ne peut être satisfaite de la part de communes qui trouvent déjà beaucoup de peine à financer fonctionnement récurrents.

Avant de procéder à l'élaboration d'un document d'urbanisme, il faut se poser les questions suivantes : Est-ce que cette commune ou plutôt cette localité nécessite vraiment la réalisation d'un tel document ? Est-ce que cette commune dispose d'un budget et de moyens financiers lui permettant l'exécution des recommandations du document ?

Pour la conurbation, le problème qui se manifeste en matière de gestion des documents d'urbanisme est le fait d'avoir beaucoup de zones de chevauchement, autant dans les documents d'urbanisme que sur le terrain.

¹ Il s'agit des élus, des services communaux, des services extérieurs des différents départements ministériels et de tous les organismes concernés.

² 25 ans pour le SDAU, 10 ans pour le PA, 10 ans pour le Plan de Développement et 2 ans pour le plan de zonage.

Comment les plans d'aménagement qui segmentent la réalité peuvent affronter la fluidité, la mobilité et la connectivité des espaces et des différents territoires concernés? N'est-il pas plus important d'établir de nouveaux documents pour ces conurbations? Ou bien n'est-il pas plus efficace d'opter pour des schémas directeurs d'orientation de l'aménagement urbain par exemple, qui auront pour objet le traitement de cette problématique urbaine à grande échelle?

3-2-la périphérie de la ville

L'insuffisance et le non respect des documents d'aménagement et d'urbanisme, du fait de la construction spontanée et clandestine, ont des effets extrêmement regrettables sur les zones périurbaines et périphériques. Elles sont à l'origine des quartiers mal lotis, dépourvus d'infrastructure et très densifiés. Les conditions d'assainissement de voirie et les équipements publics sont très défavorables. Ces quartiers deviennent alors une couronne d'urbanisation chaotique qui sera difficile à réhabiliter. Cela traduira l'inadaptation qualitative des plans d'urbanisme et des moyens de contrôle. L'exemple de Marrakech est le plus remarquable: le plan d'aménagement Ménara-Guéliz n'est pas encore homologué, bien qu'il soit déposé aux services centraux à Rabat depuis 1999. Il est intéressant donc de concentrer les efforts pour simplifier les méthodes et les processus, accélérer et décentraliser les homologations et renforcer l'efficacité de mesures de contrôle.

Pour l'élaboration des plans de développement, la procédure est très légère et ne fait appel qu'à deux services extérieurs (l'agriculture et l'équipement). La réalité complexe suppose la participation de tous les services et tous les acteurs concernés afin d'assurer une concertation et une implication responsables. Les plans de développement ne délimitent pas leurs périmètres objet de leurs préoccupations. Cette défaillance facilite donc la prolifération des constructions non réglementaires sur le territoire concerné.

Conclusion

Une gestion territoriale plus efficace devrait impérativement, comme il se doit, impliquer et associer les conseils communaux ainsi que la société civile et tout autre acteur concerné, dès le début des travaux d'élaboration et pendant toutes les phases d'instruction des documents d'urbanisme ou tout autre document d'orientation de l'aménagement. Cette approche participative et partenariale pourrait aider les acteurs territoriaux à respecter l'application de ces documents.

La lenteur administrative reste toujours un handicap pour le bon déroulement des phases de réalisation d'un document vu que l'homologation de ces documents n'est pas encore décentralisée contrairement à l'approbation qui se fait déjà à l'échelle régionale.

Les documents devraient intégrer les éléments centraux de la ville ou de l'agglomération afin de visualiser l'idée et la conception d'ensemble du projet établi par l'architecte ou par le groupement¹.

Les documents devraient être accompagnés d'un devis estimatif précisant le prix de cessibilité des servitudes afin d'avoir une idée sur les charges à venir et mettre celles-ci en regard des budgets communaux.

La commission ad-hoc, instaurée par l'intermédiaire d'une circulaire interministérielle et qui n'a pas la force de loi, produit des dérogations qui aboutissent à des modifications du document d'urbanisme homologué, or ces modifications n'obéissent pas aux mêmes instructions d'établissement.

En attente d'une nouvelle loi sur l'urbanisme, qui pourrait promouvoir de nouveaux documents d'urbanisme², l'aménagement, dans l'actuelle situation, est plus ou moins fonctionnel pour les lotissements mais pas vraiment pour l'ensemble de la ville ou pour les espaces périphériques ou ruraux ou encore pour les conurbations. La diversité des acteurs et la complexité de leur positionnement territorial doivent être prises en compte dans une nouvelle approche de "bonne gouvernance" pour ne plus tomber dans une logique de rigidité, de sectorisation ou de centralisation.

¹ Cette idée de conception qui doit figurer sur les plis même de soumission pour bien opter pour un tel ou tel bureau d'étude, qui aura des idées et des thèses qui convergent dans le même sens que celui du maître d'ouvrage des documents.

² Le nouveau projet de loi prévoit une remarquable refonte de la planification urbaine. Il propose les nouveaux documents suivants:

- Schéma d'Orientation de l'Urbanisme (SOU) qui est un document d'aménagement global et pouvant concerner plusieurs agglomérations;
- Plan Local d'urbanisme (PLU) qui pourrait concerner les agglomérations de plus de 2000 habitants;
- Schéma de Référence des Petites Agglomérations (SRPA) qui serait à la base de l'aménagement des agglomérations de moins de 2000 habitants.

BIBLIOGRAPHIE

BAKZANI B., 2002, question urbaine et politique de la ville, Paris, l'Harmattan.

BAMOUCHE F. et GUEBBASS A., le plan de développement in N° 12-90 relative à l'urbanisme Art. 18. in séminaire national sur la Vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, octobre 1994, pages 40 à 44.

CASTELLS M. 1981, la question urbaine, Paris, Ed. François MASPÉRO.

Divers auteurs, 1998, quelle politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour la Maroc ? In Espace étude, collection aménagement et développement.

Direction d'Aménagement du Territoire, 2002, Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), Bilan Diagnostique, Rabat, DAT.

Direction de l'Urbanisme, 1994, Séminaire national sur la vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, Rabat.

FALAH M., GUEZZAR A., Le plan d'aménagement, in séminaire national sur la Vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, octobre 1994, pages 25 à 33.

HAYWOOD L., 1979, mise en œuvre des plans d'urbanisme, Paris, ACDE.

KHADIRI, DAOUDI, GHARBI, ABOU HANI, 1994, Les schémas directeurs d'aménagement urbain, Séminaire national sur la Vulgarisation des nouveaux textes législatifs et réglementaires régissant l'urbanisme et l'architecture, Octobre 1994, pages 19 à 24.

MKINSI A., 1989 le droit marocain de l'urbanisme, Impr. Abbad.

Recueil des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'urbanisme Ministère de l'intérieur.

SEDJARI A., 1993, Etat et développement Administratif au Maroc » édition Guessous, Rabat.

SEDJARI A., 2003, Le Devenir de la ville, Paris, l'Harmattan.

L'EMERGENCE D'UN REFERENT TERRITORIAL : ETHNIE, FRONTIERE ET PROJET DE TERRITOIRE DANS LES ANDES¹

Anne-Laure AMILHAT SZARY

IGA, Université Joseph Fourier / PACTE UMR 5194, Grenoble, France.

1. Positionnement problématique : les nouveaux territoires de l'ethnicité

Ce texte prend appui sur le devenir de territoires latino-américains non directement inclus dans le programme CORUS. Il rejoint cependant les préoccupations comparatives du projet en ce qu'il traite des enjeux politiques qui accompagnent le choix d'un référent territorial et la définition d'un projet de territoire. L'analyse porte sur une expérience innovante de ralliement stratégique et multiscale, qui a vu des associations de municipalités issues de trois pays distincts et frontaliers se regrouper à leur tour. Ce processus nous semble d'autant plus intéressant qu'il s'est enclenché dans une zone périphérique, peu dense, du continent sud-américain, à savoir le sud de l'altiplano andin. Les territoires concernés, le sud du Pérou (province de Tacna), le sud-est de la Bolivie (à cheval sur les départements de La Paz, Oruro, Potosi) et le Nord du Chili (région de Tarapacá) souffrent tous d'une marginalisation extrême, à la fois de la part du pouvoir central de leurs Etats respectifs, lequel n'a usé à leur égard que de mesures d'exceptionnalité (zones franches actuelles de Tacna et d'Iquique par exemple), mais aussi en leur qualité d'espaces ruraux montagnards peu investis par les villes chef-lieux (l'IDH de l'ensemble du territoire est de 0,445, valeur équivalente à celle des pays les moins avancés). Dans ce contexte, les conditions d'innovation dans les modes de gouvernance ont évolué à partir des années 1990 sous une double influence : celle du processus de décentralisation libérale engagé dans tous les

¹ Ce texte résulte de diverses missions dans les Andes et leur piémont, qui m'a permis de bien connaître certains des protagonistes mentionnés, je les remercie et les prie de m'excuser de mes éventuelles erreurs d'interprétation du processus analysé. Tous mes remerciements à Ms F. Humire et H. Mamani, et à P. Pozo, Secrétaire de l'Alliance, ainsi qu'à L. Rouvière pour ses remarques. Travail réalisé dans le cadre du projet ECOS / CONICYT C03H04.

pays concernés (Montero & Samuels, 2004, Oxhorn, Tulchin & Selee, 2004) ainsi que celle de la politisation de la revendication identitaire des populations autochtones (Morin & Saladin d'Anglure, 1995), (Albo, 2002, Amilhat Szary, 2006, Bengoa, 2000).

En Amérique Latine en effet, la population indigène a été tenue à l'écart de la communauté politique pendant la construction séculaire de l'Etat et ni les indépendances ni les réformes agraires du vingtième siècle ne sont parvenues à réduire véritablement le seuil d'inégalité les réduisant au rang de minorité sociale et politique (Hooker, 2005). Les revendications politiques des descendants des populations aborigènes du continent ont acquis une portée nouvelle dans la deuxième moitié du vingtième siècle grâce au renouvellement du discours de ces peuples sur eux-mêmes. Celui-ci a été permis par une profonde transformation du regard anthropologique (à partir des écrits de F. Barth, une réflexion sur l'interaction du groupe avec son environnement social et politique placée au cœur de la recherche sur l'identité ethnique (Barth, 1969) et par la profonde remise en cause du colonialisme qui a accompagné les célébrations de 1992 en Amérique Latine (mobilisation autour de la mémoire de cinq siècles de lutte). Un renouvellement du leadership dans ces groupes minoritaires a accompagné cette reformulation identitaire : les hommes et les femmes qui portent ce combat ont pour la plupart reçu une bonne formation académique qui leur permet de reformuler les griefs anciens. Le discours identitaire contemporain est destiné à être compris par des personnes extérieures, et en premier lieu par celles qui appartiennent à la culture dominante. Ce n'est qu'une fois renouvelé qu'il revient circuler dans les communautés d'origine où il doit être réapproprié. L'indigénisme contemporain est typiquement issu des allées et venues entre les mondes ruraux et urbains qui sont le quotidien des populations montagnardes andines (Cortès, 2002).

La recherche sur l'accès à la scène politique des groupes indigènes en tant qu'acteurs positionnés dans le jeu national s'est beaucoup développée dans les dix dernières années (Dávalos, 2005). Centrée sur les modes de recouvrement d'un accès à la citoyenneté longtemps dénié, elle a permis, dans les différents pays où le processus était à l'œuvre, de repérer à quelle(s) échelle(s) de pouvoir ce phénomène était le plus répandu. Les municipalités y apparaissent comme un espace privilégié (Radcliffe, Laurie & Andolina, 2002) pour deux raisons : c'est un échelon de proximité certes, mais c'est aussi une maille dont la carte a été souvent remaniée récemment, avec souvent, dans des zones de faible densité, le tracé d'un nouveau découpage et l'émergence de périmètres communaux inédits. Les initiatives associatives à cette échelle se sont multipliées depuis deux ou trois ans, comme en témoigne la mise en place de

réseaux de réseaux pour échanger sur ce thème et diffuser de bonnes pratiques¹. Il s'agit d'un espace privilégié d'innovation politique, comme le montre l'exemple que nous allons développer, à savoir l'association de territoires ruraux aux confins du Chili, du Pérou et de la Bolivie depuis le début des années 1990.

Malgré des avancées notables, les groupes indigènes connaissent des difficultés structurelles à entrer dans le jeu politique national. Et il s'avère que, pour ce faire, il doivent remettre en cause aussi bien les discours que les pratiques des démocraties libérales (Yashar, 1999). On observe ainsi que la négociation de l'accession à la participation politique ne se fait pas forcément dans le cadre national. L'émergence d'une structuration transnationale des revendications indigénistes, en lien avec les grands organismes internationaux (ONU ou Banque Mondiale, dans des registres différents, comme nous le verrons ci-dessous) et les ONG qui soutiennent leur action (Andolina, Radcliffe & Laurie, 2005). Certaines initiatives ont pris récemment une réelle ampleur transnationale, à l'instar de la COICA (Coordination Indigène du Bassin Amazonien), créée en 1984 par les principales organisations indigènes des pays limitrophes. L'internationalisation de l'action politique des minorités amérindiennes et noires est un phénomène nouveau car avant la conquête, s'il existait des structures complexes d'échanges régionaux (entre la côte, la montagne et la forêt amazonienne notamment), nombre des peuples concernés n'étaient pas en contact (en 1532 Atahualpa l'Inca ne savait pas que l'Aztèque Moctezuma avait été soumis par les Espagnols en 1520). Il a été qualifié de pan-indigénisme. Les rapprochements entre organisations minoritaires à l'échelle nationale, régionale, voire continentale se multiplient à mesure que le langage de la lutte s'homogénéise et obtient un impact politique fort.

Dans ce contexte, les initiatives transfrontalières existent sans apparaître nécessaires au développement d'alliances transnationales. Il semble que, grâce au jeu multiscale qu'elles impliquent, elles permettent mieux que d'autres de mettre en lumière les conditions de la négociation d'un statut politique des groupes indigènes (Anderson, 2002, Hooghe & Marks, 2000). La frontière internationale représente dès lors un double référent symbolique, en tant qu'elle représente l'autorité de l'Etat : on cherche à la fois à la dépasser pour provoquer la réaction de l'institution, espérant que sa réaction se traduira par une volonté d'investissement public tout en se démarquant de la nation que

¹ Cf. le Réseau d'apprentissage de Municipalités Rurales Indigènes (Red de Aprendizaje de Municipios Rurales Indígenas, Rimisp), projet destiné à fortifier la capacité des acteurs municipaux centraméricains et andins dans l'objectif d'améliorer leurs conditions de gouvernance, aussi bien au niveau local que dans leurs négociations avec les acteurs nationaux et internationaux. Ce projet est planifié sur 4 ans (2005-2009) et appuyé par la coopération néo-zélandaise (Agence de Développement International de Nouvelle Zélande, Nzaid).

ces limites définissent (se définir par son appartenance ethnique, qui plus est en définissant un territoire indigène, c'est se donner d'autres frontières anthropologiques et politiques). Une situation frontalière permettrait de découpler l'intensité d'une construction identitaire (Eskelinen, Liikanen & Oksa, 1999) mais aussi de rendre plus visible un projet de territoire (Newman & Paasi, 1998). Du point de vue de l'Etat, de tels projets peuvent présenter l'avantage d'une certaine souplesse politique : ils laissent la possibilité de négocier les termes d'une reconnaissance territoriale sans menacer l'intégrité du pays par des dérives sécessionnistes (Gros, 2003, Gros & Strigler, 2006).

2. La construction d'un projet de territoire transfrontalier

Cette réflexion sur les conditions d'émergence d'un référent sémantique dans le processus de construction territoriale s'appuie sur l'étude d'un exemple qui sera détaillé ici, celui d'un regroupement de municipes transfrontaliers dans les Andes. Son originalité repose sur plusieurs points : la capacité de gouvernements locaux à développer une politique internationale est d'autant plus remarquable que l'on se trouve dans une zone où les frontières restent conflictuelles, un siècle après les gains territoriaux du Chili sur la Bolivie et le Pérou (Amilhat Szary, 2007). Le nom donné à cette association territoriale, « Alliance Stratégique *Aymaras Sin Fronteras* », laisse à penser que cette ouverture transfrontalière repose sur l'homogénéité ethnique de la zone, que les frontières érigées lors de l'indépendance des Etats nations n'aurait pas réussi à faire disparaître et qu'il s'agit aujourd'hui de récupérer. On se trouve en effet dans la partie Aymara des Andes, une des grandes cultures des Andes centrales (3^{ème} langue indigène la plus parlée du continent) dont l'épicentre est situé entre le lac Titicaca et le Nord de l'actuel Chili. Si elle n'est majoritaire dans aucun des trois pays, (deuxième ethnie derrière la Quechua en Bolivie et au Pérou, derrière la Mapuche au Chili), son poids respectif y diffère notablement (1,7 millions d'habitants la parlent en Bolivie, 500 000 au Pérou, 20 000 au Pérou) (Albo, 2000).

Figure n° 1 : carte de localisation du territoire de l'alliance Aymaras Sin Frontera

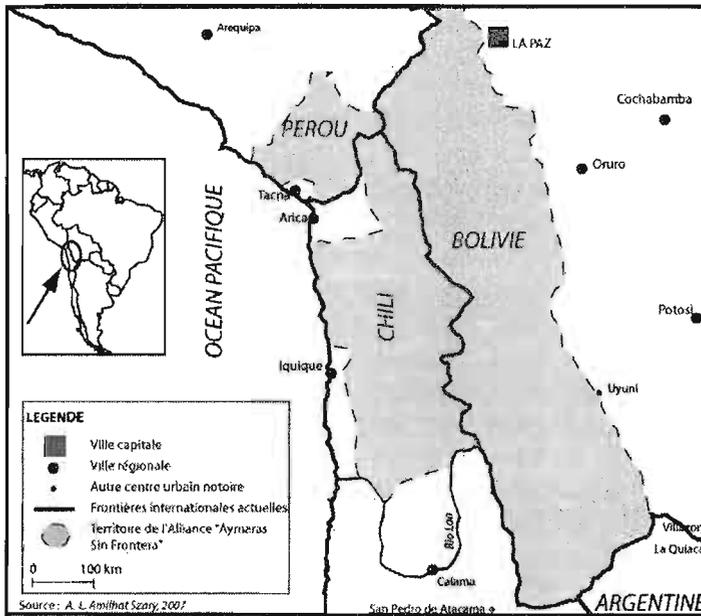


Figure n°2 : Tableau de présentation du territoire trinational

Pays d'appartenance	Nb de communes ou districts	Superficie (km ²)	Population (sans discrimination ethnique ¹ - nb hab.)	Densité
Bolivie	28	70 588	138 560	2,0
Chili	8	50 809	22 807	0,4
Pérou	16	7 103	18 183	2,6
Total communes & habitants ;	52	123 500	179 550	1,7
Densité moyenne				

¹ Le pourcentage de population qui s'identifie en tant qu'Aymara est variable et indicatif seulement, dans la mesure où il s'agit d'une auto-désignation optionnelle dans les recensements.

2.1- Les contextes d'une innovation territoriale trinationale

Nous proposons ici de retracer les conditions de genèse de l'« Alliance Stratégique *Aymaras Sin Fronteras* », née en 2001 comme élargissement d'une communauté de municipes chiliens, l'Association des Municipalités de l'intérieur de la Première Région, alors que les niveaux de décentralisation des pays concernés différaient notablement (Montero & Samuels, 2004). Cette première entité chilienne est née fin 1992 dans le contexte politique de la gestion de la transition démocratique après le départ du pouvoir de Pinochet fin 1989. Le régime territorial chilien datait en grande partie de la constitution de 1925, mais il a été profondément remanié sous la Dictature qui a d'abord édicté une grande réforme administrative en 1974 (regroupant les provinces en régions) puis procédé au découpage communal des espaces intérieurs et frontaliers¹. ... Dans ce pays extrêmement centralisé, il s'agit de la première association de communes. L'initiative est alors passée inaperçue dans la mesure où elle se déroulait aux confins septentrionaux du pays, et ne concernait que 23 000 habitants, en majorité indigènes de culture aymara. Son sens politique fut pourtant d'une grande force au moment où le premier gouvernement dit « de Concertation » (réunissant les partis de gauche et centre-gauche) luttait pour rétablir un fonctionnement démocratique dont la gestion du territoire avait été privée par la Junte (maires et intendants régionaux nommés par le pouvoir central). Le gouvernement de P. Aylwin n'est parvenu à restaurer l'élection au suffrage universel qu'au niveau municipal (loi votée en 1991 et premières élections municipales en 1992²) et butta sur la démocratisation du mécanisme de décentralisation engrangé sous la dictature (Amilhat Szary, 2000, Eaton, 2004). Le gouvernement des régions restait entre les mains de personnalités nommées, seuls les membres des conseils régionaux, au rôle consultatif, peuvent être élus à partir de 1993 – et encore au suffrage indirect ! Le contexte politique laissait alors peu de place à l'expérimentation et à la diversité mais permit pourtant la mise en place de cette structure associative à base territoriale qui perdure à l'heure d'aujourd'hui, et a servi de modèle à la petite trentaine de structures qui se sont développées (distinguant dans les régions administratives entre une ou deux associations rurales et une entité groupée autour de la ville-centre). Il s'agit sans doute du premier « projet de territoire » au sens français sur le territoire chilien.

En Bolivie le processus de décentralisation s'est mis en place à partir de 1994, par le biais d'une loi de participation populaire qui a instauré la

¹ Il revient paradoxalement au gouvernement militaire d'avoir créé les communes de l'intérieur alors qu'ils ne reconnaissait pas les Aymaras cf. (Amilhat Szary, 1999).

² Les conseillers (*concejales*) élus au suffrage direct élisent ensuite le maire.

généralisation du découpage municipal en 1994. Très rapidement, des associations municipales d'échelle départementale se sont mises en place : elles ont constitué le premier interlocuteur des Chiliens dans la dynamique d'internationalisation de leur association (contacts les Associations des départements de La Paz ; Oruro, Potosí). Le processus s'est étoffé ensuite avec l'émergence de regroupements d'échelle plus locale, dits Mancomunidad(es). Certains d'entre eux se sont définis dans leur relation frontalière, telle cette association qui a pris pour nom « Municipios Mancomunados de la Frontera con Chile » constituée pour institutionnaliser une coopération locale dans le domaine énergétique¹. Ce dernier terme a connu un succès rapide et un certain nombre d'associations d'échelles variées l'ont adopté, telles les Mancomunidad Aymara La Paz Oruro et Mancomunidad Gran Tierra de los Lipez, réunissant parfois des communes issues de départements distincts, telle la « Mancomunidad Aymaras Sin Frontera » qui, réunissant certains des membres de l'Alliance Stratégique en a repris le nom.

C'est au Pérou que la situation semble la plus complexe, du fait d'une progression moins linéaire de la décentralisation : la réforme de l'Etat sous le premier gouvernement d'Alan Garcia (1985-90), puis Fujimori est revenu sur la distribution du pouvoir vers les territoires². Relancé dans la vague des réformes néolibérales de Toledo³, le processus a progressé rapidement d'un point de vue législatif mais sa mise en œuvre reste partielle. Au niveau municipal, un associativité municipale récente existe, mais elle demeure fragile. Dans la région qui nous concerne, il n'existait pas d'association

¹ Dans ce cas la « mancomunidad » institutionnalise un accord bilatéral signé entre les deux communes frontalières de Colchane (Chili) et Sabaya (Bolivie) en 1999 (6 août) qui permettait la vente d'électricité à la commune voisine. Le texte portait en effet sur le transfert de bonnes pratiques (« experiencias »), les échanges de biens de consommation de base (eau, énergie électrique), les projets d'infrastructures permettant ces échanges -à construire en commun- et les réunions nécessaires à leur maintenance, ainsi que les moyens de paiements de ces échanges. Le tout dans le but de « préserver la convivialité adéquate et fournir la base du développement de chacune des parties » (« a fin de salvaguardar una convivencia adecuada y propender al desarrollo de ambas»). La « mancomunidad » fondée en 2001 permet à la fois la recherche de fonds pour la réparation d'une centrale située en Bolivie (entreprise North Electric Power S.A.) et la vente de l'énergie produite à la commune de Colchane.

² La mise en place en 1992 de CTAR (Conseils Transitoires d'Administration Régionale, remplaçant les instances régionales élues en est l'une des expressions. A cette époque, le développement et l'aménagement de l'espace sont gérés par le FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), sous la dépendance directe du président de la République, et chargé entre autre de la nomination des CTAR.

³ Retour à l'élection des gouvernements régionaux en 2002.

municipale partenaire en 2000, au moment du lancement de ASF, et les contacts entrepris par les Chiliens se sont dirigés vers une ONG dédiée à l'appui technique aux municipalités du département de Tacna, la CEPAD. C'est en vue de la signature de l'alliance transfrontalière que s'est ensuite créée l'AMRAT (Association des Municipalités Andines de Tacna), réalisée le 25/8/01 juste avant pour la Feran 2001, foire au cours de laquelle ledit accord a été signé. Au gré des vicissitudes des mandats municipaux, celle-ci n'a pas toujours assuré son rôle au sein de l'Alliance trinationale qui doit certainement sa permanence au relais d'une petite ONG, ICOR (Cooperación Internacional Desarrollo Transfronterizo), fonctionnant grâce à l'investissement de membres de la société civile). S'il existe un réseau de municipalités rurales au Pérou¹, l'initiative dont il est question ne lui est pas affiliée. Le FONCODES (cf. note 4) est par contre intervenu directement dans la définition de l'Alliance, comme en témoigne une proposition de participation financière au cours de la rencontre de mars 2002.

2.2- La dynamique locale

Revenons sur la chronologie de la création de l'Alliance Stratégique Aymaras sans Frontières, et sur les conditions de sa formulation en 2001. Elle naît donc à l'instigation de l'entité chilienne dite Association des Municipalités de l'intérieur de la Première Région. L'actuel président de l'Alliance Stratégique et maire de Putre (commune de l'arrière pays d'Arica au Chili), Francisco Humire, lie sa création à l'existence dans sa commune d'une Foire andine (la FERAN, Feria andina) initiée en 1997, qui aurait joué le rôle de point de rencontre entre les acteurs concernés. Manifestation locale de nature commerciale (plate-forme de produits artisanaux) et festive (elle s'accompagne d'un festival de la chanson andine auquel participent les grands groupes de notoriété internationale de ce répertoire, comme Illapu ou les Kjarkas), elle permet pendant quelques jours des rencontres formelles et informelles dont l'attractivité est allée croissant au fil des années. Sans pouvoir vérifier cette assertion, on peut toutefois confirmer que c'est là que se formalise peu à peu le regroupement transfrontalier. Lors de la troisième édition (septembre 2000), un atelier sur l'« intégration municipale du centre-sud andin » est organisé, auquel assistent les membres de l'association chilienne des maires ruraux (seule entité organisée comme telle à cette date) et des maires de communes boliviennes et péruviennes situées dans les provinces frontalières. Il semble que ce soir sur la base des discussions et conclusions tirées dans ce cadre, que le maire de Putre –qui ne cumulait pas encore cette

¹ Le REMURPE, Réseau de Municipalités Rurales du Pérou, dont les activités débutent en 1997-98, alors que de plus en plus de gouvernements locaux sont dirigés par des dirigeants paysans.

fonction avec celle de président de l'association des maires ruraux chiliens- ait pris l'initiative du leadership, de façon à concrétiser ce travail commun par l'institutionnalisation d'une alliance internationale.

L'année qui suivit fut riche en rencontres entre les partenaires intéressés¹, l'inter connaissance et la progression sur les dossiers permettant de parvenir à finaliser un accord pour l'édition 2001 de la FERAN, aboutissant à la co-signature du document fondateur « Aymaras sin Fronteras – Alianza estratégica Chile Perú y Bolivia » le 09/11/01. Une fois l'alliance formalisée et les membres fondateurs définis, le travail avança selon deux processus parallèles : réunions officielles régulières (cf. chronologie en note 7) et ateliers techniques réunissant les fonctionnaires municipaux concernés par la planification – dans les municipalités qui en disposaient – et les autres acteurs concernés par l'application des mesures décidées lors des séances plénières et autres actes officiels.

¹ Juillet 2001, Putre, Chili : réception d'une délégation péruvienne et signature d'un « Acte de Putre »

> Août 2001 (11/8/01), Tacna, Pérou : I^{ère} réunion trinaciale de maires ruraux des trois pays et rédaction de la « Déclaración de Tacna » (étaient présents, pour la partie péruvienne, 17 maires de la province de Tacna, les autorités provinciales et consulaires et, pour la représentation nationale, une députée aymara).

> Septembre 2001 (14/09/01), Tacna, Pérou : atelier de travail

> Septembre 2001 (24/9/01), La Paz, Bolivie : II^{ème} Réunion Trinaciale dite dans certains documents rencontre du « Programa de cooperacion transfronterizo Bolivia-Chile-Perú »

> Novembre 2001 (09/11/01), Putre, Chili : III^{ème} Réunion Trinaciale, dans le cadre de la FERAN, signature du document fondateur « Aymaras sin Fronteras – Alianza estratégica Chile Perú y Bolivia »

> Janvier 2002 (16/1/02), La Paz, Bolivie : « Acuerdo Trinacional de Autoridades Municipales de la Alianza estrategica Bolivia, Chile y Perú »

> Janvier 2002 (28-29 /1/02), Arica, Chile : remise aux participants, dont les fonctionnaires de la Banque Mondiale invités, de deux documents, les actes (Acta de Acuerdos de Reunión) et le « Plan Trinacional de desarrollo fronterizo » Arica », Chile, 29/1/02

> Mars 2002 (21-23 /3/ 02), Tacna, Pérou : I^{ère} Convention de l'Alianza Estrategica Trinacional de Alcaldes Rurales Andinos de Bolivia, Chile, Perú (Banque Mondiale en copie de la convocation). Détermination des statuts de l'Alliance.

> Mai 2002 (16-18/5/02), La Paz, Bolivie : 2^{ème} Convention

> Octobre 2002, réunion au point de frontière tripartite, lieu de marché dominical, déclaré capitale symbolique du territoire de l'Alliance.

> Résultat : Foncodes (Pérou) promet 70 000 USD pour étude de marchés et BM 50 000 pour formation des maires pdt 6 mois. 21-22-23 mars 2002, CR de rencontre tenue à Tacna (Encuentro Asociativo financiado por el Banco Mundial)

2.3- L'intervention de la Banque Mondiale

Toutefois, l'internationalisation de cette initiative municipale n'est pas due uniquement à la force de persuasion des acteurs locaux, ni même à l'appui leurs interlocuteurs régionaux et nationaux respectifs. Ce qui donne à cette expérience lointaine une résonance étonnante, c'est la rencontre de ces maires montagnards avec des fonctionnaires internationaux de la Banque Mondiale et leur capacité à tirer parti de la convergence d'intérêts, ou du moins de discours et de référents, entre eux. Cette interaction semble décisive dans la mise en œuvre de la vision internationale de l'Alliance aymara, tant par l'apport financier qu'elle a impliqué que du fait la dynamique politique induite.

Le lien avec la Banque s'est établi par l'intermédiaire du Sous-Secrétariat au Développement Régional chilien (SUBDERE, organe principal d'aménagement du territoire qui dépend du Ministère de l'Intérieur) : l'organisme international finance en effet la réforme de l'Etat chilien à travers un programme de renforcement des capacités municipales, le PROFIM (Fortalecimiento Institucional Municipal)¹. La Banque participe par ses prêts au financement des gouvernements, généralement au niveau central, mais elle est depuis 1996 susceptible d'intervenir directement auprès des gouvernements infra-nationaux. Ce sont les fonctionnaires chiliens qui, à Santiago, ont rapporté à leurs collègues de la Banque l'expérience associative menée dans le nord du pays ; ces derniers ont d'emblée perçu l'association rurale comme : « pionnière de la promotion de l'action collective pour résoudre les problèmes communs ». Les archives de l'association font débiter fin 2001 la coopération avec le bailleur global qu'est la Banque, avec des visites de délégation de la Banque dans l'espace aymara

Une délégation importante de membres de l'organisme², accompagnés de consultants délégués par lui, participe au séminaire organisé par l'Alliance à Arica en janvier 2002. La réunion porte alors sur la discussion d'un document de proposition d'appui rédigé par les fonctionnaires qui a pour titre « Une proposition d'appropriation pour les Aymaras » (*Una Propuesta de Empoderamiento para los Aymara*). Un examen approfondi des circonstances de cet événement montre qu'il n'est pas à proprement parler fondateur : il exprime le résultat d'une bonne année de travail entre les membres dirigeants de l'Alliance ASF et les fonctionnaires de la Banque Mondiale, lesquels ont

¹ Les municipes ruraux de Tarapacá ont d'ailleurs bénéficié dans le cadre du PROFIM de matériel audiovisuel et informatique, notamment pour mise en place d'un accès au courrier électronique pour chaque localité.

² Spécialistes des programmes Société Civile et Développement Social de la Banque Mondiale au sein de la direction Sous-régionale LCC7F Argentine, Chili, Paraguay, et Uruguay.

postulé au nom de l'association Aymara à un appel d'offres du Norwegian Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development –NTF-ESSD qu'ils viennent de remporter (accord de financement débloqué le 18/12/01)¹. De fait, le partenariat noué par la Banque avec la structure Aymara répond à une ligne spécifique des programmes de lutte contre la pauvreté lancée en 2000² permettant au bailleur de s'auto-proclamer comme un « acteur important dans le processus de développement des peuples indigènes ». Cette proposition de l'organisme international satisfait en grande partie les attentes de la partie chilienne de l'association qui, dans une lettre adressée au chef de la mission BM (21/1/02), avait souligné son souci de travailler sur l'institutionnalisation de l'Alliance. La clôture de l'intervention de la Banque s'effectue de la même façon au cours d'un nouveau séminaire (Arica, Chili, 27-28/8/03 ; 4° « Encuentro de Municipios Rurales e Indígenas, y la Integración del Cono Sur de América »)³. Des propositions de développement thématiques sont présentées, notamment pour dans les domaines touristique et agricole, et les membres de l'Alliance sont renvoyés vers d'autres donateurs potentiels⁴ pour la réalisation de ces idées.

Quel bilan tirer de cette rencontre ? Le contact avec les grands organismes internationaux a certes obligé les acteurs locaux à clarifier leurs objectifs. En termes politiques, cette liaison internationale a surtout permis de renégocier la position de ASF dans les jeux d'acteurs nationaux (ce qui correspond à l'objectif initial de mise en valeur de zones périphériques) : côté chilien, c'est face aux représentants de la Banque Mondiale que le représentant de la SUBDERE présent au séminaire de 2002 s'engagea à apporter un appui

¹ Donation norvégienne : 55 000 dollars pour l'année 2002, complétée d'un budget de 30 000 USD (20 000 voyages, salaires, 10 000 couts indirects et administratifs) de la part de la Banque Mondiale.

² *Stratégie de Société Civile pour l'Amérique Latine, 2002-05*, section « Empoderamiento de los Pobres y Promoción de la Responsabilidad », dans la ligne des préconisations du Rapport Mondial sur le développement 2000 sur « la capacité des pauvres et d'autres groupes exclus à participer, négocier, changer et disposer d'insitutions responsables qui améliorent leur bien-être. »

³ cf. *Informe sobre el Seminario de Cierre del TF050501* : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/EXTPEAM/0,,contentMDK:20598367~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:384393,00.html>

⁴ Fonds auxquels il leur est suggéré de demander de l'argent par la suite :

1- Le Fonds de Donations pour les Peuples Indigènes, dont l'objectif est tant l'amélioration des conditions de vie que de gouvernance des populations concernées, par le biais de l'incrémentation du capital social de ces communautés, basé sur la mise en valeur de leur culture et de leur identité.

2- Le Programme de formations des Leaders Indigènes des Pays Andins, dont l'objectif est la consolidation des capacités politiques sur la base de l'échange de connaissances et d'expériences.

technique au projet. L'Alliance a été dotée d'un chargé de mission permanent contracté par la SUBDERE (consultant à temps complet sur ce projet). Sa présence a permis de donner une nouvelle impulsion à la dynamique associative : toute l'année 2006 a été consacrée à la préparation de la réponse à un appel d'offres d'un autre bailleur international, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) portant sur les « Biens publics régionaux ». Ici, le « bien » mis en avant est la culture transfrontalière, laquelle pourra ensuite être mise en valeur économiquement (par le tourisme notamment), si la BID appuie la structuration de ce territoire. Une fois encore, les conflits locaux et les difficultés d'embrayage vis-à-vis des populations locales pas toujours en phase avec leurs dirigeants, semblent avoir été balayés par la nouvelle reçue début 2007, à savoir que le projet déposé fin 2006, a été déclaré éligible par la BID.

2. 4 Une gouvernance complexe

L'associativité qui semble régner sur la constitution de l'Alliance ne doit pas cacher conflits et difficultés de gouvernance. Il s'avère difficile en effet dans un cadre purement associatif de déterminer des règles limitant les possibilités d'élargissement de l'Alliance. Des intentions de partenariat ont ainsi surgi, aussi bien de la part d'acteurs d'échelle supérieure telle l'autorité Binationale Autonome du Lac Titicaca (ALT, *Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca*), que d'organisations de base, telles les « Junta de Vecinos » (organisations de voisinage très structurées et disposant d'une influence locale importante malgré leur faible capital financier. L'élargissement géographique pose également problème : la dynamique porteuse engendrée par l'Alliance devient attractive pour d'autres territoires, dans un périmètre de voisinage plus éloigné. Des municipalités de la deuxième Région du Chili ainsi que de la province argentine de Jujuy ont témoigné ouvertement, par leur présence à des séminaires et ateliers, de leur volonté de s'intégrer à la dynamique ASF, faisant valoir sa proximité historique et environnementale vis-à-vis des municipes fondateurs, tout en soulevant le problème du changement de nom que leur entrée dans l'alliance impliquerait. Leur présence n'a fait que renforcer la nécessité de discuter du référent fondateur, le qualificatif Aymara, déjà remis en question par la participation depuis 2003 de la Mancomunidad Gran Tierra de los Lipez, recouvrant un territoire contigu mais composé d'habitants majoritairement issus du groupe ethno-linguistique quechua¹...

¹ Cf. la carte proposée par <http://geocities.com/achacachinet/bolnac/> pour saisir l'imbrication des deux groupes aymara et quechua dans l'ouest bolivien.

On reviendra peu ici sur l'organigramme de l'association et ses modes de fonctionnement¹ si ce n'est pour évoquer certains conflits de pouvoir significatifs. L'administration et la définition de la ligne politique de l'Alliance ne sont pas sans poser de problèmes internes, une fois posée l'objectif collectif d'un « développement des territoires et juridictions des membres de l'Alliance en concordance et en harmonie avec les plans de développement locaux, régionaux et nationaux ». Dès la formulation du regroupement trinational et son érection en association indépendante, son existence a posé problème à un certain nombre de ses membres fondateurs. Ce fut notamment le cas au Chili où l'Alliance a vu le jour sans l'accord officiel de l'Association des Municipalités de l'intérieur de la Première Région dont elle était issue (pas de validation en Assemblée Générale), ce qui est dû à un problème de personnes : l'Alliance a été initiée par l'un des hommes forts de l'Association chilienne, F. Humire, lequel y voyait un moyen de contre-carrer le pouvoir du président, alors maire de Colchane, H. Mamani. Les deux hommes représentaient aussi une lutte d'influence entre les vallées de deux arrière-pays, celui d'Arica et celui d'Iquique. La légitimité du challenger lui venant de son statut de président exécutif de la FERAN, la discussion portant sur la constitution du Conseil de l'Alliance Stratégique le montra. S'il fut d'emblée acquis qu'il serait composé d'un membre issu de chacune des associations de municipalités fondatrices (l'un élu président, les deux autres obtenant le statut de vice-présidents), le débat porta sur la pertinence de la présence d'un représentant de ladite FERAN, sachant qu'il s'agissait d'un événement annuel organisé en bonne partie par l'AMR chilienne... Cette incorporation d'un quatrième membre au Conseil fut cependant acquise.

C'est dans les modes de ratification des accords obtenus dans le processus de mise en place de l'Alliance que l'on voit également apparaître les difficultés de la démocratisation du système. Le président de l'AMR chilienne lutta pour que la création de l'Alliance soit soumise à la ratification par son association, ayant pourtant proposé que les municipalités constituant la base concernée par les actions à venir de la Trinationale puissent se prononcer sur sa création. Les parties bolivienne et péruvienne n'étaient en revanche pas d'accord pour soumettre le texte à l'agrément de leurs bases, dans la mesure où cela retarderait le véritable travail « envers les pauvres ». Cela se traduisait aussi un désaccord entre les membres sur les priorités assignées à l'Alliance, le Pérou et Bolivie envisageant une stratégie immédiate de lutte contre pauvreté alors que le Chili insistait pour passer par une étape de travail sur les conditions d'institutionnalisation de l'association. Ce différentiel était en partie

¹ Mise en place de dix commissions thématiques (Ethnique, Agricole, Développement productif, Tourisme, Infrastructure, Ressources énergétiques, Ressources hydriques, Développement social, Action sociale, Environnement).

lié au statut et moyens distincts dans les trois municipalités des trois pays et à l'existence de fonctionnaires municipaux au Chili seulement.

Dans l'ensemble, l'Association s'avère composée d'élus et de fonctionnaires territoriaux, adossée au service public dans un fonctionnement non lucratif. Des représentants du secteur privé (chambres consulaires, dans le domaine touristique notamment) participent régulièrement aux ateliers et séminaires réalisés dans la recherche du développement d'opportunités productives. Lors d'événements comme la FERAN, des groupes de micro-entrepreneurs sont présents (en grand nombre lors de la dernière édition de novembre 2006) pour tenter de structurer collectivement leurs modes de production (recherche de labels) et de commercialisation (coopératives). De façon remarquable, un représentant de l'une des grandes mines de cuivre (mine de Cerro Colorado, groupe BHP Billinton) assistait également au séminaire que l'alliance organisa en juin 2006 : il avait repéré la structure comme cible potentielle des actions que la multinationale développe envers les communautés locales (développement rural surtout) afin de mieux faire accepter sa présence.

3. La construction de l'argumentaire : du référent rural à la mobilisation internationale et ethnique

Revenir sur les argumentaires qui sont à l'origine du processus d'émergence de ce projet de territoire que représente l'Alliance Stratégique Aymaras Sans Frontières, c'est analyser un transfert de référents territoriaux. Passant de la mention d'un « rural » fédérateur à un projet « transfrontalier » puis à une mobilisation ethnique « Aymara », le discours passe de la mutualisation à l'exclusion, ou du moins se construit dans la tension dialectique entre ces deux pôles identitaires.

3.1- Sémantisation des projets : frontière et développement

Si l'on s'attache à l'analyse des objectifs de Aymaras Sin Fronteras tels qu'ils sont affichés dans les documents produits par l'Alliance elle-même, on perçoit deux préoccupations distinctes : mener à bien des projets de développement permettant d'améliorer le niveau de vie sur l'espace concerné (électrification rurale, améliorations agricoles et pastorales, construction d'un projet de tourisme durable dans le cadre de la patrimonialisation des Chemins de l'Inca, etc.) mais surtout, semble-t-il, médiatiser ce territoire pauvre, éloigné, oublié, aussi bien auprès des gouvernements et bailleurs que des médias : « Nous devons faire connaître nos réalistes » statue le premier texte (Actes de

l'accord de Putre, 2001), afin de « remporter l'appui des gouvernements régionaux, nationaux et des sources de coopération » (Arica, janvier 2002)¹.

C'est dans ce but que le regroupement transfrontalier est né, selon un raisonnement économique de gains de moyens : il s'agit de « tirer profit des avantages et potentialités de l'intégration transfrontalière pour obtenir des bénéfices communs lesquels généreront à leur tour des externalités positives dans leur entourage, améliorant les niveaux de subsistance » (Arica, janvier 2002). D'ailleurs, le fondement de l'alliance n'apparaît pas de nature productive : les acteurs réunis parlent de la création d'un cadre commun de réflexion et de coordination des initiatives d'interaction et de développement transfrontalier, attendu que :

- « - les espaces Régionaux Frontaliers constituent des unités économiques et sociales aux potentialités de développement commun et partagé nombreuses et fortes »²,

- le processus de globalisation, comme les facteurs de compétitivité qui s'imposent, ont pulvérisé les formes artisanales et traditionnelles de notre système de production et de commercialisation,

- dans le cadre des signaux clairs en faveur des initiatives de développement dans les zones pauvres donnés par des Organismes Multilatéraux, il existe une volonté politique concertée de la part des protagonistes de cette rencontre,

- les ressources de cette région Sud Andine sont similaires dans tous les pays concernés, puisque des réalités identiques nous unissent, comme l'environnement, la culture et le développement productif,

- nous devons faire connaître nos réalités

Ce long extrait de la Déclaration de Tacna (août 2001) permet de faire valoir les priorités de fonctionnement de ce qui va devenir l'Alliance Stratégique. Il fonde également la justification possible d'un organisme qui déroge au fonctionnement administratif et politique des trois pays dans lesquels il s'insère, comme en témoigne le texte rédigé par le conseiller juridique auquel ASF a demandé de valider ses statuts : « ni la conduite ni la réalisation des relations politiques avec nations étrangères ne sont du ressort des municipalités chiliennes », y est-il noté, mais la finalité de l'association étant « la coordination avec des institutions nationales ou internationales, dans le but de perfectionner le régime municipal », elle institue bien « les conditions

¹ « lograr el apoyo de los gobiernos regionales, nacionales y de las fuentes cooperantes » *Plan trinational de développement transfrontalier*, 2002.

² « amplios y poderosos factores de desarrollo conjunto y compartido ».

pour constituer un espace de réflexion générateur d'initiatives de développement des peuples Andins»,. Son existence légale est possible conclut-il, mais les décisions prises en son sein ne peuvent être ni obligatoires ni « liantes » (« *vinculante* ») pour les associés, dans la mesure où l'Alliance a été conclue pendant la FERAN, sans être avalisée formellement par une assemblée générale de l'Association des Communes de l'Intérieur de la Première Région chilienne (*Avis rendu en janvier 2002, para Leticia Robles Valenzuela, Asesor juridico*).

3.2-Chronologie des appellations

Il faut effectivement se souvenir que l'entité initiale concernée par le processus décrit s'appelait « Association des Municipalités de l'intérieur de la Première Région », nom technique, à l'image du pragmatique de l'aménagement au Chili, pays où les régions sont désignées par leurs numéros. On peut noter qu'elle a changé de nom depuis deux ans, prenant le nom d'« Association des Municipalités Rurales de Tarapacá » et le sigle qui l'accompagne : AMRT.

En ce qui concerne l'alliance trinationale à proprement parler, dans les premiers documents produits c'est la réalité andine qui est mise en avant et qualifiée comme telle : « les ressources de cette Région Sud-Andine sont similaires dans tous les pays concernés » (Actes de l'accord de Putre, juillet 2001). D'autres textes, comme la Déclaration de Tacna (août 2001) mentionnent la situation sud-andine (« accord trinational des maires de la zone sud-andine du Pérou, Chili, Bolivie »), faisant référence à des initiatives d'intégration sub-régionale menées à d'autres échelles dans cette partie des Andes, et notamment le regroupement des entrepreneurs GEICOS (« Groupe d'entrepreneurs interrégional du Centre Ouest sud-américain »), initiateur de la ZICOSUR (« zone d'intégration du Centre Ouest d'Amérique Latine ») (Amilhat Szary, 2003). La première Convention de l'« Alianza Estrategica Trinacional de Alcaldes Rurales Andinos de Bolivia, Chile, Perú » (mars 2002) est d'ailleurs célébrée dans la presse locale comme une rencontre (« *encuentro* ») de maires « andins » de Bolivie, du Chili et du Pérou.

Le document co-produit avec la Banque Mondiale semble révélateur d'un changement de paradigme dans la revendication : le texte se présente comme une « stratégie sur les municipalités indigènes : proposition pour un renforcement du pouvoir Aymara » (« La estrategia sobre municipalidades indígenas : una propuesta de empoderamiento para los Aymaras »). Il donne à l'Alliance un triple rôle, le pilier identitaire apparaissant essentiel (« 1/ Construire un espace social pour appuyer la récupération de son identité ; 2/ Mobiliser sa capacité institutionnelle ; 3/ Fortifier ses capacités de gestion dans

la définition et la promotion de stratégies de développement rural ». Le bailleur ne fait que mettre en valeur un discours porté par certains membres de l'alliance, notamment le président de la FERAN F.Humire, dont un certain nombre de courriers attestent de l'intensité de son intériorisation de la rhétorique ethnique. Il parle souvent de « l'espoir ressenti si anxieusement par certains de ses membres d'une intégration des communautés de ce territoire aymara, ancestralement commun dans cette zone frontalière » (2001)¹, et s'en sert comme d'un argument devant valider la maturation du projet stratégique : « Ce document, est le produit d'un travail silencieux et concentré, comme un apport additionnel à l'aspiration intense à l'Intégration [la majuscule est de l'auteur] de ces trois pays concernés. Ces derniers désirent fortifier et développer un territoire régional frontalier, dans lequel sont impliqués des hommes et des femmes dont la seule motivation est d'avoir l'opportunité de se sentir appartenir à cette zone sud-andine, dont le dénominateur commun est d'être originaires et fils de cette terre-mère, orgueilleux de leur Culture et de leur origine Aymara » (2002)². Cette rhétorique lui permet d'emprunter des accents provocateurs dans sa façon de dénoncer l'« amnésie » des gouvernements centraux dans leur façon de répondre aux besoins des communautés rurales andines » et d'affirmer que « nous ne voulons pas que nos communautés se convertissent en un second Chiapas », suggérant que l'Alliance est capable de « produire un pôle de développement dans toute la macro-région du monde aymara »³

La sémiologie des documents de communication produits par ASF témoigne de cette évolution (cf. figure n°2) : si le logo tri-frontalier (trois mains prolongées d'un drapeau qui se serrent) reste un marqueur stable, les référents au renouveau identitaire andin sont fortement présents, avec l'insertion notable de la Wiphala, le drapeau à petits carreaux multicolores qui est devenu la bannière des mouvements politiques indigénistes en Bolivie notamment. Vieilles pierres de Tiwanaku, textiles anciens et danses folkloriques constituent des attributs

¹ lettre à un consultant, 2001 (PHDG / Asesor Consultor) « Tan ansiada integración de los componentes de las comunidades de este territorio aymara, ancestralmente común para esta zona fronteriza ».

² lettre du 28/12/01 de Humire à F. Vidal V., Secrétaire d'Etat à l'Aménagement (SUBDERE), sur le document d'accord signé à Putre Feran 2001 : c'est « Este documento, es el producto de un trabajo silencioso y dedicado como un aporte más a la tan anhelada Integración de estos tres países involucrados. Quienes desean fortalecer y desarrollar un territorio regional fronterizo, en donde están involucrados hombres y mujeres que solo los animan a tener una oportunidad de sentirse parte de esta zona sur Andina, con un denominador común el cual es ser originarios e hijos de esta madre tierra, orgullosos de su Cultura y de su origen Aymará. »

³ Déclarations à la presse de F. Humire récemment élu président de l'ASF (*El Correo*, Tacna, 23 et 24/3/2002).

plus facilement identifiables par des non-Aymaras et participent de l'effort de l'Alliance pour utiliser la culture dans un but productif.

Figure n°3 : Couverture de pochette réalisée pour rencontres trinacionales, 2002



Conclusion

Revenir ainsi sur les fondements de la fondation d'un territoire de projet en Amérique Latine à travers l'analyse de ses référents permet, semble-t-il, d'y affirmer le rôle essentiel de la démarche sémantique tout en nuanciant l'importance des qualificatifs utilisés. Le discours met tour à tour l'accent sur la mutualisation (associativité) et l'exclusion (ethnicité) sans s'embarrasser d'éventuels hiatus entre les référents. Dans le cas présent, il s'avère fondamental, pour faire exister le territoire, d'en parler : pour ce faire l'avoir nommé est primordial. Mais la présence d'un référent autorise la médiatisation du territoire surtout vers l'extérieur : on se trouve là dans une démarche de communication qui n'est pas applicable à l'identique en interne. Sans que nous ayons pu en détailler les conséquences, la construction de l'Alliance Stratégique Aymaras Sans Frontière pêche par manque paradoxal de participation. Conçue par des élites indigènes ayant su renouveler leur discours politique, elle peine à trouver un relais populaire, du fait de l'absence de concrétisation de projets de développement sur le terrain. Ce constat sévère autorise à se demander si dans ce cas il s'agit véritablement de mobilisation ou bien d'instrumentalisation ethnique ?

La portée de cet argumentaire va cependant au-delà des échanges discursifs : le but initial des maires ruraux, celui de faire connaître et prendre en compte un territoire marginal a bel et bien été atteint. Au fil des années, au Chili puis en Bolivie, les autorités régionales et nationales se sont intéressées à la dynamique Aymaras Sin Fronteras au moment où celle-ci semblait leur échapper. Côté chilien, au niveau central que représente le Ministère des Affaires Etrangères, une direction spécifique (DICORE, Direction de Coordination régionale) créée en juin 2000 pour suivre les initiatives des territoires à l'international, est représentée dans les rencontres de ASF ; le gouvernement régional, connaissant l'initiative depuis ses débuts mais sans grande considération envers ses instigateurs, a changé de discours depuis le dépôt du projet à la BID.... Il resterait sans doute à évoquer l'impact de ces échanges locaux sur l'amélioration des relations diplomatiques entre les pays concernés, Aymaras Sin Fronteras participant de la forte mobilisation paradiplomatique existant sur cette triple frontière depuis les années 1990 (Paquin, 2004, Tapia Valdés, 2003). La capacité de mobilisation de ces maires de communes périphériques ne cesse de surprendre ceux qui les côtoie, la visibilité du territoire émergent participant sans doute autant à sa revalorisation que l'innovation du processus engagé. Si le choix d'un référent ne fait pas à lui seul un phénomène de territorialisation, il peut en revanche en modifier considérablement le statut d'un territoire, quitte à jouer sur des fluctuations sémantiques (ici : rural / andin / aymara / transfrontalier) qui n'entravent pas la dynamique sociale et politique qu'il entend désigner.

BIBLIOGRAPHIE

ALBO, X., "Aymaras entre Bolivia, Perú y Chile", *Estudios Atacameños* 19 (2000), p. 43-73.

ALBO, X., *Pueblos indios en la política*, La Paz, CIPCA, 2002. 246 p.

AMILHAT SZARY, A.-L., "La région, paradoxe territorial néolibéral ? Analyse de l'impact géographique d'un modèle économique sur le Norte Grande chilien," *Géographie*, Toulouse, Toulouse 2-Le Mirail, 1999, 509 p.

AMILHAT SZARY, A.-L., "Les recompositions du Norte Grande chilien pendant la transition démocratique : enjeux d'une gestion territoriale en contexte néolibéral", *Revue de Géographie Alpine* 88 (2000), no. 1, p. 93-104

AMILHAT SZARY, A.-L., "L'intégration continentale aux marges du MERCOSUR : les échelles d'un processus transfrontalier et transandin", *Revue de Géographie Alpine Traverser et utiliser la frontière*, Andes-Alpes (2003), n° 3, p. 47-56.

AMILHAT SZARY, A.-L., "Indigénismes," *L'Amérique Latine*, Volvey, A. (dir.), Paris, Atlande, 2006, p.135-146

AMILHAT SZARY, A.-L., "Are borders more easily crossed today ? The paradox of contemporary trans-border mobilities in the Andes", *Geopolitics* 2007 (2007), n° 1.

ANDERSON, J. (dir.), *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, London, 2002, 272 p.

ANDOLINA, R., RADCLIFFE, S. A. & LAURIE, N., "Gobernabilidad e identidad: indigeneidades transnacionales en Bolivia," *Pueblos indígenas, Estado y Democracia*, Dávalos, P. (dir.), Buenos Aires, CLACSO, p. 133-170.

BARTH, F. (Editor), *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*, Universitetsforlaget / Little, Brown & Co., Oslo / Boston, 1969..

BENGOA, J., *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000. 341 p.

CORTÈS, G., "Migrations et mobilités circulatoires dans les Andes boliviennes. La face cachée d'une ruralité en "résistance"", *C.M.H.L.B. Caravelle* (2002), no. 79, p. 93-115.

DÁVALOS, P. (Editor), *Pueblos indígenas, Estado y Democracia*, CLACSO, Buenos Aires, 2005. 368. p

EATON, K., "Designing Subnational Institutions. Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile", *Comparative Political Studies* 37 (2004), no. 2, p. 218-244.

ESKELINEN, H., LIIKANEN, I. & OKSA, J. (Editors)(dir.), *Curtains of Iron and Gold : Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Ashgate, Aldershot, 1999.

GROS, C., "Demandes ethniques et politiques publiques en Amérique Latine", *Cahiers des Amériques Latines* 48 (2003), p. 11-29.

GROS, C. & STRIGLER, M.-C. (Editors)(dir.), *Etre indien dans les Amériques. Spoliations et résistances, Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, IHEAL, Paris, 2006.

HOOGE, L. & MARKS, G. (Editors)(dir.), *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield, Lanham, Oxford, 2000, 249. p.

HOOKER, J., "Indigenous Inclusion / Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 37 (2005), p. 285-310.

MONTERO, A. P. & SAMUELS, D. J. (Editors)(dir.), *Decentralization and democracy in Latin America*, Helen Kellogg institute for international studies, Uversity of Notre Dame Press, Notre Dame, Ind, 2004, 309 p.

MORIN, F. & SALADIN D'ANGLURE, B., "L'ethnicité, un outil politique pour les autochtones de l'Arctique et de l'Amazonie", *Etudes / Inuit / Studies* 19 (1995), no. 1, p. 37-68.

NEWMAN, D. & PAASI, A., "Fences and neighbours in the postmodern world : boundary narratives in political geography", *Progress in Human Geography* 22 (1998), no. 2, p. 186-207.

OXHORN, P., TULCHIN, J. S. & SELEE, A. D. (Editors)(dir.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective : Africa, Asia, and Latin America*, Woodrow Wilson Center Press/ Md /The Johns Hopkins University Press, Washington / Baltimore / London, 2004, 351 p.

PAQUIN, S., *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles / Bern / Berlin, Presses interuniversitaires européennes - Peter Lang, 2004. 189 p.

RADCLIFFE, S. A., LAURIE, N. & ANDOLINA, R., "Reterritorialised Spaces and Ethnic Political Participation : Indigenous Municipalities in Ecuador", *Space and Polity* 6 (2002), no. 3, p. 289-305.

TAPIA VALDÉS, J., "Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los órganos subregionales de gobierno. El marco jurídico-institucional de la integración transfronteriza subregional," *El marco jurídico-institucional de la integración transfronteriza subregional*, Instituto de Estudios Internacionales, U. (dir.), Iquique, UNAP / INTE, 2003, p. 113-122.

YASHAR, D., "Democracy, indigenous movements and the post-liberal challenge in Latin America", *World Politics* 52 (1999), no. 1, p. 76-104.

LE SCoT (SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE), NOUVEL OUTIL DANS LA TROUSSE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL OU COMMENT CONTINUER A EMMAILLOTER LE TERRITOIRE ?

Benoît ANTHEAUME

(IRD-Bondy)

antheaume@ird.fr

La France, y compris lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre plus large de l'Union européenne, doit composer avec six niveaux (ou couches, ou mailles emboîtées) d'encadrement administratif ou politique au point qu'on a souvent pu comparer cette situation à un millefeuille territorial (Frémont, 2005). Chaque niveau d'administration fait désormais l'objet d'une compétition électorale et se trouve donc dirigé par un personnel politique élu, qu'appuie un appareil d'attachés territoriaux et dont les pouvoirs et prérogatives ont été renforcés depuis les lois de décentralisation de 1982.

Commençons par une rapide énumération autorisant le décompte vertical des différentes mailles où s'intercalent parfois des agrégations horizontales qui contribuent aussi à emmailloter le territoire :

La maille nationale : la France métropolitaine et ses collectivités locales outre-mer représentent une seule et unique circonscription sur la base de laquelle sont organisées les consultations référendaires et, depuis l'amendement constitutionnel de 1962, les élections présidentielles au suffrage universel direct,

La maille euro-régionale : d'existence éphémère, elle est faite de régions françaises coalescentes (8) sur la base de laquelle sont élus les euro-députés français siégeant au Parlement de Strasbourg,

La maille régionale : la région regroupe entre un (région Réunion) et huit départements (régions Centre, Ile-de-France) sur la base de laquelle sont élus les conseillers régionaux siégeant en assemblée régionale. Cela signifie que région et département peuvent, dans certains cas, se confondre dans leur délimitation physique (notamment dans les régions et départements ultramarins),

La maille départementale : le département découpé, en fonction de la population inscrite sur les registres électoraux, en **circonscriptions électorales législatives** (maille électorale) sur la base desquelles sont élus les députés siégeant à l'Assemblée nationale. Sachant que tout département doit compter au moins deux députés quelle que soit sa population, les départements ruraux peu peuplés sont souvent sur représentés (dans un rapport qui peut aller de 1 à 10 entre l'Essonne et la Lozère par exemple). Une récente décision du conseil constitutionnel (janvier 2009) a rappelé que tout nouveau découpage (en projet au printemps 2009) doit plus s'opérer dans le sens de l'égalité démographique que dans celui de l'équité territoriale, décision qui pourrait augurer de la fin du quota minimum de deux députés par département,

La maille cantonale : le canton sur la base de laquelle sont élus les conseillers généraux, siégeant à l'assemblée départemental mieux connue sous le nom de conseil général,

La maille municipale : la municipalité ou commune représente la plus petite division territoriale qui a repris le canevas des paroisses de l'ancien régime, et sur la base de laquelle sont élus les conseillers municipaux, lesquels élisent donc, au suffrage indirect, leur maire.

Si la France dispose de nombreuses couches territoriales, s'emboîtant les unes dans les autres, le pays affiche également un décalage important entre une agglomération-capitale macrocéphale (10 millions d'habitants pour Paris et la région Ile-de-France) et le reste du pays. Les grandes agglomérations se classant en deuxième et troisième rangs, même si elles sont millionnaires, (Lyon et Marseille) n'ont pas une dimension qui puisse se comparer avec celle de Paris et de sa région. En termes de primatie urbaine, Paris se situe dans une situation de contraste qu'on retrouve souvent dans les pays du Sud, mais qui est assez unique en Europe. l'Allemagne avec son réseau de grandes villes, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne avec leurs bio-pôles politique versus économique (Genève-Zurich, Bruxelles-Anvers, Amsterdam-Rotterdam, Rome-Milan, Madrid-Barcelone), pour n'évoquer que des pays voisins proches, présentent des schémas urbains très différents.

Pour en terminer avec les chiffres, la France compte 22 régions, 100 départements bientôt 101 avec Mayotte), et environ 3000 cantons et 36000 communes, dont une dizaine totalement inhabitées à la suite de circonstances historiques... mais maintenues dans leur gangue territoriale originelle pour des raisons de mémoire, celle de témoigner des destructions subies et des horreurs du carnage de la Première guerre mondiale.

Si l'on excepte les faits historiques (l'extension territoriale de la France sous le premier Empire, le rattachement de la Savoie à La France en 1860, la disparition des départements algériens en 1962, la création des

départements d'Outre-Mer), la carte des départements est restée intangible depuis 1790, hormis des modifications mineures apportées au découpage de la Corse, divisée en deux départements et d'autres plus substantielles apportées au découpage de la région parisienne passée, en 1964, de 3 à 8 départements selon des cercles concentriques. Paris constitue désormais un noyau central fait d'une seule et unique maille qui fait à la fois office de commune et de département. Une petite couronne faite d'un tricot de 3 mailles départementales entoure le noyau central, puis une grande couronne, faite d'un tricot de 4 mailles entoure la petite. La taille des couronnes s'élargit naturellement au fur et à mesure qu'on s'éloigne du noyau central. Ces modifications majeures traduisent l'extension de l'urbanisation, notamment depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La structure francilienne, faite d'un noyau et de deux couronnes pourrait être à nouveau remise en cause dans les années 2010, une remise en cause sujette à controverse politique, mais qui tient compte du phénomène de «métropolisation» du monde, puisqu'on évoque une agglomération métropolitaine-capitale incluant la Basse-Seine et son débouché portuaire.

Le nombre de communes et donc de mailles municipales (36000) a été très souvent raillé et moqué puisque ce chiffre correspond approximativement au nombre de communes de toute l'Europe. Il traduit également un dispositif devenu beaucoup trop émietté au fil du temps, et souvent ingérable quand il s'agit d'organiser les services à la population, notamment dans les zones rurales. Des fusions communales (comme Illkirch-Graffenstaden par exemple où les deux toponymes anciens ont été accolés pour n'en faire qu'un) ont bien été tentées mais elles ont connu un échec monumental puisqu'elles n'ont concerné, au fil du temps, que moins de 2% des municipalités françaises (environ 500 fusions recensées)

La conclusion qui s'imposait donc, devant tant de réticences qui trouvaient souvent leurs racines dans la petite histoire, celle des querelles de familles et de clochers était que les communes devaient dès lors s'organiser sur la base d'un rassemblement volontaire pour mutualiser les interventions qui sont de leur ressort. Dans ce cas, on parle alors d'intercommunalité, voire d'interco. dans un registre de langage plus familier. Mais derrière l'intercommunalité se cache souvent une perte de souveraineté municipale, perçue comme une injonction venue du sommet de l'Etat, que maires et conseillers municipaux sont réticents à abandonner.

Quoiqu'il en soit, le concept d'intercommunalité cache des réalités et pratiques extrêmement diverses et variées, mais il reste l'un des truchements privilégiés par lequel l'Etat a pu, peut et pourra mettre en œuvre les grandes lois portant sur la décentralisation. L'intercommunalité contraint à des

coalitions permettant l'exercice d'un nouveau pouvoir local que les lois de décentralisation leur ont délégué et parfois dévolu.

Concernant l'intercommunalité, quelques distinctions doivent être opérées dans les pratiques entre :

Les syndicats intercommunaux, qui permettent de mutualiser les interventions en matière de service (eau, électricité, culture, sports, propreté, etc.), en collectant des impôts particuliers, et dont l'objectif est de rendre un ou des services, mais là encore, on doit distinguer les syndicats à vocation unique (SIVU) dans le but de construire et gérer une piscine, un réseau de médiathèques ou un terrain de sport par exemple des syndicats à vocation multiple (SIVOM) dont le spectre d'intervention, comme son nom l'indique, est plus large et peut couvrir le ramassage des ordures, le tri collectif, la distribution d'eau et l'assainissement, voire la gestion des maisons de retraite, ou les services d'aide à la personne.

Et d'autres constructions territoriales particulières, habilitées également à lever des imôts, et dont on va tenter de dresser le florilège :

Les communautés urbaines (créées par une loi de 1966) en général autour des plus grosses villes mais pas toujours. En 2009, on en comptait 16 (7,6 millions d'habitants) et elles ont été établies autour des villes d'Alençon, Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, le Creusot-Montceau, le Mans, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Strasbourg. Début 2009, les communautés urbaines de Toulouse et Nice se sont ajoutées à cette liste.

On peut considérer que ces communautés urbaines augurent d'un gouvernement métropolitain et peuvent donc s'assimiler aux aires métropolitaines sud-africaines, mais il s'avère aussi que de grosses villes comme Nice et Toulouse n'ont constituées des communautés urbaines que tout récemment, alors que des agglomérations de bien moindre importance (Alençon ou Arras) sont à la tête de telles constructions territoriales qui bénéficient d'une réelle gouvernance métropolitaine, depuis longtemps. Le président de la communauté urbaine n'est pas toujours le maire de la ville centre polarisante : c'est ainsi le maire d'Illkirch-Graffenstaden, ville de 25000 habitants, située au sud de Strasbourg qui préside la Communauté Urbaine de Strasbourg et non celui de la ville éponyme. Le fait que ces deux maires relèvent de la même sensibilité politique aide naturellement au partage des tâches, mais en règle générale, c'est l'intérêt des habitants de la communauté urbaine qui prime sur les rivalités politiques.

Une digression sur l'emploi du terme métropole paraît nécessaire : si des comparaisons entre communautés urbaines en France et aires métropolitaines d'Afrique du Sud sont pertinentes, l'usage des mots métropole, métropolitain, métropolisation reste limité dans le vocabulaire administratif français, voire dans le vocabulaire tout court puisque le concept de métropolisation n'est pas encore entré dans le petit Larousse (édition 2005) alors qu'ils fait désormais florès, et depuis longtemps déjà, dans la littérature géographique notamment sous la plume d'universitaires reconnues comme S. Jaglin, E. Dorier-Appril ou J.-P. Ferrier et plus encore sous celle des technocrates de la DIACT (ex-DATAR).

En France le mot métropole reste attaché à l'histoire coloniale et post-coloniale. C'est la France continentale et la Corse opposées aux départements, régions et communautés Outre-Mer. Un fonctionnaire affecté en Nouvelle-Calédonie passera ses vacances « en métropole », comme tout fonctionnaire colonial le faisait également depuis longtemps, mais le terme n'a pas perdu toute actualité puisqu'un opérateur de téléphone mobile facture les appels en « France métropolitaine » pour les distinguer des appels à « l'international ».

Dans le registre des transports en commun, le métropolitain ou métro reste le réseau souterrain de Paris intramuros (même si certaines lignes ont été prolongées hors des limites strictes de la capitale) et par extension tout transport en commun souterrain (métros de Lyon, Marseille, Toulouse, etc.).

Mais le mot métropole reste aussi attaché au redécoupage de la région parisienne dans les années 1960, avec la création de villes nouvelles (St Quentin en Yveline, Cergy, Evry, etc.) baptisées pompeusement « métropoles d'équilibre » par la DATAR pour faire contrepoids à Paris... Aucune de ces villes nouvelles ne pouvait prétendre rééquilibrer la forte tendance jacobine et centralisatrice française et 40 années après leur création, hormis le réseau autoroutier inachevé (La Francilienne), très peu de transports en commun joignent ces métropoles d'équilibre entre elles, et l'ouverture d'un réseau ferré baptisé « tangentielle » se fait toujours attendre.

Depuis les années 1990, dans une démarche marketing où dominent les communicants, tous les types de communautés urbaines ou d'agglomération se sont emparés du mot métropole (Montpellier, Orléans, Metz, etc.) d'autant plus que le concept est valorisant dans le sabir international définissant les agglomérations urbaines. Mais l'habit ne fait pas toujours le moine... et aucune de ces métropoles auto-proclamées ne peut prétendre au statut de « world class city » puisque chez les démographes de l'ONU, une métropole et plus encore une mégapole doit compter au moins huit millions d'habitants ou alors avoir une influence mondiale dans un domaine spécifique (finance, spécialisation industrielle, innovation)

Les syndicats d'agglomération nouvelle (créés essentiellement dans la foulée des métropoles d'équilibre en région parisienne) ne comptent à ce jour que 5 éléments.

Les communautés d'agglomération, créées par la loi en 1999, pour les villes de taille petite et moyenne comptent aujourd'hui 174 éléments et regroupent près de 21 millions d'habitants.

Les communautés de commune, créées en 1992, sont des agrégations de communes désormais au nombre de 2406, regroupant 27,5 millions d'habitants, sans qu'un leadership clair n'émerge toujours, sauf en cas de contraste démographique important instituant un leadership de fait. Dans la communauté de communes « Plaines et Forêts d'Yveline » par exemple le rapport de population se situe dans une fourchette qui va de 1 à 50 entre la commune dominante et la moyenne des autres. Cette situation induit des débats particulièrement mouvementés au sein du conseil de communauté dont le président déclarait récemment *« Un conseil communautaire de 15 communes avec 36 délégués n'est pas un conseil municipal où il y a une majorité et une opposition. Nous avons 15 communes qui n'ont pas le même nombre d'habitants, la même ambition et la même volonté communautaires et c'est normal qu'il y ait des idées différentes et des débats démocratiques. Le problème du président est de trouver l'équilibre dans cette communauté, qui réunit des villes à forte population et des villages qui ont 500 habitants. C'est normal et logique qu'il y ait des divergences »*. (Les nouvelles, 7 janvier 2009). Saluons cet aveu salutaire sur le fond non exempt de langue de bois dans la forme !

Ces communautés de commune pourraient s'assimiler aux municipalités de district sud-africaines au nombre de 284. Dans les deux cas, elles ont généré une très riche néo-toponymie, très étudiée, souvent fruit de discussions passionnées. Dans les deux cas également, elles ont induit de nouvelles rivalités de pouvoir et de personnes où le cumul des indemnités, en fonction des échelons de pouvoir, a pu apparaître comme un facteur non négligeable de conflits internes.

Enfin, l'intercommunalité, concept polysémique avéré, signifie aussi toute forme contractuelle de collaboration entre l'Etat d'une part et toute maille ou division territoriale (municipalité, département, région) d'autre part pour créer une structure particulière (parc régional, aires protégées, schéma d'aménagement rural, etc)

L'Assemblée des communautés de France fut créée en 1989. Elle essaye de promouvoir le mouvement intercommunal et défend l'intérêt et les objectifs du dispositif intercommunal. Elle met l'accent sur un mouvement d'implication ascendante, qui illustre un véritable changement de culture dans

un pays très centralisé, dont les initiatives émanaient plus fréquemment du sommet, et dans une logique qui était plutôt d'implication descendante.

Au 1^{er} janvier 2007, on recensait un total de 2600 intercommunalités de statut divers, soit 20% de plus qu'en 2006, qui impliquaient plus de 33000 communes, toutes tailles confondues et concernaient plus de 90% de la population française, laissant hors de ce champ 3000 communes environ, qui échappent toujours à tout regroupement ou à toute tentative de regroupement communautaire dans une logique revendiquée d'irréductibilité, proche de celle du « village gaulois d'Astérix ». D'autres communes se sont déjà échappées de l'intercommunalité à l'issue d'expériences jugées malheureuses, encore que la question soulève des difficultés juridiques difficiles à résoudre sur les partages de l'actif et du passif.

Derrière la rationalité techniciste, mais plutôt logique compte tenu des économies d'échelle réalisées qu'on accorde généralement à l'intercommunalité se cachent néanmoins quelques problèmes essentiels.

Le fonctionnement de l'intercommunalité a souvent conduit à une augmentation substantielle des impôts locaux dont l'assiette est calculée sur des taux modulables votés par les élus des différentes mailles territoriales (région, département, commune, syndicat mixte). La multiplication des échelons décisionnel et politique favorise l'emploi, mais il le fait de façon parfois perverse en introduisant des structures redondantes rémunérant des prestations de services et pratiquant des recrutements de personnel sur des critères parfois peu transparents, laissant entrevoir des zestes de localisme, de clientélisme et de népotisme. Ces nouvelles mailles et leurs acteurs sanctuarisent leur position par une communication prolifique, ou par la construction de symboles forts du pouvoir local (hôtels de région ou de département, sièges de de communauté de communes, maisons de département), dont les coûts récurrents sont élevés et doivent être assumés par le contribuable ! Si la multiplication des niveaux, dans le cadre des lois de décentralisation, a également pour conséquence le renforcement de leurs prérogatives respectives, elle a parfois une autre conséquence sourde : la lutte de pouvoirs entre les échelons pour le partage de prérogatives parfois mal définies : l'action sociale –où l'on voit de plus en plus de Centres Intercommunautaires d'Action Sociale et de moins en moins de Centres communaux d'Action Sociale-, l'action culturelle, les travaux de voirie et plus encore, depuis la crise mondiale de 2008, l'intervention pour ne pas dire l'interventionnisme économique. Chacun des acteurs revendiquera le succès de tel ou tel projet dans son bilan personnel, ou fera porter l'échec sur le concurrent du bord opposé, en jouant sur la confusion des échelles territoriales que permet parfois le cumul des mandats. Cette situation permet d'être à la fois acteur global et acteur local, surtout si elle s'enrichit de surcroît (et dans

toutes les acceptions du terme) de postes et positions annexes rémunérées (président de la régie des eaux, commission d'attribution des logements, président du syndicat d'enlèvement des ordures, etc.). Ce vaste débat, dont on sait qu'il est souvent et régulièrement ouvert par la classe politique, n'est pas tranché et concerne en fait tous les échelons de la vie administrative et politique. (comm orale PA Landel, 12 2008)

Il n'est pas rare non plus que des maires perdent de leur autorité au profit des présidents d'intercommunalité, dont le poste est l'expression d'élections au suffrage indirect, où ne s'expriment que des élus municipaux. Les présidents des intercommunalités ont un rôle important. Ils traitent directement avec les représentants des instances administratives d'échelon supérieur ou avec les différents prestataires de service qui génèrent d'importantes rentrées fiscales par le biais des taxes professionnelles, ou qui répondent aux appels d'offres.

De ce constat, il apparaît que l'intercommunalité connaît une crise de croissance, qu'elle nécessite que ses compétences soient très minutieusement définies, et qu'elle offre trop de positions susceptibles d'être cumulées. Si l'intercommunalité doit être considérée comme un succès quantitatif (la croissance de l'emploi dans la fonction publique territoriale n'a jamais été aussi élevée) et comme le succès d'un mode de gouvernance à l'articulation des échelles territoriales, elle doit être aussi sereinement analysée et évaluée à l'aune de son efficacité et de son rendement.

Nous avons souligné plus haut que l'immense majorité des communes appartiennent à un système ou à un autre d'intercommunalité, mais il est difficile de savoir si l'intercommunalité est plus choisie que subie. Certaines communes s'y refusent absolument. L'intercommunalité n'est donc pas un système exhaustif pavant intégralement la carte nationale. Ce système laisse en quelque sorte des « trous » qui parfois se bouchent (ralliement tardif à l'intercommunalité), mais pas toujours ! Il arrive que la commune la plus proche, celle avec laquelle les liens devraient être les plus naturels et les plus évidents soit parfois celle qui abrite vos « meilleurs ennemis », du fait de querelles sans âge, transmises de générations en générations. Dans d'autres circonstances un peu particulières, la différence politique tourne au refus absolu de collaborer. La commune d'Orange, dirigée par l'extrême-droite reste ainsi parfaitement isolée et ne prend part à aucune structure intercommunale (comm. orale au séminaire sur l'innovation territoriale, Avignon, 2002). On peut donc considérer que si certaines communes se comportent en isolats par rapport à toute pratique de l'intercommunalité, d'autres sont isolées et ostracisées par leurs voisins...

Aménagement du territoire et intercommunalité : Le SCoT entre table rase et carte blanche

L'exercice de planification et d'aménagement du territoire ne se limite pas à l'échelle nationale ou régionale, il prend aussi en considération le phénomène d'intercommunalité locale à travers la réalisation des Schémas de Cohérence territoriale (SCoT) créés par la loi « Solidarités et Renouvellement urbain » (SRU) de 2000. Ces SCoT visent à organiser un développement urbain cohérent, solidaire et durable. C'est un document d'aménagement du territoire, établi sur le moyen et long terme et qui reprend l'héritage des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), mais ce n'est pas un simple outil organisant la destination générale des sols. Il exprime un projet de développement élaboré dans le principe d'un mot d'ordre, devenu une injonction : celui du développement durable. Le code de l'urbanisme s'applique au SCoT, dont il respecte les principes :

- répartir le développement urbain entre les différents modes que sont l'urbanisation de terrains naturels et la reconstruction de la ville sur elle-même
- garantir sur le territoire la diversité des fonctions urbaines (commerces, emplois et activités, logements, loisirs) et la mixité sociale de l'habitat.
- utiliser de manière raisonnée et équilibrée les différents espaces

Prenons l'exemple du SCoT du Sud-Yvelines. Il est élaboré dans le cadre du Syndicat mixte d'Elaboration du Schéma de Cohérence Territoriale du Sud-Yvelines (SMESSY), qui a autorité sur un bassin de vie, situé à une cinquantaine de km au Sud-Ouest de Paris, comptant 66000 habitants en 2006 et qui regroupe, sur un espace continu, 3 communautés de communes comptant respectivement 15, 8 et 5 communes nonobstant 2 communes isolées. Les structures intercommunales qui gèrent l'organisation des services essentiels à la population sont également prises en compte. Mais il doit s'élaborer en concertation avec le cadre plus général du Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) en cours de révision, une arène où s'affrontent les intérêts divergents des échelles territoriales : la région d'une part et les bassins de vie d'autre part.

Dans sa lettre d'information « Objectif territoire », le SMESSY a entrepris, lors d'une phase initiale, d'examiner le catalogue d'objectifs qu'il fixe au territoire concerné : poursuivre un développement économique équilibré, maintenir une agriculture diversifiée, préserver le cadre de vie, renforcer une offre de logements adaptée à tous les besoins.

Pour tenter d'éviter toute dissémination et tout mitage, tout empiètement d'un type d'espace sur un autre, comme la construction de pavillons isolés sur d'anciennes terres de culture, pour s'assurer que la prolifération urbaine horizontale gaspillant l'espace et grevant les coûts des réseaux d'approvisionnement (eau, électricité, voirie, assainissement, etc.) soit sévèrement limitée, un souci de cohérence est recherchée dans la préservation du bâti et des espaces naturels existants. L'objectif est de bâtir un socle sur lequel pourra se conduire une politique locale d'aménagement du territoire réconciliant le renouveau urbain, la politique du logement, l'évolution du réseau de transport. Le SCoT doit moins tenter de concilier que de rapprocher emploi, équipement et habitat. Le SCoT doit donc trouver un équilibre entre espace bâti et espaces agricoles et naturels, et tous ceux qui sont porteurs d'autres fonctions économiques et faire en sorte que la qualité de l'air, l'environnement, les paysages bâtis et naturels soient préservés. Qui ne souscrirait pas à de tels principes ?

Du passé, le SCoT ne doit pas faire table rase, sans qu'au futur, il ne donne carte blanche : un bel exercice d'équilibre !

La grande difficulté se situe en fait à l'articulation des échelles entre le SCoT, schéma local et le SDRIF, schéma régional. Les acteurs du niveau local n'ont pas forcément la même perception que les acteurs du niveau régional, et le SDRIF est parfois présenté localement dans une relation de dominance, dont le dominé (SCoT) fera, au delà des couleurs politiques certes différentes des acteurs, invariablement les frais.

En conclusion, la superposition de schémas d'aménagement, selon des échelles différentes présente des difficultés d'ajustement, mais pas seulement. Elle pose la question de la multiplicité des acteurs et des échelles dans le sens où l'aménagement du territoire constitue un exercice qui se justifie plus à petite échelle qu'à grande échelle. L'idée d'emmailloter le territoire de mailles s'explique par les lois de décentralisation voulant rapprocher la décision au plus près des habitants, l'idée que des schémas puissent faire de même semble en revanche beaucoup plus contestable et montre toutes les contradictions territoriales suscitées par la collision de deux démarches aux méthodes différentes : l'une d'implication ascendante, le SCoT et l'autre d'implication descendante, le SDRIF. Reste à savoir s'il est possible de trouver un moyen terme qui permette au citoyen-habitant de faire allégeance à la fois aux principes de construction de son territoire de proximité et à ceux de sa région ! Trop d'appartenances contradictoires finissent par tuer l'appartenance.

NB : Ce chapitre a beaucoup emprunté au livre éclairant et passionnant de Martin Vanier « Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité », Economica, 2007.

**LA PLACE DU REFERENTIEL
«DEVELOPPEMENT DURABLE» DANS LA
NOUVELLE DONNE AMENAGISTE AU
MAROC**

**PUBLIC DISCOURSE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN CURRENT
MOROCCAN DEVELOPMENT POLICIES**

Cécile GUYETANT-FAUVEL

cecile.fauvel@free.fr

*UMR PACTE 5194 – Laboratoire Territoires
Université Joseph Fourier, GRENOBLE I
Institut de Géographie Alpine*

Résumé : Riche à bien des égards, le contexte marocain l'est particulièrement en ce qui concerne l'observation des mécanismes territoriaux à l'œuvre. La crise environnementale et le contexte de mondialisation ont donné au discours global du "développement durable" une valeur performative qui a légitimé le passage d'une planification stricte et centralisatrice à un discours aménagiste. Depuis les années 2000, le Royaume du Maroc a en effet engagé un grand chantier de rénovation de sa politique d'Aménagement du Territoire, faisant référence au concept de durabilité et visant à enrayer les inégalités socio-spatiales persistantes. Initialisée par un débat mené en 2001 à l'échelle nationale, sous forme d'ateliers locaux et basé sur un partage des responsabilités, la démarche innovante consiste à associer les acteurs locaux à la définition des orientations du gouvernement. Cette démarche participative a pour objectifs de mettre en cohérence des politiques d'intervention très sectorialisées et d'en appeler à des processus de subsidiarité à double sens qui s'accompagnent de l'ouverture à la décentralisation, de l'émergence de la société civile et des articulations entre échelons. Cette contribution sera donc l'occasion d'interroger la façon dont le discours et la mobilisation d'un référent aux enjeux puissants et complexes, le "développement durable", composent avec la réalité multiple du territoire marocain.

Abstract : With its rich heritage of landscapes and cultures and its fabled cities, Morocco is not lacking in resources. It is also an interesting example of territorial processes in action. The world environmental crisis and economic globalization have led to paradigmatic references to Sustainable Development in public discourse and legitimated the country's transformation from strict central planning to local participatory development. Since the turn of the 21st century, the Kingdom of Morocco has been engaged in setting up an ambitious Development Policy in response to social and economic inequalities. Initiated in 2001 during a nationwide debate in numerous local workshops and meetings held throughout the country, the current approach takes both bottom-up and top-down practices into consideration. The main aims are to harmonize the actions of stakeholders from different sectors and to establish a dual subsidiarity based on decentralization, the growth of civil society and more efficient interconnections between levels of deployment. This paper discusses the way in which Moroccan public discourse on a concept as influential as Sustainable Development attempts to come to terms with the country's many-sided territorial development issues.

Les processus de recomposition territoriale, que ce colloque propose comme contexte de réflexion avec l'objectif de s'attacher notamment à la lisibilité des logiques d'aménagement, s'accompagneraient de l'élaboration ou de l'utilisation de marqueurs forts, signes tangibles que le territoire est en mutation, que ses fonctionnalités changent, que ses acteurs se répartissent la scène autrement. De cette quête de légitimité, voire de normalisation à l'échelle internationale, peut-on déceler les pistes qui concourent à comprendre comment se font et se défont les territoires aujourd'hui ?

Le "développement durable" est certes devenu un référentiel contemporain majeur, alimentant abondamment discours politiques et doctrines institutionnelles pour, sinon construire une articulation équilibrée entre les différentes dimensions économiques, sociales et environnementales, au moins parvenir à les relier entre elles. Toutefois s'il émerge, en filigrane de cette question, une capacité globale à constater nombre de dysfonctionnements auxquels les sociétés actuelles sont confrontées, cela ne s'accompagne toutefois pas automatiquement de la capacité à les problématiser. C'est notamment la question qui se pose à l'échelle du Maroc, alors même que le pays se lance dans une ambitieuse politique d'aménagement du territoire sur le long terme. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), réalisé en 2002 et validé en 2004¹, l'annonce dès son premier chapitre : « *le*

¹ Le SNAT entérine les orientations préconisées en matière de développement par la Charte d'Aménagement du Territoire. Cette charte formalise dès 2001 la teneur des débats tenus lors de la Grande Consultation Nationale de 2000, qui préconise une

concept fondamental sur lequel repose cette construction est bien évidemment celui de développement durable (...) C'est une tâche immense (...) (qui nécessitera un soutien international, tout à fait légitime au demeurant, compte tenu de l'importance continentale de cette action¹».

Pour répondre en effet au défi de la mondialisation et investir pleinement sa position stratégique au carrefour des continents africain, européen et américain, le Royaume du Maroc oriente depuis quelques années ses efforts vers une politique interne de transition, identifiable par les attributs politiques et administratifs de la démocratie modernisée (large part aux concepts de décentralisation, "développement durable", participation citoyenne et gouvernance). Cette stratégie est ainsi destinée à permettre au Maroc de réguler au niveau national les dysfonctionnements et les déséquilibres socio-spatiaux susceptibles de freiner son intégration à l'échelle supranationale. Pour autant, l'équité socio-spatiale invoquée se trouve prise dans un puissant jeu de tenailles qui s'opère sur le thème de la hiérarchisation. Tandis que l'Etat tente un désengagement au profit d'une société civile impliquée dans le développement local des espaces marginalisés, la définition de pôles de croissance valorise notoirement l'architecture urbaine en place au travers de projets de territoire ambitieux. Peut-on faire l'hypothèse que, sous couvert de l'argument environnemental, le recours au "développement durable" est une autre façon de réguler des ruptures spatiales historiquement actées et difficiles à résorber ? Des milieux montagnards sous-équipés et déconnectés des pôles économiques, notamment à cause du manque d'infrastructures routières et d'un analphabétisme toujours élevé, on a surtout retenu le potentiel naturel. Eau, air pur et biodiversité, conjugués au tourisme patrimonial (paysages, traditions berbères, savoir-faire ancestraux), offrent le décor idéal pour une mise en scène de ce que peut être le "développement durable" dans sa version conservatrice, voire idéologique. Il n'y a rien de péjoratif à utiliser cette métaphore théâtrale. Elle signifie juste qu'il existe une opportunité de (re)créer un contexte différent grâce à l'exploitation d'un mot d'ordre international dont il n'est même pas besoin de justifier la valeur.

I- Sur quoi reposent les défis de l'équité socio-spatiale ?

La problématique territoriale actuelle du Maroc est le fruit complexe de plusieurs dynamiques politiques tendant à maîtriser l'espace, son aménagement et ses populations. Si elle se manifeste aujourd'hui sous la forme d'une fragmentation socio-économique qui perdure entre le réseau

approche transversale et participative, par le partage des responsabilités entre les différents acteurs.

¹ Souligné dans le texte originel.

urbain et les milieux marginalisés, tels que par exemple des espaces montagnards potentiellement riches mais souffrant de graves retards d'équipements, elle s'étend d'autre part à l'intérieur même des milieux urbains du fait d'une métropolisation très difficile à maîtriser. Le défi majeur d'intégration que soulève aujourd'hui la nouvelle politique d'Aménagement du Territoire s'articule autour d'une trilogie mettant en tension les facteurs économiques, démographiques et écologiques qui font écho aux préoccupations du "développement durable" dans son acception première, à savoir une volonté d'équilibrage.

1.1 Les racines du déséquilibre

Le territoire marocain a connu une évolution à plusieurs vitesses dont on peut distinguer, pour faire bref, 3 phases chronologiques majeures qui en expliquent le façonnement contemporain :

- Le pouvoir central d'avant la colonisation, ou *Makhzen*, s'est trouvé affecté dans sa capacité à construire un édifice territorial stable, car il était fragilisé par la gestion permanente des conflits issus de l'architecture tribale qui prévalait historiquement au découpage politico-administratif du territoire. Aussi, loin de fonder une autorité unique et régulatrice, le système makhzénien s'est trouvé «*confronté à une mosaïque de spécificités humaines et culturelles qu'il devait gérer avec circonspection*¹». Cette situation de rapport de forces, générée par une combinaison d'obédience et de défiance et appuyée par l'instabilité politico-sociale de populations installée dans des barrières montagnardes difficiles à atteindre comme à surveiller, a engendré ce que Mohamed NACIRI a appelé le «*stress territorial*». Le pouvoir central de l'époque précoloniale maintenait son autorité en exploitant tant bien que mal les dissidences tribales des populations montagnardes et en les isolant.

- Sous-tendues par des objectifs de pacification stratégique, *les années de Protectorat* entérinent ensuite une dichotomie durable dans le développement et l'aménagement du territoire. Le début du XX^{ème} siècle marque ainsi la domination d'un «*Maroc utile*²», correspondant

¹ NACIRI Mohammed, 1999 : *Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle*. In Monde arabe, Maghreb Machreq, N°164, pp.8-34.

² Dénomination apparue dans les discours des deux principaux noms de la géographie coloniale, Jean Célerier et Georges Hardy, qui admirent par la théorie du «*syndrome ethnique*» -soit la dualité structurelle de la population marocaine : arabe ou berbère- que le Maroc se scindait en deux entités distinctes qu'étaient d'une part le Maroc utile, modernisé par la colonisation européenne, et le Maroc inutile, souffrant de handicaps car «*abandonné aux procédés indigènes*». Toutefois, c'est essentiellement l'administration qui se contenta de cette théorie déterministe, car les travaux des

essentiellement aux couloirs littoraux et aux réseaux de grandes villes qui bénéficient des politiques de modernisation et des conditions de croissance économique. Le reste du pays, difficile d'accès et par conséquent difficile à valoriser comme à contrôler, est pour l'essentiel maintenu dans un encadrement militaire.

- *Après l'indépendance (1956)*, en raison d'un secteur public important hérité de l'organisation étatique française, la logique de planification devint l'outil privilégié de la croissance espérée du Maroc indépendant et ce dernier se tourna dès 1960 vers la planification économique du secteur agricole. C'est alors l'occasion de favoriser une organisation paysanne contribuant à résorber la fragmentation socio-économique entre les plaines agricoles modernes, donc fertiles et riches, et les vallées montagnardes à économie sylvo-pastorale de subsistance. Toutefois, dans un contexte mondial où le paradigme de la croissance économique comme vecteur privilégié de croissance sociale représentait alors le modèle capitaliste de développement par opposition à l'idéologie socialiste, la nouvelle institution marocaine (monarchie réhabilitée en la personne de Mohammed V, grand-père du souverain actuel) tranche en faveur d'un dispositif technocratique contribuant essentiellement à accroître la production dans les zones agraires rentables.

A partir de là, le fonctionnement est clair : il ne s'agit pas de résorber les inégalités territoriales croissantes, de façon à entamer une évolution socio-économique du pays plus homogène, mais à l'inverse, de profiter de la plus-value économique que suscitent les espaces déjà engagés dans une dynamique de croissance pour éventuellement drainer le reste du pays. Cette scission entre le développement économique du secteur agricole moteur et le développement du monde rural dans son ensemble, avec ses complémentarités éventuelles, ses potentialités négligées, a contribué à enfoncer encore plus profondément l'espace rural montagnard et les bordures sahariennes dans une situation de marginalisation socio-économique. Or, dans le contexte exigeant et compétitif de la mondialisation, cette dualité de l'évolution est actuellement en passe de se complexifier. La fragmentation de l'espace marocain s'accroît en termes de disparités socio-économiques. C'est dans cette conjoncture que s'est renforcée l'attraction de la métropole, entraînant une croissance urbaine rapide et difficilement contrôlable. Se côtoient désormais le Maroc moderne, « intégré à la cybergéographie », le Maroc « urbain (et) déconnecté de l'espace rural », le

géographes cités ont cheminé plus avant dans la réflexion. Ainsi Jean Célérier a-t-il travaillé sur un découpage davantage fondé sur les grands ensembles physiques (cf JF TROIN). Quant à Georges Hardy, il écrivait en 1933 « l'occupation pouvait et devait se borner momentanément aux régions productives, en somme aux plaines cultivées, et l'on espérait que le reste se soumettrait à la longue par attraction. En réalité le Maroc utile, c'est tout le Maroc. » (cité par M. Naciri).

Maroc « des banlieues des grandes villes » en voie de paupérisation et le Maroc « rural » sous-développé¹.

1.2 L'anticipation des nouvelles tensions

Ces différents visages du Maroc peuvent sembler caricaturaux, mais ils traduisent une réalité multiple sur laquelle se cristallisent des tensions nouvelles. Le document de synthèse du SNAT reprend l'expression « *scénario de l'inacceptable*² » pour évoquer la conjoncture très préoccupante à laquelle le pays se prépare avec la confrontation de priorités contradictoires que sont d'une part la préservation des ressources et d'autre part les objectifs sociaux de résorption de la précarité. Naturellement la contradiction évoquée correspond à l'urgence et aux réalités sur le terrain. Car sur le long terme, et c'est ce à quoi engage la rhétorique du "développement durable", les aspects concurrentiels doivent pouvoir entrer en relative harmonie par une recherche de la maîtrise des déséquilibres. La Stratégie Nationale de Développement Durable qui est une des priorités affichées par le gouvernement marocain depuis 1995 y fait d'ailleurs très clairement référence en annonçant une volonté d'«*instaurer les bases du développement durable, afin de répondre aux besoins nationaux en matière de gestion rationnelle des ressources naturelles et pour mieux intégrer les dimensions sociales et économiques (...) dans le cadre du processus de Rio et du Sommet Mondial de Développement Durable de Johannesburg*³». Par cette déclaration d'intention, le gouvernement marocain se recommande donc officiellement des 27 principes fondateurs professés lors du Sommet de Rio. Ceux-ci accordent une place prépondérante à la protection de l'environnement comme partie intégrante des processus de développement (chapitre 4), tout en étant conditionnée par la lutte contre la pauvreté (chapitre 5) et en prenant en considération certains groupes sociaux comme les femmes, les jeunes et les communautés locales et autochtones (chapitres 20 à 22). La restructuration territoriale que préconise le Schéma National d'Aménagement du Territoire a donc pour objectif de réguler les fortes disparités socio-spatiales pour l'accès aux ressources et au travail.

¹ M.Naciri

² Formule que l'on doit à la DATAR Française des années, lors de la publication en 1971 de l'étude pilotée par le groupe SESAME, créé en 1968 au sein de la DATAR. Intitulée « une image de la France en l'an 2000 », cette étude de nature tendancielle situait les évolutions de la France dans les 30 années en déterminant de profonds déséquilibres spatiaux et sociaux. L'effet repoussoir renforçait alors la légitimité de l'aménagement du territoire et instruisait la nécessité d'établir un schéma général pour servir de cadre de référence.

³ A ce sujet, voir le site du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement : www.matee.gov.ma/

Le problème crucial auquel doit aujourd'hui faire face le Maroc est celui du stress hydrique et de la pénurie en eau. La gestion de l'eau, dans sa période moderne, s'est faite par le biais de lourds investissements hydrauliques (barrages, pompage des nappes, systèmes de canaux pour les périmètres irrigués). A présent les grandes plaines agricoles fertiles (en particulier Souss et Haouz), pourtant situées en position favorable aux pieds de la barrière orographique de l'Atlas, présentent une surexploitation accentuée, ce qui questionne de façon inquiétante le maintien de l'activité agricole entre autres. A cette problématique de l'eau se cumulent, tout en la renforçant, les dangers de l'érosion des sols et de la déforestation massive, particulièrement dans les zones de montagne paupérisées. Ces questions environnementales de fond sont incontournables. Elles se posent avec d'autant plus d'acuité pour un pays qui n'a pas tout à fait terminé sa transition démographique et qui se trouve dans le même temps confronté à des enjeux importants de restructuration économique, ne serait-ce que parce que l'échéance de l'entrée en vigueur du traité de libre-échange avec l'Union Européenne se rapproche. Les chiffres donnés par le cinquième et dernier recensement de septembre 2004 établissent une population de presque 30 millions d'habitants¹. Bien qu'une transition démographique soit en cours, avec des taux de fécondité en baisse (qui permettent d'envisager à terme une forme de stabilisation de l'accroissement de la population), l'enjeu à très court terme concerne l'absorption de la population active par le marché du travail et la résorption du retard en terme de scolarisation et de formation. Or les prévisions statistiques font envisager une multiplication par deux de la population n'ayant pas accès au marché légal du travail, gonflant ainsi la problématique du secteur informel (emploi et logement) et de la précarisation. On le comprend, investir la notion de "développement durable" est une façon de recentrer en amont une crise environnementale dont les conséquences en chaîne fragilisent la volonté d'intégration.

II- Quel mode d'action publique est activé par le référentiel "développement durable" ?

2.1 La hiérarchisation des territoires

Le principe majeur auquel s'attache la nouvelle dynamique territoriale voulue par le gouvernement marocain consiste à concevoir la résorption de cette fragmentation socio-économique en optimisant la hiérarchisation des territoires. Cette hiérarchisation valorise avant tout la structure urbaine en place, dans l'objectif de capter un dynamisme apte à se diffuser ensuite par le

¹ Pour rappel, 11 millions au premier recensement (1960) et 26 millions au recensement précédent (1994).

biais d'un réseau urbain solide dans l'ensemble des points nodaux du pays. L'idée est de reconstruire une unité nationale basée sur l'impulsion de pôles de croissance, dont la dynamique de développement tirerait les espaces marginalisés et encore lourdement handicapés par le manque d'infrastructures et la faible valorisation de leurs potentialités :

- il s'agit en premier lieu de *l'Aire Métropolitaine Centrale*, sur la façade atlantique allant de Kenitra à El Jadida et comprenant les capitales économiques et administratives que sont respectivement Casablanca et Rabat. C'est cette façade atlantique qui joue le rôle principal de récepteur-émetteur des flux et des échanges mondialisés en direction du monde occidental.

- 2 territoires de projet que sont les aires urbaines de *Tanger-Tetouan* (au nord, sur la façade méditerranéenne, donc tourné vers l'espace européen) et de *Fes-Meknes* (à l'intérieur, dans la plaine du Saïs aux pieds de la dorsale moyen-atlasique, sur l'axe qui relie le pôle de Rabat à l'Est par le « seuil de Taza » et par conséquent en position de carrefour avec les voisins du Moyen Orient)

- 5 pôles de *développement programmé* dans la perspective d'optimiser des spécificités complémentaires face à la compétitivité internationale : *Nador* (portail méditerranéen du Nord-Est), *Oujda-Berkane* (en position frontalière avec le grand est), *Marrakech* (centre sud, tourisme, plaine agricole du Haouz, ville recevant les populations du Haut-Atlas), *Beni Mlal et Tadla* (à la jonction du Haut Atlas et du Moyen Atlas, fort potentiel patrimonial à valoriser dans un axe pour le moment vide entre Marrakech et Fes), *Agadir* (vocation portuaire et touristique, porte vers les voisins du continent Africain et plaine du Souss).

C'est donc la ville, malgré la crise urbaine qui accompagne l'augmentation exponentielle de sa population¹ et qui se manifeste notamment par une paupérisation massive de l'habitat populaire, qui est considérée comme le vecteur déterminant de la croissance nationale. Les potentiels de développement qui lui sont attribués en termes de création d'emplois, de scène de gouvernance, d'outil de régulation sociale, représentent les enjeux fondamentaux d'un processus de métropolisation susceptible de tirer le pays vers le haut.

¹ En dépit d'une histoire urbaine marquée par les dominations dynastiques et commerciales, le Maroc est resté jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle essentiellement rural. Or le taux d'urbanisation ne fait depuis qu'accroître, passant de 7% à plus de 50% aujourd'hui et estimé à 70% dans une perspective de 20 ans. La population urbaine est estimée à plus de 16 millions d'habitants pour un total approchant les 30 millions.

2.2 Gouvernance et collectivité locale : des projets exclusivement urbains ?

Cette architecture portée par l'aménageur et basée sur la métropolisation est d'une part déterminée en fonction d'un rapport à l'international et d'autre part se construit sur une trame gestionnaire et collective qui valorise la gouvernance locale. A cet égard, les expériences pilotes d'Agenda 21 s'en font les parangons, en tant que « *nouvelle manière de gérer le territoire, en accord avec tous les participants, et grâce à des actions concrètes qui permettent d'assurer le développement durable du territoire*¹ ». En 2001, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement (MATEE), en partenariat avec le PNUD, a décidé d'engager un programme d'Agenda 21 sur Marrakech, Agadir et Meknes sur une période probatoire de 5 ans. Faisant suite à la réalisation d'un *Profil Environnemental*, des *déclarations* signées entre la municipalité en tant que collectivité locale et les différents acteurs territorialisés (essentiellement société civile et services extérieurs²) amendent les procédures de concertation et de gestion intégrée, dans le but de « *favoriser la participation active de tous les acteurs de la collectivité à la prise de décision et la mise en œuvre de ces décisions*³ ». La gestion rationalisée de la ressource eau ainsi que l'intégration sociale des quartiers sous-équipés (notamment en matière d'assainissement et d'accès aux infrastructures urbaines) et d'habitats insalubres sont les axes transversaux de cette promotion urbaine qui vise à renforcer la compétence territoriale des acteurs locaux. Cette culture participative actant le partage des responsabilités, qui fait écho à l'article 28 de l'Agenda 21 Mondial⁴, s'inscrit nouvellement au

¹ Extrait de *L'Agenda 21 local au Maroc, guide méthodologique*. Réalisé en 2006 par le MATEE en partenariat avec le PNUD, ce guide est destiné à tous les acteurs appelés à s'investir dans la gouvernance locale. Il est doublé par un *Recueil de pratiques participatives au Maroc* promouvant l'approche participative comme outil incontournable dans la mise en œuvre de projets collectifs nécessitant la recherche de consensus.

² Appellation donnée aux départements ministériels déconcentrés.

³ *L'Agenda 21 local au Maroc*. Op.Cit.

⁴ Extraits de l'article 1 : « *Ce sont les collectivités locales [qui] jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable* »

Article 2.a : « *D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité* ».

D'après le *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement*, (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992. Source : <http://www.agora21.org/dd.html>

Maroc dans un mouvement stratégique plus large, relatif aux processus de décentralisation. En effet depuis le milieu de la décennie 1990, le rôle gestionnaire de l'Etat omnipotent s'amenuise au profit d'une figure étatique orchestrant les réalités territoriales à l'aide de l'instrument *collectivité locale*¹.

Or pour que la métropolisation, comme caisse de résonance de la capacité intégrative et productive, se conduise dans des conditions viables, avec une maîtrise à minima de l'urbanisation et de la qualité des offres de services et d'infrastructures, il faut désengorger. L'évolution des bidonvilles sur les pourtours des grandes villes est au premier chef la traduction concrète d'un double phénomène : l'arrivée permanente de populations pauvres à la recherche d'opportunités de travail (même informelles) qui s'avèrent plus nombreuses dans les centres urbains que dans les arrière-pays, à laquelle se conjugue une véritable problématique de dépossession foncière qu'il ne faut pas négliger et ce d'autant plus qu'elle creuse le lit de certaines formes de corruption politique mettant à mal le processus démocratique. Ce dernier point a été soulevé au cours de plusieurs entretiens avec des acteurs de la ville (à l'Agence Urbaine, à l'Agenda 21, à l'Agence de Lutte contre l'Habitat Insalubre) ou même de la campagne d'ailleurs (départements ministériels déconcentrés) et ne figure donc pas à l'état anecdotique². C'est pourquoi

¹ La politique de régionalisation engagée par la réforme constitutionnelle de 1996 accorde le statut de collectivité territoriale à la région (Dahir n°1-97-84 du 02 avril 1997), tandis que la révision en 2002 de la Charte Communale existant depuis 1960 renforce celui de la commune (Dahir n°1-02-297 du 03 octobre 2002). Il perdure toutefois une autorité de tutelle émanant du Ministère de l'intérieur pour toute décision en terme de fiscalité, de budget, d'initiative identitaire ou patrimoniale ou d'action avec des partenaires extérieurs.

² A titre d'exemple et sans entrer dans l'analyse du sujet car ce n'est pas ici le débat, citons ces quelques extraits issus d'entretiens différents :

« Plus il y a de gens non éduqués, non urbanisés, ne connaissant pas les tenants et aboutissants de la ville et de son fonctionnement, et plus facilement [le maire] peut avoir ces voix. Donc à la limite, c'est le maire qui est le plus intéressé pour créer un bidonville ! C'est un levier pour lui. Si on avait un minimum de civisme dans ce pays, ça n'aurait pas été le Ministère de l'Habitat qui aurait créé les ZAP [Zones d'Aménagement Progressives]. Cela aurait été les maires, les élus, qui auraient dit « attention, moi je tiens à préserver ma ville, il n'est pas question de créer un habitat clandestin insalubre ici » (ANHI)

« On commence à avoir des pratiques louches, même au sein de la société civile. C'est-à-dire qu'il y a des gens qui créent des associations non pas pour atteindre les objectifs déclarés, mais des objectifs personnels... ou bien ce sont des associations liées à des personnes bien déterminées, pour jouer des rôles bien déterminés... il y a l'autorité locale maintenant qui est en train de créer plein d'associations de façade » (A21)

l'intérêt porté à des villes moyennes commence à dépasser la simple attraction touristique de second ordre, pour les concevoir davantage comme des nœuds stratégiques d'un réseau structurant le territoire et jouant en quelque sorte le rôle d'« espace-tampon » entre des métropoles attractives et des arrière-pays démunis. Dans cette perspective, le MATEE cherche à étendre la procédure de gouvernance urbaine locale et depuis 2004, un nouveau type de programme a vu le jour pour mettre en place des Agendas 21 locaux selon une approche régionalisée. L'objectif est donc de procéder à un ajustement du réseau urbain de moyennes et petites villes qui gravitent dans le cercle de dépendance d'une métropole régionale. L'expérience-pilote se mène dans la Région de Marrakech-Tensift-El Haouz¹, considérée comme parmi les plus pauvres du Royaume, sur 16 centres urbains. Le lancement effectif de ce programme doit dans un premier temps porter sur 6 petites villes de la région (Tahnaout, Aït Ourir, Ben Grir, Chichaoua, Tlat El Hanchane et Kelaât Sraghna). La région Meknes-Tafilalt prévoit également de mettre en place une approche régionalisée (villes de Aïn Taoujtat, Agouray, El Hajeb, Sbaâ Ayoun et Ksar Aït Benhaddou qui fait déjà l'objet d'un projet de sauvegarde et de réhabilitation de la part de l'UNESCO eu égard à son patrimoine historique). En outre, depuis janvier 2005, un nouveau programme local d'Agenda 21 concerne 5 centres urbains secondaires dans le cadre du développement des provinces du sud marocain (la ville de Tarfaya dans la région de Laâyoune-Boujdour et les villes de Guelmin, Tantan, Assa et Tata dans la Région Guelmin-Smara). En se structurant, ces villes secondaires susceptibles de renforcer l'architecture métropolitaine pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de vecteur de la croissance, permettront également au Maroc de se positionner sur la scène méditerranéenne. Il faut en effet replacer la volonté de mettre en œuvre un réseau d'Agenda 21 dévolus à la gouvernance urbaine dans le contexte de la déclaration de Séville de janvier 1999. Cette conférence, qui se présente comme une forme de réaction dynamique à la Charte d'Aalborg², engage les villes et cités méditerranéennes à favoriser les processus participatifs et la

« Ces non ayants-droit [sur des parcours collectifs] sont quand même des électeurs potentiels. Vous ne pouvez pas imaginer ce qui existe comme jeux de pouvoir et comme calculs...les alliances changent continuellement...à l'occasion d'élections municipales et communales, les gens cherchent à avoir les voix de ces gens... tout ça se lie et se délie suivant les conjonctures et suivant les circonstances » (DPA)

¹ A noter qu'Essaouira, qui appartient aussi à la région Marrakech-Tensift-El Haouz, a engagé dès 1996 ce processus dans le cadre d'une coopération décentralisée avec la Belgique et l'appui de UN-Habitat. Faute d'un ancrage institutionnel, l'initiative n'a pas été convaincante, mais fait aujourd'hui l'objet d'une rénovation à partir des expériences menées sous la double égide du MATEE et du PNUD.

² Charte des villes européennes engagées sur la voie du développement urbain durable (adoptée le 27 mai 1994 par les participants à la conférence européenne sur les villes durables à Aalborg, Danemark)

reconnaissance des collectivités locales afin de mettre en œuvre des plans d'action locaux pour le développement durable. La coopération entre villes est souhaitée par le biais de « *nouveaux modèles de partenariat basés sur la notion de subsidiarité* » aptes à « *promouvoir, soutenir et coordonner les politiques de développement durable et les processus d'élaboration des Agendas 21 locaux, par des instruments réglementaires, économiques et techniques et par l'accès aux ressources*¹ ».

III- Les enjeux de l'intégration des marges

La question sous-jacente est inévitablement celle de la place accordée à la remise à niveau des arrière-pays ruraux marginalisés, en particulier les espaces montagnards qui ne sont pas en mesure de suivre la dynamique de croissance instaurée et espérée. La proposition 4 des orientations du SNAT reconnaît d'ailleurs que si « *les espaces de montagne sont d'une fragilité extrême (...) à l'origine du mal, il y a le processus de dépossession territoriale qui a établi une rupture entre les populations et la gestion de leurs terroirs* ». Le recours au "développement durable" est-il apte à resituer les enjeux de l'intégration des marges dans une globalité qu'ils avaient perdue ?

3.1 Une visibilité équivoque portée par le "développement durable"

Tout paradoxe étant stimulant, nous prenons quelques lignes pour souligner que ces marges montagnardes se situent pour l'essentiel en plein cœur du pays, en couvrant presque le quart de la superficie du territoire national. Environ le tiers de la population marocaine y habite, selon une densité supérieure à la moyenne nationale², sans oublier le rôle primordial que joue cette barrière orographique comme «château d'eau», vital dans un pays à économie agricole qui souffre sérieusement de la sécheresse. De plus, bien que fortement soumis à une déforestation problématique, les massifs montagneux sont couverts de plus de 60% des ressources boisées du pays. Saïd Boujrouf note à cet égard qu' « *il n'est pas exagéré de dire que le Maroc doit une grande partie de sa richesse relative à l'existence de ses montagnes*³ ». Si la précarité, l'exclusion sociale, les problèmes sanitaires résultent d'une construction

¹ Déclaration de Séville (adoptée le 23 janvier 1999 par les participants de la Conférence Euro-méditerranéenne des villes durables à Séville, Espagne)

² Du Nord au sud, les 4 massifs principaux du Rif, du Moyen Atlas, Haut Atlas et Anti-Atlas, ainsi que les 3 massifs secondaires du Zerhoun, des Jbilet et de la Meseta Orientale.

³ Boujrouf Saïd, 1996 : *La montagne dans la politique d'aménagement du territoire au Maroc*. In *La montagne marocaine : développement et protection*. Revue de Géographie Alpine, Grenoble, IGA, N°4, pp.37-50.

historique et spatiale aux fondements obsolètes, alors tout porte à croire que l'approche aménagiste prônant aujourd'hui l'équité territoriale et la participation citoyenne est susceptible d'y apporter une réponse efficace. Le contexte politique contemporain joue bien sûr dans ce sens, en particulier depuis 1998 et le gouvernement de l'alternance, et il serait anachronique de rechercher les raisons de la marginalisation qui perdure aujourd'hui dans une volonté d'isolement sécuritaire par rapport au pouvoir central. L'évolution novatrice apportée en faveur de la montagne consiste à la concevoir dorénavant comme un système écologique spécifique à préserver, et non plus comme un ensemble composite volontairement éclaté par le maillage administratif pour affaiblir l'autorité berbère ou bien faisant l'objet d'interventions sectorialisées non coordonnées. Un responsable au département du développement forestier le dit dans ces termes : « *Avec le développement durable, on va essayer de remédier à cette situation de marginalisation à laquelle ont été soumises ces zones depuis très longtemps. Parce que jusqu'à maintenant, chacun a travaillé séparément dans son secteur sans se soucier de ce que fait l'autre [département ministériel]... C'est tout un enchaînement qu'il faut remettre en place pour essayer de sauvegarder tout ça dans son ensemble et c'est ça ce qu'on appelle l'intégration totale¹* ».

En filigrane de cette volonté certaine d'intégration, on peut émettre l'hypothèse que ces montagnes ont un rôle implicite à jouer. Certes elles portent des enjeux environnementaux cruciaux, notamment par rapport à la ressource en eau, mais de plus, et c'est là à notre sens que l'implicite se situe surtout, elles contiennent un vivier actif de populations qu'il faut pouvoir fixer. La restructuration urbaine en cours ne supportera pas en effet d'absorber l'exode et la pauvreté et ces problèmes doivent se gérer en amont au sens propre comme au sens figuré. Le traitement de ces marges relève davantage d'un désenclavement, en partie mené par la mobilisation locale à présent que la société civile se voit reconnue une implication déterminante, que d'une croissance mené au rythme du reste du pays. Pour commencer, le recours au "développement durable" redonne de la visibilité à cet espace, en le positionnant comme sanctuaire d'une nature certes abîmée, mais pourvoyeur des artefacts de la biodiversité planétaire (le singe magot, le mouflon à manchette, le cèdre, le genévrier thurifère, l'arganier et bien d'autres espèces endémiques font aujourd'hui l'objet d'une attention soutenue de la part d'associations internationales oeuvrant en faveur de la préservation). Ce faisant, tout est mis en lumière, y compris le mode de fonctionnement des populations locales qui, depuis des générations, se partagent avec lesdites

¹ Entretien au Ministère des Eaux et Forêts, Service de lutte contre la désertification, Rabat, juillet 2004. Les mots soulignés retranscrivent l'insistance orale de l'interlocuteur.

espèces un même milieu. Les conséquences de cette cohabitation examinée sur le mode de la prédation et de l'érosion ne datent sans doute pas d'hier, mais elles sont soumises aujourd'hui à l'effet loupe qu'entraîne la référence au "développement durable". Au point que la loi cadre de l'Environnement de 2003 réserve une section à part pour traiter des zones montagneuses, qui précise que « *des dispositions législatives et réglementaires sont prises aux fins d'assurer une gestion intégrée et durable des écosystèmes et de les protéger contre toute dégradation de leurs ressources (...). Ces dispositions fixent notamment (...) les conditions d'exploitation, de protection et de mise en valeur des ressources des campagnes et des zones montagneuses*¹ ». Cette loi s'appuie sur la classique définition des besoins intergénérationnels pour annoncer la nécessité d'une politique nationale en faveur de l'amélioration des conditions de vie intégrant la gestion environnementale. Cela repose sur des actions de développement intégré qui se redéploient autour de l'autosubsistance et des activités locales génératrices de revenus, en associant les populations à la gestion rationalisée de la ressource. Il y a donc toute une négociation à mener pour convertir les tensions de naguère en partenariats acceptés et... durables. Il est intéressant d'observer comment les services étatiques, en particulier les services forestiers en charge de la gestion de la ressource, tentent de composer avec les structurations collectives lignagères, en retravaillant totalement une image ternie par des décennies d'autoritarisme et de défiance réciproque.

3.2 Un discours référentiel à valeur performative surtout

Une série d'entretiens (réalisés en décembre 2004 dans le Moyen Atlas) auprès des services dévolus aux aménagements de protection et de développement des zones montagnardes montre que tout propos s'échafaude autour de la procédure participative et des actions de développement. Il y a certes un engagement et une ambition de contribuer au développement des espaces pauvres - et cela ne saurait généralement être remis en question - mais des inerties peut-être mal identifiées pèsent sur cette volonté de changement². De ce corpus d'entretiens, nous avons estimé que ces inerties issues de la mise en œuvre du référentiel "développement durable" dans les projets de développement étaient de

¹ Section VI, article 37 du Dahir n°1-03-59 du 12 mai 2003 portant promulgation de la Loi n°11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement.

² Nous ne nous attarderons pas ici sur les blocages qui existent d'emblée et qui correspondent clairement à des questions culturelles. Dans le cadre de la réflexion sur les aménagements programmés, il s'agit très nettement de la question des statuts fonciers (vaste et complexe question des parcours collectifs, des terres *Melk*, des statuts *habous*, des ayants-droit, des non-ayants-droit), représentant une sérieuse pierre d'achoppement aux projets de développement.

3 ordres ; nous en avons dégagé une grille de lecture selon la typologie suivante : la *dissonance*, la *distanciation* et le *brouillage référentiel*.

3.2.1 - dissonance : la première inertie sous-jacente est à relier au contexte d'économie de subsistance : les cadres et ingénieurs auxquels sont confiées les mesures pratiques de développement se mobilisent sur des enjeux qui ne sont pas forcément les mêmes que ceux des populations locales. Cette forme d'inertie n'est pas entièrement occultée et, la plupart du temps, elle est décelée par le biais de sa traduction en terme d'opposition (« *C'est une opération qui a retenu l'attention des agriculteurs parce qu'elle corrige le ravinement. Mais ça n'a pas abouti à 100%, parce qu'il y a eu une opposition. Au fond les gens, ils préfèrent entretenir le cheptel que les plantations, donc ils ont besoin de tenir leurs terrains vacants pour le pâturage¹* »). Ce faisant la source du problème est en partie biaisée, car l'opposition témoignée face à certaines propositions de développement est alors travaillée comme la partie émergée de l'iceberg, à savoir le refus des populations d'accepter ce qui ne sert pas directement leurs intérêts. La démarche participative peut alors devenir un leurre, voire pire, car elle justifie et légitime l'action au prétexte que les populations sont sensibilisées ? Mais sensibilisées à quoi, comment, par qui ?

3.2.2 - distanciation : en découle une autre inertie majeure, celle du sentiment de hiérarchie pour ne pas dire de suprématie des uns par rapport aux autres. Les propos tenus laissent entrevoir le mode ingérant avec lequel peut s'organiser la mise en œuvre de projets de développement local. Il y a comme une distillation de la rhétorique occidentale du "développement durable" dans son versant très normatif, dont on peut se demander à quel point elle correspond à la réalité locale (« *le concept de développement durable heu... c'est un concept qui est très vaste. Ici ce sont des populations pauvres, donc il faut trouver d'autres alternatives pour diminuer la pression sur les ressources naturelles, car nous avons un patrimoine forestier et un patrimoine animalier qui occupent une place très importante heu... à l'échelle internationale (...). Donc par exemple, on organise les femmes sous forme d'association d'apiculture ou bien d'autres associations... pour qu'elle occupe son temps, parce que si elle reste sans rien faire, elle va s'ennuyer²* »).

3.2.3 - le brouillage référentiel : au fil des entretiens, les hésitations et les contradictions se ressemblent et une troisième inertie est révélée par l'usage récurrent de la terminologie. Derrière ces hésitations et ces contradictions, on comprend que le discours est encore à construire. Avec quelques variantes selon le service rencontré et la disposition de l'interlocuteur

¹ Entretien à la DPA d'Ifrane (Direction Provinciale de l'Agriculture)

² Entretien au bureau du Parc National d'Ifrane

à prendre du recul, le fil directeur reste cependant globalement le même : puisqu'on informe la population et qu'on lui demande d'exprimer ses besoins, c'est bien que la démocratie est en route (« *Ce ne sont plus des programmes de développement descendants, ce sont des programmes ascendants qui reflètent les besoins et les problèmes réels de la population¹* »). Si le "développement durable" n'est que rarement évoqué directement sous ce terme, tout laisse comprendre qu'il est convenu dans la démarche. C'est en creusant, au travers des divers entretiens, ce sens convenu, que nous repérons à quel point l'hypothèse de l'implicite évoqué précédemment se vérifie (cf 3.1.§2). Derrière des explications concrètes, souvent redondantes et émaillées d'un vocabulaire précis qui est fréquemment celui du bailleur de fonds ou du bureau d'étude en charge du montage du projet, on note que la notion de durabilité est sur le terrain perçue comme la capacité à faire durer. Le premier souci des acteurs techniques et administratifs intervenant dans les projets de développement semble être celui d'une autonomisation des populations auxquelles ils demandent d'être capables de prolonger les effets positifs du projet ou de l'action menée (« *Si on veut faire un projet collectif, c'est très simple, on leur demande de se constituer en association. Cette association est créée pour assurer la maintenance du réseau construit, donc pour la durabilité du projet²* »). Or cette priorité annoncée comporte une ambivalence de fond, car elle impose les pratiques socio-spatiales que les décideurs jugent adéquates. Ceci n'est pas renié et montre la prégnance d'une culture centralisatrice, ainsi qu'un certain déterminisme quant à l'inaptitude des populations rurales, par nature considérées comme démunies et trop conservatrices, à apprécier les efforts sur le long terme (« *Par incitation, heu... une sensibilisation, on peut mener un travail de profondeur pour heu... pour un projet d'exploitation désiré par l'Etat (...) Parce que maintenant, à cause du rétrécissement de l'espace pastoral depuis la sécheresse, au niveau de la tutelle de la DAR [Direction des Affaires Rurales au Ministère de l'Intérieur], ils nous disent trouvez-nous des zones qui peuvent recevoir des projets, puisque ces gens-là [les paysans] ne veulent pas s'organiser tous seuls³* »). Il y a un feuilletage entre une demande explicite, qui est l'entretien autonome des aménagements réalisés pour contribuer à une meilleure capacité de développement local, et une demande implicite qui est le respect de l'intervention extérieure, prenant notamment son sens à une autre échelle.

¹ Entretien avec une ingénieure agronome du Service Provincial des Eaux et Forêts à Khenifra.

² Entretien à la DPA d'Ifrane (Chef du Service des Aménagements).

³ Entretien à la DPA d'Ifrane (Directeur)

Conclusion

Gestion participative et renforcement de la compétence territoriale sont les aspects méthodologiques avancés pour dégager en quelque sorte l'état omnipotent de prérogatives développementalistes tout en lui laissant la capacité, par le mouvement récent de régionalisation, à dessiner l'architecture globale d'une valorisation spatiale qui se base sur les notions de compétitivité et de complémentarité territoriales. Le "développement durable" qui est mobilisé à toutes les échelles et dans tous les discours pour légitimer les actions territorialisées, s'accompagne d'un brouillage référentiel qui le rend paradoxalement assez confortable à utiliser. Ce n'est pas l'aspect sémantique déjà largement controversé qui est ici évoqué, car cela fait l'objet d'autres débats, mais plutôt une sorte de **banalisation**. Ce qu'on a questionné ici n'est pas tant la surenchère territoriale, c'est-à-dire l'émergence de projets dont il faut ensuite travailler les articulations, que le fait de ne même plus se poser la question de savoir s'il est ou non opportun de se référer au "développement durable". Cela ne revient pas du tout à dire que la notion n'est pas opportune pour renouveler la réflexion, mais bien que le référentiel n'active pas forcément les registres de l'équité sur lequel il se déploie.

Ceci est davantage un constat porté sur un changement de dynamique qui a besoin de s'ancrer en profondeur, qu'une critique non constructive sur le manque d'efficacité des nouvelles procédures, mais il convient de souligner que leur appropriation se fait pour le moment essentiellement de façon performative. Le chantier aménagiste engagé sur le thème de la durabilité est si vaste, qu'il paraît complexe de cerner d'emblée quelles sont les mesures pratiques à mettre en œuvre. En théorie il semble incontournable d'accompagner les velléités de démocratisation par l'accès à l'éducation dans un pays lourdement handicapé par l'analphabétisme, ainsi que par la valorisation de l'identité féminine et l'ouverture des zones enclavées à l'économie locale grâce à des infrastructures et équipements de base. De ce point de vue théorique et sans mettre aucunement en cause la bonne foi et la bonne volonté des acteurs de terrains acquis aux valeurs stimulantes de la transition démocratique, on peut faire l'hypothèse qu'ils se trouvent décalés face aux réalités locales.

Typiquement, que penser de la relation très ambivalente maintenue entre des espaces de croissance et des espaces sous-développés ? Il semblerait que le rôle ambigu des marges montagnardes connaisse une mutation dans ce nouveau contexte aménagiste, mais sans rien perdre de cette ambiguïté par ailleurs. Après avoir correspondu pour des raisons sécuritaires à un espace d'évacuation des problèmes, puis à un angle-mort dans la visibilité économique et politique, la marge deviendrait-elle pour des raisons

aménagistes la part cachée du système territorial dominant ? Ce questionnement ne se veut pas cynique, il interroge seulement l'exploitation qui est faite de l'argument environnemental dans le nouveau dispositif territorial basé sur la régionalisation et la compétitivité. En effet, en confrontant les discours (représentations théoriques), les pratiques (représentations programmatiques) et les observations (représentations empiriques) pour approcher la mise en œuvre de l'équité socio-spatiale telle qu'annoncée par le gouvernement marocain, on repose autrement la question de la lutte contre l'inégalité socio-économique. La banalisation du référentiel "développement durable" et son usage performatif ne contribuent-ils pas à laisser une large part à l'implicite derrière la notion de *synergie différentielle*¹ employée par le SNAT ? Ainsi dans le contexte marocain, on peut interroger le mode sur lequel se construit la relation entre une gestion urbaine de type offensive (Agenda 21, gouvernance politique, pôles de croissance, aires métropolitaines) et une gestion des marges sur de type intuitive (sacralisation de la relation homme-nature, tourisme doux, traditions et savoir-faire).

¹ Qui consiste à considérer l'aménagement et le développement selon la formule suivante : « de chaque territoire selon ses potentialités économiques, à chaque territoire selon ses besoins sociaux ». Royaume du Maroc. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. DAT. *SNAT. Synthèse*. 2003, p.60

BIBLIOGRAPHIE

Débat National sur l'Aménagement du Territoire. Région Marrakech-Tensift Al Haouz. Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat. Direction de l'Aménagement du Territoire, 2000.

La Région au Maroc : l'édification d'une collectivité locale. Rabat, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°16, 1998, 166 pages pour la partie écrite en français.

Maroc aux villes propres : Agendas 21 locaux pour la promotion de l'environnement et du développement durable en milieu urbain. Diagnostic de ville : profil environnemental de Marrakech. Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, PNUD, janvier 2003.

BELLAOUI A., 2000 : Le développement des zones de montagne au Maroc : objectifs et stratégies. In *La montagne et le savoir*, Montagnes Méditerranéennes, N°12-2000, pp. 27-30.

BERRIANE M. et SIGNOLES P. (édité par), 2000 : Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation. Rabat, Publication de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Agdal, Université Mohamed V, série Colloques et Séminaires n° 88, 380 pages.

BOUJROUF S., 1996 : La montagne dans la politique d'aménagement du territoire au Maroc. In *La montagne marocaine : développement et protection*. Revue de Géographie Alpine, Grenoble, IGA, n°4

BOUJROUF S. et GIRAUT F., 2000 : Des territoires qui s'ignorent ? Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc. In *la montagne et le savoir*. Montagnes Méditerranéennes, N°12, pp. 61-70.

MOSCOVICI S. et DOISE W., 1992 : Dissensions et consensus. Une théorie générale des décisions collectives. Paris, PUF, 296 p.

NACIRI M., 1999 : Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle. In *Monde arabe, Maghreb Machreq*, N°164

POCHE B., 1996 : L'espace fragmenté. Eléments pour une analyse sociologique de la territorialité. Paris, l'Harmattan, 275 p.

RIST G., 1996 : Le développement, histoire d'une croyance occidentale. Paris, Presses de Sciences Po, 427 p.

SEDJARI A. (dir), 1999 : Aménagement du territoire et développement durable. Quelles intermédiations ? Rabat, GRET, l'Harmattan, 325 p.

VERMEREN P., 2002 : l'histoire du Maroc depuis l'indépendance. Paris, la Découverte, coll. Repères, 122 p.

LE ROLE DES TERRITOIRES DE PROJET DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

M. Ludovic MEASSON,

Doctorant UMR CNRS PACTE-Territoires, Institut de Géographie Alpine,
UJF, Grenoble

Résumé

Les « territoires de projet » se multiplient en France (Pays, LEADER, PNR) sans que leur rôle dans l'action publique territoriale soit clairement défini. La présente recherche montre que les élus locaux l'utilisent pour assurer la continuité des enjeux territoriaux dans un contexte marqué par une incertitude croissante liée, d'une part, aux phénomènes de recomposition territoriale et, d'autre part, à l'évolution permanente des instruments de développement territoriaux. Deux études de cas du programme LEADER + suggèrent que les territoires de projet fonctionnent comme des « espace-tampon » entre l'*infra* local et le *supra* local en se spécialisant sur une fonction de plus en plus présente dans le travail politique local : la récursivité de l'action.

Abstract

The « territories of project » are increasing in France (Pays, LEADER, PNR) without their role in territorial public action being properly characterised. This paper raises the issue of two case studies of LEADER + program which emphasize that "territories of project" are run as « buffer zone » between the *infra* territory and the *supra* territory which shows specialization of these buffer-zones in recursiveness of local public action.

A quoi servent les « territoires de projet » ? Ils émanent tantôt des politiques régionales de développement territorial (exemple des CDRA pour Rhône-Alpes), tantôt étatiques (les Pays), tantôt européennes (zones LEADER)¹. Il est difficile de les définir autrement que par la négative : à peu près au-delà des EPCI² et en deçà des départements sachant que comme toutes les exceptions,

¹ Il faut également signaler l'existence des contrats d'agglomération dont il ne sera pas ici question en raison de la dominante rurale des espaces considérés.

² Etablissement public de coopération intercommunale : forme institutionnelle de l'intercommunalité de premier niveau au-dessus de la commune.

les « territoires de projet » ne respectent pas cette règle. Ils participent de ce que Frédéric Giraut¹ a appelé « un fantastique mouvement de remplissage ou de colmatage certainement unique en Europe » entre le département et la commune.

Leur nombre est croissant sans que l'on ne comprenne totalement leur rôle dans l'action publique territoriale. Par exemple, l'évaluation finale du programme européen LEADER² indique que contrairement aux attendus de la commission européenne, la mise en réseau entre territoires de projet est restée limitée. Par contre, le partenariat local a été renforcé. En définitive, le « transfert de bonnes pratiques » visant au développement des territoires ne semblent pas être une priorité pour ces derniers. La politique des PNR (Parcs Naturels Régionaux) vient également de faire l'objet d'une évaluation. Le document final³ indique une « satisfaction globale » des acteurs locaux, notamment des élus. Cependant, il rapporte que « l'effort de réflexion n'est pas toujours suffisant pour que certaines chartes échappent à la critique de ressembler davantage à un catalogue de bonnes intentions, dont les complémentarités ne sont pas toujours évidentes, qu'à un véritable projet de développement territorial durable »⁴. Ici encore, le rôle du territoire de projet reste ambigu puisqu'il apparaît bien comme une ressource locale mais ne constitue pas un espace de planification. Enfin, la politique des Pays a fait l'objet d'une évaluation au résultat sensiblement identique⁵. Le Pays est considéré intéressant du point de vue du dialogue interne au territoire tandis que les projets dont il est porteur sont peu sélectifs et peu structurants. On retrouve l'écueil de la « dérive vers une procédure de guichet ». Par ailleurs, l'articulation rural/urbain souhaitée dans la loi est limitée. De manière générale, « l'ouverture au territoire voisin est d'assez faible ampleur », par contre, les Pays participent au renforcement de l'intercommunalité... En somme, les territoires de projet apparaissent comme des ressources locales favorisant le renforcement des partenariats en interne sans qu'ils ne soient pour autant des instances de planification locale ni qu'ils ne favorisent les échanges avec l'extérieur. Leur rôle dans l'action publique locale (au-delà de l'opportunisme financier ou de l'effet d'aubaine qui sont des éléments importants mais n'expliquent pas la configuration des solidarités locales) reste donc largement à découvrir.

¹ Giraut, F. (2002). "L'exception territoriale française sous influence européenne ?" *L'information géographique* (2), p. 140

² Chora Conseil, Evaluation finale LEADER +, 10 janvier 2006.

³ G. Maupeou, A. Roux, et al., Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des PNR, 30 juin 2005

⁴ G. Maupeou, A. Roux, et al., p. 4

⁵ R. Clugniat, J-P Roubeau et A. Roux, Evaluation des démarches contractuelles des Pays, février 2006

Nous souhaitons proposer l'hypothèse selon laquelle les territoires de projet doivent être compris comme une réponse à l'incertitude croissante du travail politique des élus locaux car nous postulons que les élus locaux sont amenés à gérer des formes spécifiques d'incertitude.

La première forme d'incertitude est liée à la non-maîtrise par les élus des instruments de développement territoriaux. En effet, s'il y a bien un transfert de pouvoir vers les collectivités territoriales, celui-ci s'accompagne d'une mutation permanente des instruments d'exercice de ce pouvoir (réforme de l'architecture territoriale, des règlements des fonds structurels européens...). La gestion du territoire, qui s'inscrit dans le temps long, doit ainsi développer des stratégies d'intégration de la labilité de ces instruments.

La seconde incertitude réside dans la construction des objectifs, du contenu et du sens de l'action. Elle est la conséquence des phénomènes de recomposition territoriale qui imprègnent la substitution partielle des référents territoriaux aux référents nationaux. Les dynamiques territoriales se caractérisent désormais par l'accroissement des mobilités, des moyens de communication, la mondialisation des réseaux socio-économiques et elles engendrent une transformation des territorialités et, par conséquent des territoires¹. En effet, l'objet même de l'action, le territoire, n'est pas un donné qu'il faut recueillir mais au contraire il est en permanente construction, à la fois à l'origine et horizon de l'action². Ainsi, les transformations des dynamiques territoriales rendent incertaine la construction des territoires et, là encore, le travail politique territorial doit apprendre à composer avec cette nouvelle forme d'incertitude.

En somme, ces deux dimensions de la territorialisation sont affectées par des évolutions de fond qui, par effet de domino, affectent le travail des élus locaux. Il est donc évident que leur contexte d'action est très fortement instable et l'activité de différenciation entre l'environnement et le territoire, condition nécessaire d'une forme d'autonomie du territoire - et donc de possibilité d'action - doit aujourd'hui intégrer les mutations des dynamiques territoriales et des modes d'action qui y sont inhérents. Tous ces éléments engendrent un « système d'action complexe »³ qui oblige les responsables locaux à développer des stratégies de maîtrise de cette incertitude⁴ propres à ce

¹ Debarbieux, B. and M. Vanier (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues, Editions de l'aube

² H. Gumuchian, E. Grasset, et al., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003

³ Roggero, P. (2005). *De la complexité des politiques locales*. Paris, L'Harmattan.

⁴ Duran, P. and J.-C. Thoenig (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." *Revue Française de Science Politique* 49(4): 580 – 623 ; Thoenig (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale." *Politiques et management public* 13(3): 1-27.

type de situation¹. En somme, l'ambition ici est d'approcher la nature contemporaine du « travail politique territorial » des élus locaux.

Il est illusoire d'aborder cette thématique – la maîtrise de l'incertitude par les élus locaux – dans son ensemble. Nous nous concentrerons sur une seule dimension : le découpage de l'espace. « J'existe, donc je découpe » nous dit Martin Vanier². Délimiter l'espace est un acte fondamental notamment dans le jeu de différenciation entre territoire et environnement. L'analyse de la construction des limites des territoires de projet tiendra compte de deux processus structurants de la territorialisation française de l'action publique : d'une part, le transfert d'une partie du pouvoir aux collectivités territoriales et, d'autre part, le remplacement partiel des référents nationaux par des référents territoriaux dans la construction et la conduite de l'action publique³. Ces deux mouvements sont à la fois distincts et interconnectés et les embrasser dans une même étude est en soi problématique.

L'étude des programmes LEADER des Monts du Lyonnais et du Massif des Chambaran montre que les élus locaux cherchent en particulier dans le cadre des territoires de projet à *assurer la continuité des enjeux territoriaux*. Cela signifie qu'au-delà de la vocation classique de développement du territoire des projets mis en œuvre, l'action collective a également pour but d'entretenir les raisons de l'action (la nature et l'identité du territoire), la capacité dans le temps à mobiliser les moyens de l'action, et enfin la maîtrise actuelle et future de l'agenda politique. Autrement dit, l'action conduite vise autant à *agir* au premier sens du terme qu'à *construire la possibilité de l'action*. Ainsi, les territoires de projet ne sont pas réellement des espaces d'intervention publique programmatique, au sens où ils seraient l'échelle de planification de l'action collective (définition des objectifs, élaboration du contenu et mise en œuvre). Ils remplissent davantage la fonction *d'espace-tampon*, c'est-à-dire qu'ils organisent la relation entre les

¹ E. Morin, 2005, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil

² M. Vanier, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 76

³ On situe donc ici la territorialisation dans le champ des politiques territoriales, c'est-à-dire conçues par et pour les acteurs d'un territoire donné, ce qui les distingue des politiques territorialisées, c'est-à-dire des politiques pensées pour un territoire mais par des acteurs extérieurs au territoire (ex : une politique nationale adaptée localement). Sur la définition, voir Bachir Myriam, « Décentralisation et contractualisation – région Picardie », 44 p. in *Décentralisation et contractualisation : clarifier les règles du jeu*, Institut de la Décentralisation, Région Nord-Pas de Calais, Lille, 13 septembre 1999. À propos de la territorialisation des référents, voir : P. Lascombes, J-P. (Le) Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66

institutions supra locales (conseils régionaux, État) et les institutions infra locales (communes, communautés de communes). Ceci constitue en tout cas l'hypothèse que nous défendons ici.

Après avoir explicité les formes d'incertitudes spécifiques au travail politique territorial (Partie 1), deux études de cas nous permettront d'observer comment les élus les intègrent dans leur action (Partie 2). Enfin, une discussion sera lancée sur les fonctions politiques des territoires de projet (Partie 3).

Problématique : l'incertitude de l'action territoriale dans la recomposition territoriale

La dénomination « territoire de projet » exprime implicitement l'idée que l'espace est un médiateur entre l'action (le projet) et le collectif (le territoire). Cette relation entre action et collectif mérite d'être clairement expliquée. Pour débiter, on peut se référer aux travaux d'Yves Barel qui montra qu'il est vain de chercher le territoire en tant qu'entité. Le territoire est plutôt un mouvement de différenciation entre le local et le global : « il y a territoire quand quelque chose se spécifie dans un contexte plus universel »¹. En fait, Yves Barel considère que le local et le global n'existent qu'au travers de leur relation : « le global et local, sont posés comme des objets sociaux entre lesquels il n'est possible de concevoir qu'une relation, et une relation hiérarchique et asymétrique »². Autrement dit, on ne peut penser le territoire séparément de son environnement ; ces deux sous-systèmes sont en interaction. En effet, une dépendance totale à l'égard de l'environnement (un isomorphisme total pour reprendre les termes d'Yves Barel) est la négation même de l'idée de territoire car elle nie la possibilité d'existence de spécificités territoriales. À l'inverse, une indépendance totale du territoire est une négation de l'idée d'environnement. Le territoire s'exprime donc comme une capacité à « spécifier », c'est-à-dire une capacité à infléchir, orienter, réguler les processus, dynamiques et phénomènes globaux. On parlera d'une activité de différenciation qui suppose une autonomie du territoire vis-à-vis de son environnement.

Un tel cadrage théorique induit une conséquence méthodologique. Il faut prêter attention à la relation dialectique territoire - environnement dans l'analyse du sens des projets de territoire. Sans cela, le risque est important de tomber dans le piège du localisme après celui du centralisme : du « de, par, pour l'extérieur » au « de, par, pour le territoire ». Le projet de territoire prend tout son sens en tant qu'activité de différenciation.

¹ Barel, Y. (1981). Territoires et codes sociaux. Paris, Centre de recherche sur l'Urbanisme, p. 35

² Barel, Y. *op. cit.*, p. 7

Un second trait de la relation entre action et territoire mérite d'être souligné : le territoire n'existe que dans l'action et, pour cette raison, il n'est jamais totalement abouti, et reste inatteignable donc. Cette caractéristique découle de la précédente. En effet, si le territoire n'est pas une entité mais un mouvement de différenciation entre local et global, cela signifie qu'il ne peut s'exprimer que dans l'action. Partons à nouveau d'une citation d'Yves Barel pour mieux comprendre la portée de cette assertion : « il n'y a pas de territoire, s'il n'y a pas de projet de territoire. D'une certaine manière le projet est le territoire. Celui-ci n'est donc pas seulement une donnée qu'on reçoit toute faite de ces parents, de sa langue, de sa mémoire, et le territoire n'existe pleinement que lorsqu'il est à construire »¹. Cette piste de recherche, ouverte il y a plus de vingt ans, a été reprise récemment dans une publication qui tente de définir l'acteur territorialisé² et invite à « reconnaître la dimension agissante de tous nos objets géographiques »³. Cette proposition prend son sens à condition d'adopter un positionnement épistémologique constructiviste, c'est-à-dire de reconnaître la « compétence » des acteurs capables d'interagir avec les dynamiques avec lesquelles ils sont en prise. Ainsi, les objets géographiques ne peuvent plus être vus comme des dynamiques spatiales immanentes, des cadres spatiaux extérieurs aux acteurs et exclusivement contraignants ; ils sont cadres *et* résultats de l'action. Le territoire devient alors une construction sociale qui résulte des finalités des acteurs, de leurs conséquences intentionnelles et non-intentionnelles : « L'objet géographique n'est plus alors un réel préexistant, matérialités physiques disposées dans l'espace, mais un réel en permanente construction »⁴. Au final, le territoire s'avère être davantage un processus qu'un état.

Suite à ce cadrage général sur le territoire, il faut désormais se pencher plus en détail sur l'action *publique* territoriale, entendue comme l'action des acteurs publics sur et pour *leur* territoire. Dans un premier temps, il faut décrire le contexte de cette action qui concentre deux sources d'incertitudes : les transformations des dynamiques territoriales et les transformations des modes d'action publique. Nous verrons que ces deux phénomènes se rejoignent pour former une caractéristique majeure du travail politique territorial.

¹ Barel, Y. *op. cit.*, p. 95

² H. Gumuchian, E. Grasset, et al., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003

³ H. Gumuchian, E. Grasset, et al., *op. cit.*, p. 28

⁴ H. Gumuchian, E. Grasset, et al., *op. cit.*, p. 24

Territoire et dynamiques territoriales

La définition du territoire présentée ici mérite d'être affinée pour saisir comment les transformations des dynamiques territoriales peuvent l'affecter. La célèbre citation de Claude Raffestin « L'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent »¹ introduit la notion d'appropriation, premier moteur de différenciation entre espace et territoire. Cependant, comme le remarque Jacques Lévy, la notion d'appropriation ne suffit pas à distinguer le territoire de l'espace, puisque « dénommer, c'est déjà s'approprier », tout espace serait alors territoire². Bernard Debarbieux propose l'idée d'auto-référencement pour singulariser le territoire, reposant alors sur des caractères objectifs (sa matérialité), subjectifs (l'expérience individuelle qu'il permet) et conventionnels (une construction collective de l'intelligibilité du monde). Quand ces conventions deviennent suffisamment fortes et symboliques, « le groupe s'affiche par le territoire qu'il revendique, par les représentations qu'il en construit et en communique »³. Le territoire est donc le fruit de processus socio-spatiaux complexes qu'il est extrêmement difficile de saisir. Le territoire collectif ne pouvant pas se réduire à la somme des territoires individuels⁴, il convient de l'explorer à travers les liens entre les individus. Le territoire est bien un espace appartenant au monde social, dont les limites peuvent être floues, qui peut être qualifié par une métrique topographie et dont la forme n'est pas forcément celle d'un espace continu⁵.

Cependant, les pratiques des acteurs à partir desquelles émerge ce processus d'auto-référencement évoluent fortement depuis la seconde moitié du XXème siècle. Par conséquent, les figures du territoire se transforment aussi. En particulier, l'augmentation de la mobilité et des moyens de communication bouleversent les territorialités classiques. Ces dernières prennent de plus en plus la forme d'une « combinaison entre une « affiliation » à un bien écologique (le domicile, le cadre de vie) et une « connexion » sur des réseaux de transport et d'information. Le territoire rassembleur est à concevoir comme un bien écologique et une ressource informationnelle. En cela, il est

¹ C. Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980, p. 129

² J. Lévy, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, p. 908.

³ B. Debarbieux, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003, p. 912

⁴ H. Chamussy, « Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 167 - 182

⁵ J. Lévy, *op. cit.*, pp. 907-910

local-planétaire »¹. Le territoire n'est plus seulement à concevoir comme une entité géographique continue et bornée. Cet « avatar de la modernité politique »² ne doit pas masquer la multiplicité des configurations géographiques des territoires.

On assiste donc à une évolution de la *forme* des dynamiques territoriales qui active une multitude de processus de différenciation territoriale. Les équilibres présents sont « concurrencés » par des équilibres émergents. L'action publique territoriale est largement affectée par ce phénomène. Elle s'organise schématiquement en trois phases : mise sur agenda, choix des solutions, mise en œuvre. La mise sur agenda est la reconnaissance politique d'un problème social et sa prise en charge par l'action publique³. Il s'agit donc d'une construction politique visant à confirmer que 1) tel phénomène est un *problème*, 2) qu'il relève de la sphère publique et 3) que l'institution concernée est capable de le prendre en charge. En matière territoriale, la mise sur agenda donne lieu à des équilibres politiques fragiles et complexes permettant l'identification d'enjeux territoriaux⁴ qui sont ensuite inscrits au cœur des projets de territoire, des chartes, etc. La construction sociale que constituent ces enjeux dépend du processus d'auto-référencement dont il était question plus haut, lui-même dépendant des différenciations territoriales les plus significatives. Ces dernières évoluent irrémédiablement sous l'effet, par exemple, de l'arrivée massive d'habitants au profil urbain dans un espace rural ou la croissance d'une petite ville au cœur d'une zone agricole. Diverses différenciations entrent en tension et peuvent, le cas échéant, rompre les équilibres territoriaux, ce qui a pour conséquence d'empêcher toute forme d'action territoriale. Ainsi, pour les élus engagés dans un projet, la construction et l'entretien permanent des enjeux politiques s'avèrent cruciaux pour conserver la légitimité de leur action. Le maintien d'une capacité d'action politique implique une activité de différenciation importante et permanente afin de réduire l'incertitude croissante liée aux transformations des dynamiques territoriales.

Territoire et moyens d'action

L'action publique territoriale suppose un deuxième ensemble de conditions que l'on regroupera sous le terme générique des « moyens » :

¹ B. Debarbieux, M. Vanier, « Repenser l'espace », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 263

² B. Debarbieux, *op. cit.*, pp. 910-912

³ Muller, P. (2000). *Les politiques publiques*. Paris, PUF

⁴ Lascoumes, J-P. (Le) Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66

l'action publique territoriale suppose la disponibilité de moyens d'action. Ce rappel paraît banal sauf si l'on observe attentivement la situation d'action des élus locaux. Depuis l'apparition des premiers contrats de Pays dans les années 1970, le principe des politiques territoriales a été renforcé, mais les modalités de celles-ci ont constamment évolué. Chaque politique ou programme de développement territorial est porteur de critères d'éligibilité et d'objectifs définis en fonction des orientations politiques de l'institution émettrice. Les élus locaux doivent donc apprendre à s'adapter aux procédures *supra* locales ou, à *minima*, jouer le mimétisme s'ils veulent continuer à bénéficier de moyens, étant entendu que les temporalités des projets territoriaux et des procédures s'entremêlent forcément sans jamais se recouper parfaitement.

Cet enjeu, qui s'affirme avec la montée en puissance de l'intercommunalité de projet, est en vérité extrêmement fort et dépasse le seul opportunisme financier. La non-obtention de moyens signifie pour les élus la non-action, autrement dit, une non-activité de différenciation. Cela a des conséquences très importantes pour l'activité politique d'un territoire car, en tant que construction sociale, il n'est qu'une forme de différenciation parmi d'autres. Comme cela a été montré plus haut, le territoire est à appréhender essentiellement comme un processus permanent de différenciation, c'est-à-dire que la dynamique de territorialisation, déterritorialisation, reterritorialisation se produit aussi bien entre le territoire et son environnement qu'à l'intérieur du « territoire » jusqu'à éventuellement le faire disparaître au profit d'un nouveau. En quelque sorte, ne pas agir, c'est commencer à disparaître¹.

Enfin, les territoires de l'action publique peuvent carrément être remis en cause par l'institutionnalisation d'un espace recoupant *leur* territoire. En effet, chaque politique territoriale donne lieu à l'institutionnalisation d'espaces de projet qui fonctionnent en fait comme une reconnaissance publique d'enjeux territoriaux. Ainsi, le recouplement ou l'assimilation d'un territoire par un autre espace de projet signifie plus que la non-reconnaissance : la négation. Cela est bien plus dommageable que la seule non-action car cela engendre une fragilisation, voire des lignes de fracture, dans la construction politique interne des enjeux territoriaux. *A contrario*, la reconnaissance publique des enjeux territoriaux par l'obtention d'un territoire de projet conforte cette construction. D'ailleurs, on pourrait faire une hiérarchisation des procédures en la matière : le SCOT ou le Pays sont considérés comme le *best* de l'institutionnalisation, les contrats régionaux sont un peu en dessous, les

¹ Cette analyse rejoint partiellement celle de J-M Offner qui voit dans l'institutionnalisation d'espaces d'action publique locale essentiellement des « prétextes » d'action : Offner, J.-M. (2006). "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts." *Revue Française de Science Politique* 56(1): 26-47

zones LEADER apparaissent assez stratégiques parce qu'octroyant un label « territoire européen »... Ce jeu stratégique entre la construction politique locale et la reconnaissance publique *supra* locale est en général critiqué par les acteurs locaux¹. En somme, l'institutionnalisation d'un espace de projet renforce une différenciation territoriale parmi d'autres selon un double mécanisme : stabilisation du processus de différenciation territoriale reconnu et déstabilisation des processus « concurrents ». L'action publique a donc pour effet d'augmenter les amplitudes des processus de différenciation² et la multiplication des dispositifs d'action territoriaux a tendance à accroître l'incertitude liée à l'enjeu de la reconnaissance publique des enjeux territoriaux.

Au final, l'action publique territoriale, entendue comme un processus permanent de différenciation entre territoire et environnement en vue de dégager une autonomie d'action, est obligée d'intégrer deux phénomènes porteurs d'incertitudes :

- la transformation des dynamiques territoriales qui déstabilise les équilibres politiques locaux portant sur l'identification des enjeux territoriaux,
- la transformation des modalités d'action publique qui hypothèque dans le temps la permanence des moyens d'action.

Enfin, il faut noter que les deux sources d'incertitude se renforcent mutuellement puisque, d'une part la recomposition territoriale brouille la construction politique des enjeux territoriaux ce qui rend incertain le reconnaissance publique de ceux-ci et, d'autre part le double mécanisme de stabilisation / déstabilisation des processus de différenciation inhérent à la reconnaissance publique des enjeux territoriaux mettent à l'épreuve les équilibres politiques ce qui rend incertain leur stabilité dans le temps.

¹ Par exemple, pour les acteurs du Diois (P. Méjean, actuel directeur de la CC, T. Geffray, Président de la CC et P-A Landel, ancien directeur de la CC) « le découpage permanent du territoire » n'est plus « supportable » pour les élus locaux qui se trouvent réduits à un rôle de « décrocheur » de ressources financières (article de trois acteurs de la communauté de communes publié dans la revue *Montagnes méditerranéennes* et repris par Gerbaux et Paillet 2000).

² Cette analyse nous semble aller plus loin que l'idée de « modèle territorial » développée par Michel Lussault (M. Lussault, « Territorial », Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Ed. Belin, 2003, pp. 917-919). Cet auteur montre que la fonction du territoire politique est moins d'incarner le territoire qu'en fournir un modèle apte à légitimer l'action des décideurs publics. C'est ce qu'il nomme le *modèle territorial*. Autrement dit, le territoire politique construit une image permettant de relier les dynamiques territoriales réelles et celles escomptées. Là encore, nous préférons insister sur la dialectique territoire / environnement : le sens de l'institutionnalisation est à appréhender autant par les effets escompter sur le territoire que sur son environnement.

Finalement, ces éléments invitent à formuler une hypothèse sur le contenu du travail politique des élus locaux : la capacité à assurer la continuité temporelle des enjeux territoriaux pourrait devenir une caractéristique centrale. Cela renforcerait une dimension importante de l'action publique territoriale : « créer la possibilité de l'action » dans et par l'action.

Résultats : territoires de projet LEADER et enjeux territoriaux

L'étude de deux exemples de territoire de projet a pour but d'observer comment les élus locaux font face aux nouvelles formes d'incertitude de l'action publique territoriale. Par le biais d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs de deux programmes européens LEADER + (voir encadré 1), le travail de recherche consista à mettre à jour la relation entre le travail politique des décideurs locaux et l'usage des politiques de développement territorial. Les entretiens ont été conduits entre janvier 2005 et juin 2006¹. Les investigations ont porté sur le programme LEADER des Chambaran et sur le programme LEADER des Monts du Lyonnais.

Le programme LEADER +

L'article 158 du Traité de la Commission européenne indique un objectif fondamental de l'Europe : « *La Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales* ». Il s'agit de la cohésion économique et sociale de l'espace communautaire. Afin d'organiser la convergence des niveaux de richesses des régions européennes a conçu un ensemble de politiques (Objectif 1, Objectif 2, Objectif 3) auxquelles elle a adossé des programmes d'initiatives communautaires (PIC).

LEADER+ est un PIC a pour objectif « d'inciter et d'aider les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective à plus long terme. Elle vise à encourager la mise en oeuvre de stratégies originales de développement durable intégrées, de grande qualité, ayant pour objet l'expérimentation de nouvelles formes : de valorisation du patrimoine naturel et culturel ; de renforcement de l'environnement économique, afin de contribuer la création d'emplois, d'amélioration de la capacité organisationnelle de leur communauté. » (Communication aux Etats membres du 14 avril 2000 - JO

¹ Cette enquête a été conduite dans le cadre de mon travail de thèse sous la direction d'Olivier Soubeyran (Professeur de géographie, UMR PACTE, IGA, UJF) et la co-direction d'Alain Faure (CR CNRS, UMR PACTE, UPMF) : Développement territorial et apprentissages démocratiques : les paradoxes de l'évaluation dans la mise en œuvre du programme LEADER en France et en Espagne.

2000/C 139/05). La Commission européenne considère le programme LEADER comme un laboratoire pour le développement rural afin d'expérimenter « une nouvelle approche à l'échelle locale du développement rural ». La « philosophie LEADER », un ensemble de huit principes devant guider l'action des acteurs locaux, résume les résultats attendus de cette politique : approche territoriale, approche ascendante, le groupe local, l'intégration multisectorielle, l'innovation, la mise en réseau, la coopération transnationale, la gestion décentralisée du financement (Farrell 2000).

L'autorité de gestion du programme LEADER est déléguée aux Etats membres et c'est la DATAR en France qui a en confié la gestion administrative au CNASEA.

La sélection des projets locaux LEADER est faite par voie de candidature sur la base d'un appel à candidature unique pour toute la France. Les territoires locaux doivent donc déposer un dossier de « projet de développement ». Une présélection régionale a lieu sous l'autorité conjointe du Préfet de région et du Président du Conseil régional qui associeront les présidents des Conseils généraux concernés et le Président des CESR. La commission régionale d'aménagement du territoire (CRADT) est consultée pour avis.

Le Préfet de région transmet ensuite les dossiers de candidature restant à la DATAR accompagnés d'un avis motivé et synthétique ainsi que la liste des dossiers non-sélectionnés avec l'avis motivé qui a conduit à leur rejet. Enfin, la DATAR valide définitivement les projets locaux sélectionnés.

Chaque projet local LEADER + est porté par un ensemble de partenaires dénommé « Groupe d'Action Locale » (GAL). Les groupes d'action locale sont porteurs de la stratégie de développement et responsables de sa mise en oeuvre. Au niveau décisionnel, les partenaires économiques et sociaux ainsi que les associations doivent représenter au moins 50 % du partenariat local. Les GAL doivent mettre en oeuvre une stratégie de développement intégrée, c'est-à-dire respectant les huit principes de la Philosophie LEADER

Les territoires locaux éligibles doivent être « de dimension réduite à caractère rural, formant un ensemble homogène du point de vue physique (géographique), économique et social. Les territoires sélectionnés doivent dans tous les cas présenter une cohérence et une masse critique suffisantes en termes de ressources humaines, financières et économiques afin de soutenir une stratégie de développement viable. (...) La population du territoire ne devrait pas excéder en règle générale 100.000 habitants, pour les zones les plus densément peuplées (environ 120 hab./km²) sans être inférieure en règle générale à environ 10.000 habitants.(...) » (Communication aux Etats membres).

Les Chambaran : expérimenter l'interterritorial

Ce programme LEADER recouvre le Massif de Chambaran à cheval sur la Drôme et l'Isère. Cet espace est traversé par des territorialités complexes. Le sentiment d'appartenance au Chambaran est assez faible et on observe plutôt un enchevêtrement de micro-territorialité dont le phénomène de rurbanisation lié à la proximité de trois pôles urbains (Lyon, Valence et Grenoble) vient encore renforcer l'hétérogénéité. Cependant, le massif de Chambaran est homogène sur le plan agricole et les enjeux liés au modèle économique (type d'exploitation « polyculture-élevage, pluriactivité », mode de commercialisation « produits du terroir, vente directe ») se distinguent assez nettement de ceux de la plaine (monoculture, productivité, organisation sectorielle des filières). D'ailleurs, un réseau d'acteurs à dominante agricole se structure progressivement depuis le début des années 1990¹.

Le massif de Chambaran est couvert par 3 CDPRA (Contrat de développement de pays Rhône-Alpes), regroupant chacun plusieurs communautés de communes. L'intercommunalité est née tardivement au cours des années 1990. La structuration institutionnelle du territoire est donc en cours et les élus la considèrent comme un enjeu fondamental. Ils perçoivent la montée en puissance de l'intercommunalité et considèrent qu'elle est un passage obligé pour l'action publique locale à venir. Pour autant, ils doivent composer avec des équilibres politiques locaux fragiles (territorialités complexes) qui ne peuvent être regroupés dans un unique espace de coopération intercommunal à l'échelle du massif. L'enjeu politique local s'exprime donc de la manière suivante : la structuration intercommunale (différenciation territoriale) doit être suffisamment forte et crédible aux yeux des autres niveaux territoriaux pour que ceux-ci ne remettent pas en cause les constructions locales par l'imposition de nouveaux périmètres d'action².

Dans ce cadre, le massif de Chambaran a ainsi pour la première fois fait l'objet d'une politique propre de développement territorial au milieu des années 1990 : le programme européen LEADER. Comme l'explique le président de l'Association « Massif de Chambaran » qui s'est constituée dans le prolongement de ce programme, « l'idée n'est pas de remplacer l'existant – communautés de communes, CDPRA – mais de faire en sorte que les enjeux du massif soient reconnus dans chacune de ces entités ». D'ailleurs, une

¹ Ce réseau prend aujourd'hui la forme d'une association : Association Massif de Chambaran.

² Ce risque est avéré puisque le périmètre du CGD (ancien contrat régional) de la Drôme des Colines (CDRA) a été imposé par la Région contre l'avis des acteurs locaux. Autre exemple, dans le cadre de LEADER II, le Conseil régional a forcé la Drôme des Collines à s'associer à deux autres entités territoriales.

expérimentation interterritoriale (inter-CDPRA) est en discussion avec le conseil régional. Cela signifie par ailleurs que l'autonomie d'action (conception, programmation, réalisation) des entités intercommunales préexistantes est reconnue.

En somme, le programme LEADER et la reconnaissance institutionnelle du Massif des Chambaran qu'il représente ne sont pas de nature programmatique, c'est-à-dire que le territoire de projet LEADER ne dispose pas d'une autonomie d'action ; laquelle est l'addition de l'action des 3 CDPRA qui le composent. Par contre, il assure que chacune de ces entités prend en considération la spécificité du massif de Chambaran dans leur action agricole. Cette exigence minimale de coordination contribue à entretenir la supériorité de la différenciation territoriale « massif », qui est bien réelle même si elle est faiblement structurante, et par conséquent qu'elle limite les autres processus de différenciation existants qui pourraient fortement déstabiliser le « territoire » si elles étaient reconnues et valorisées par les autres niveaux territoriaux.

Les Monts du Lyonnais : maîtriser les dynamiques territoriales

Depuis le début des années 1990, les Monts du Lyonnais sont soumis au phénomène de périurbanisation. Ce massif est encadré par les agglomérations en développement de Lyon et Saint Etienne. Ce phénomène engendre des enjeux forts d'aménagement du territoire: augmentation du prix du foncier, concurrence entre l'agriculture et le résidentiel ... Sur le plan politico-administratif, cet espace est complexe : à cheval sur la Loire et le Rhône, composé de 3 communautés de communes, fédéré dans un syndicat intercommunaire – le SIMOLY.

Avec la montée en puissance de l'intercommunalité et le recours progressif à cet échelon dans les procédures de développement, les élus locaux s'inquiètent du devenir des Monts du Lyonnais car ils ne sont pas éligibles à une procédure Pays. Le Président du SIMOLY explique que le massif est soumis « à des forces centrifuges extrêmement importantes », c'est-à-dire aux tentations régionales et étatiques de le raccrocher à d'autres entités ; soit les coteaux du Lyonnais, soit les Monts du Beaujolais. Ces tentations illustrent la divergence de vision entre les élus locaux et le conseil régional sur les processus de différenciation territoriale à valoriser : au niveau régional, on penche pour une complémentarité ville-campagne sur le mode « arrière-pays récréatif » alors qu'au niveau local l'esprit est plutôt de renforcer la vocation productive du territoire en profitant du marché que représentent les agglomérations. L'enjeu de l'identité du territoire est donc crucial : s'il est défini comme un espace périurbain, la conception régionale est renforcée, et s'il est défini comme un espace rural à forte vitalité, c'est la vision locale qui

en bénéficie. L'enjeu local est donc simple : maîtriser les dynamiques de périurbanisation pour maîtriser l'identité du territoire.

Cela passe notamment par l'obtention d'un SCOT qui permettrait d'assurer une bonne régulation de la périurbanisation. Les élus cherchent ainsi à affirmer le périmètre du SIMOLY en assumant le portage de procédures de développement : ORAC, Contrat global de développement, LEADER, projet de territoire... Ils s'appuient et renforcent une structuration importante des acteurs privés (fédération OSER, CDML, GELF...). Le raisonnement pour les élus est le suivant : si le SIMOLY se voit associé à un autre espace, les enjeux des Monts du Lyonnais – maîtriser la périurbanisation - pourraient être dilués ou aménagés, ce qui aurait pour effet d'éloigner la perspective du SCOT.

Pour autant, comme pour le massif de Chambaran, le SIMOLY ne constitue pas forcément l'échelle de programmation des actions financées dans le cadre des procédures de développement. Le portage des projets est variable. Il peut s'agir de communes seules, d'une association de communes, d'une communauté de communes, d'un réseau d'acteurs privés actifs sur une partie du territoire, etc. Cela signifie que l'échelle du SIMOLY n'est pas systématiquement envisagée comme l'échelle de projets et de planification la plus pertinente. En somme, le SIMOLY est localement perçu comme une échelle stratégique vis-à-vis des autres niveaux territoriaux, mais pas véritablement comme une instance de gouvernement local. Les différents acteurs locaux et en particulier les communautés de communes ne souhaitent pas déléguer leur pouvoir au SIMOLY.

Agir à plusieurs échelles pour assurer la continuité des enjeux territoriaux

Les résultats de l'enquête permettent en premier lieu de valider les prémices de l'hypothèse générale : l'effort pour canaliser les processus de construction des enjeux territoriaux, c'est-à-dire tendre vers la continuité plutôt que la rupture, est centrale dans le travail politique des élus locaux. Autrement dit, avant d'engager une action relative à ces enjeux, les élus s'attachent à garantir leur continuité temporelle (ce qui ne signifie pas une reproduction à l'identique) en réaction à l'affirmation des deux foyers d'incertitude identifiés : transformation des dynamiques territoriales et transformation des modalités d'action. Il s'agit maintenant de mieux appréhender leur *manière* de faire en s'attachant en particulier à l'usage des territoires de projets.

D'abord, le recours aux territoires de projet est perçu par les élus locaux comme un passage quasi-obligé s'ils souhaitent limiter les interventions *extra* territoriales qui pourraient remettre en cause l'autonomie locale, c'est-à-dire la capacité du territoire à entretenir sa différenciation avec l'extérieur dont

dépend sa capacité d'action¹. Le territoire de projet est donc appréhendé comme un moyen qui favorise les équilibres internes. Il fonctionne également comme un moyen d'éviter que des acteurs *extra* territoriaux (ou *supra* locaux) ne renforcent des processus de différenciation non-dominants. Les territoires LEADER étudiés apparaissent ainsi comme des espaces d'interface entre l'*infra* local et le *supra* local en proposant une mise en cohérence² des dynamiques de différenciation territoriale. Par ailleurs, il ressort assez clairement de l'enquête que les territoires de projets ne sont localement pas appréhendés comme des espaces de planification de l'action (au sens de définir les objectifs et le contenu de l'action) et encore moins comme ayant vocation à instaurer une nouvelle instance de gouvernement local. On peut alors formuler une hypothèse plus générale sur le rôle politique des territoires de projet dans l'action publique locale : les territoires de projets peuvent être qualifiés « *d'espace-tampon* », c'est-à-dire qu'il constitue un cadre d'allocation de ressources pour les institutions régionales, étatiques et européennes tout en assurant l'autonomie des institutions *infra* territoriales que sont les communes et les communautés de communes.

Si l'on s'intéresse maintenant plus spécifiquement aux régulations *infra* territoriales, on observe deux principes d'action importants sur lesquels s'appuient les élus locaux en matière de découpages territoriaux :

⇒ Les territoires de projet sont utilisés pour la reconnaissance institutionnelle d'un ou plusieurs enjeux territoriaux. En somme, « découper » un espace sert en premier lieu aux décideurs à définir la nature politique du problème public. Cette posture rejoint les analyses de Jacques Beauchard qui feint de s'interroger sur la nature politique du territoire : « Finalement le territoire ne porte-t-il pas en lui la géométrie du politique qui prescrit ce qui identifie : un ordre des limites et de la frontière qui fonde la nature du centre ? »³. Effectivement, pour les élus, penser les limites d'un territoire, c'est surtout définir ce qu'il est au cœur. La volonté des acteurs des espaces périurbains à se dissocier des agglomérations s'éclaire ainsi : accepter un périmètre « ville + arrière-pays » signifierait la dilution des enjeux politiques. Par ailleurs, il faut noter que la reconnaissance institutionnelle d'un enjeu territorial n'implique pas forcément une action collective à l'échelle du territoire de projet. Il y a

¹ Ses résultats vont dans le sens de la thèse d'Olivier Soubeyran qui défend l'idée que « l'efficacité » des interventions aménagistes dépend de l'autonomie locale qui permet de les intégrer en tant que « bruit ». Voir Soubeyran, O. and V. Barnier, ?, "Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique." *Espaces et sociétés*: 225-256

² Dont la nature et la profondeur peuvent fortement varier du simple discours à l'intégration des décisions collective.

³ J. Beauchard, « Le génie du territoire : entre génie civil et génie des lieux », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 247

donc une distinction assez nette dans le travail politique entre la définition des enjeux et le « traitement » de ces derniers.

⇒ La nature des territoires de projet étudiés semble indiquer un second trait caractéristique du travail politique territorial qu'il est possible de résumer par l'expression « découper, c'est choisir l'incertitude ». En effet, la coopération intercommunale est à la fois incontournable et source d'incertitude car coopérer c'est perdre une partie de son autonomie. Ainsi, les élus structurent cette incertitude par le choix du territoire de coopération : en choisissant un espace intercommunal d'action où le principal enjeu est identique à l'enjeu de leur commune, les élus en garantissent une prise en charge minimale. Par contre, si la commune n'est pas maîtresse dans le choix de sa structure intercommunale d'appartenance (cas où un niveau territorial *supra* local interagit dans l'élaboration d'une coopération intercommunale), il ne lui est pas garanti d'être intégré dans un espace où l'enjeu principal est identique à l'enjeu communal. Dans le processus de rattachement à une structure *supra* communale se joue la nature de l'incertitude : d'une incertitude non-structurée (risque de regroupement intercommunal forcé, décidé par la région ou l'Etat) à une incertitude structurée (autonomie limitée des communes dans une intercommunalité choisie)¹.

Enfin, les territoires de projet semblent accompagner un glissement de plus en plus visible à propos de la relation entre territoire et institution. En effet, l'interactivité du travail politique entre les différentes échelles locales (communes, intercommunalité, territoires de projet) est avérée sans qu'elle ne soit synonyme d'une « stratégie collective » claire et partagée. Chaque décideur revendique son autonomie vis-à-vis des autres et poursuit des buts opérationnels qui lui sont propres. Il y a donc des nuances importantes dans le travail de coopération intercommunale. Pour les saisir, il semble qu'il faille insister sur la relation subtile entre deux dimensions de la spatialité de l'action : les périmètres d'action et les territorialités de l'action. Les territorialités de l'action représentent la dimension spatiale du ou des projet(s) de chaque acteur, qu'il soit individuel ou collectif. Les périmètres d'action sont des outils au service des ces territorialités. Par exemple, l'espace LEADER des Monts du Lyonnais, en s'inscrivant dans une démarche devant aboutir à l'obtention d'un SCOT, vise autant la maîtrise de l'urbanisation en interne qu'à empêcher les agglomérations alentour d'augmenter leur « pouvoir » de maîtrise des instruments de planification territoriale (c'est-à-dire éloigner la perspective d'un SCOT « ville - arrière-pays »). Il ne faut donc pas confondre la spatialité des intentions et la géographie des périmètres. Les acteurs ne portent

¹ Sur les notions d'incertitudes structurées et non structurées, voir P. Duran, J-C. Thoenig, 1996, *op. cit.* ; J-C. Thoenig, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, n°3, 1995, pp. 1-27

pas d'intentions propres au périmètre. Les périmètres d'action, qui représentent la dimension institutionnalisée de la spatialité de l'action, participent de la vie du territoire et de ses dynamiques qui s'expriment à de multiples échelles comme l'atteste l'imbrication des stratégies communales et intercommunales. La relation territoire et institution semble évoluer dans le sens d'une déconnection spatiale, c'est-à-dire qu'elle s'éloigne d'une logique de recouvrement et progresse vers une logique d'articulation.

Cependant, cela ne signifie pas une réduction ou une disparition des relations entre territoire et institutions comme pourrait le laisser croire les résultats de l'analyse du programme LEADER. Il s'agit plutôt d'une transformation de ces relations, voire même d'un renforcement, un peu paradoxal sans doute, par l'intermédiaire des territoires de projet. Ce dernier, souvent qualifié de « territoire politique », est une institution au sens où il possède une existence juridique. Il trouve son origine dans l'idée de souveraineté territoriale¹ allouant le « droit de terrifier » comme l'exprime sa racine latine *jus terrendi*². Le territoire est lui une construction socio-spatiale. Nombreux sont les auteurs à avoir noté les logiques distinctes de ces deux formes d'espace d'action. Guy Di Méo constate que le premier se clôt tandis que le second s'ouvre³. Jacques Lévy les considère même contradictoires⁴. Malgré tout, ils semblent bien s'accommoder l'un de l'autre et semblent même de plus en plus s'imbriquer, se nouer et, au final, devenir complémentaires dans le mouvement général de *complexification spatiale* des objets de l'intervention publique⁵.

La métropolisation, la mondialisation, l'accroissement des mobilités et des moyens de communication tissent de nouvelles interconnexions socio-spatiales qui débordent les périmètres d'intervention et les circonscriptions électorales des « espaces villageois » d'autrefois⁶. Les responsables politiques doivent apprendre à gérer des dynamiques qu'ils ne peuvent maîtriser en totalité. Cela les oblige à penser autant les territoires politiques pour eux-mêmes que les relations qu'ils entretiennent entre eux. La question des limites

¹ P. Allières, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980

² A. Faure, 2004, *op. cit.*, p. 431

³ G. Di Meo, *op. cit.*, p. 39

⁴ J. Lévy, *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994 ; C. Raffestin, *op. cit.*

⁵ F. Giraut, M. Vanier, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1999, pp. 143 - 172.

⁶ F. Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Ed. De l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001, p. 37

des espaces d'action s'appréhende progressivement sur le registre de la membrane plus que de celui de la frontière¹. Dans les faits, l'optimum dimensionnel² est désormais un mythe et pourrait céder le pas à l'interterritorialité³ qui apparaît comme une alternative afin d'adapter la géographie politique à la complexification spatiale de la société. Finalement, la conception moderne du territoire politique « un territoire, un mandat, un projet » est largement remise en cause⁴.

Effectivement, la maîtrise des dynamiques territoriales complexes semblent passer de plus en plus par une articulation de plusieurs territoires de projets dont les échelles varient de la commune au Pays, voire le département : le projet de développement peut désormais être appréhendé comme « *une construction multi-scalaire dans laquelle les périmètres deviennent autant d'éléments et de moyens d'une stratégie globale au sein de laquelle il semble d'ailleurs impossible de considérer un périmètre de façon isolée ; c'est au contraire la construction complète, échelonnée dans le temps, qui présente une cohérence* »⁵. Cette imbrication croissante des différents types d'espace brouille fortement les fonctions de chacun ; la distinction entre zone de pouvoir, zone de savoir et zone d'intervention devenant subtile⁶. Plus qu'un entremêlement des différentes fonctions, il semble, et notre recherche va tout à fait dans ce sens, que de nouvelles fonctions émergent au sein des nouveaux territoires de l'action publiques (intercommunalités de projet, réseaux de territoires⁷). Pour conclure, on peut reprendre l'analyse de Daniel Behar : il est nécessaire de « prendre acte de la dissociation entre l'institution et la

¹ M. Vanier, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, pp. 75-89

² L. Ortiz, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, pp. 183-200

³ M. Vanier, « L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale », *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD, 2005, pp. 317-336

⁴ B. Debarbieux, M. Vanier, « Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, p. 20

⁵ J.-P. Jambes et P. Tizon, « Projets et territoire : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? » *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. Le Saout, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 157

⁶ Christophe Terrier, « Maillage et territoire », *Territoires d'Europe, la différence en partage*, ENS Editions, Lyon, 2005

⁷ A-C Douillet, « Le « territoire » en science politique au regard des autres sciences sociales », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 207 - 225

régulation »¹. *In fine*, le territoire de projet caractérisé par une finalité et un périmètre vise moins à contenir et à border une entité (le territoire) qu'à fournir un instrument intervenant au croisement d'une multiplicité de dynamiques territoriales. Le « territoire politique » ne peut, ni ne cherche, à englober la totalité sociale et spatiale du territoire. Il ne vise qu'à influencer, orienter, amoindrir, accentuer, les dynamiques territoriales qui le traversent. La partie suivante va chercher à préciser la relation entre le territoire de projet et le territoire.

Discussion : la récursivité renforcée de l'action publique territoriale par les territoires de projet

Les études de cas présentées semblent confirmer que les territoires de projet s'inscrivent dans une forme spatialisée de gestion de l'incertitude. Elles permettent également de proposer la figure de l'espace-tampon pour les caractériser. Cependant, avant d'engager une discussion à propos de ces deux idées, il est nécessaire d'infirmer une idée assez répandue qui pourrait parasiter les débats : le succès des territoires de projet s'expliquerait par l'opportunisme financier des élus, c'est-à-dire qu'ils seraient prêts à toutes les compromissions pour l'obtention de moyens financiers. L'opportunisme est un fait² et il n'explique en rien le rôle des territoires de projets. Comme on l'a vu dans la première partie, le recours à un territoire de projet est à double tranchant : il comporte autant les bases d'un renforcement des capacités du territoire que les germes d'une déstabilisation de celui-ci. Ainsi, le recours aux territoires de projet ne se fait pas à n'importe quel prix. Celui-ci est optimisé d'autant que les enjeux financiers restent en général modestes au regard des budgets communaux et intercommunaux cumulés. Les territoires de projet s'inscrivent dans des démarches plus générales de construction des capacités d'action des territoires.

La littérature insiste en particulier sur deux constats : la faible intégration politique des territoires de projet et leur faible rationalité. Sur le premier point, les auteurs insistent sur la concurrence entre les collectivités au sein des territoires de projets donnant lieu à une opacité des objectifs

¹ D. Behar, « De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique », *La lettre du cadre territorial*, 2002, p. 28

² L'analyse stratégique des politiques locales de développement économique menée par M. Keating montre que les décideurs ont toujours intérêts à initier une action en la matière et jamais intérêt à ne pas le faire. Voir M. Keating, « Les interventions économiques des collectivités locales aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en France. Les effets politiques et économiques », J-Y. Nevers, S. Biarez (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque international de Grenoble, 2 et 3/02/93, Cerat, Grenoble, p. 466.

collectifs¹. Sur le second point, les politistes et les juristes regrettent que les institutions soient instrumentalisées dans des logiques territoriales au lieu d'administrer *stricto sensu* l'espace qu'elles délimitent² tandis que les géographes constatent la faible adéquation entre des « espaces fonctionnels » (qu'ils définissent selon des critères qui leurs sont propres) et des territoires de projets³. Enfin, une dernière fraction de la littérature analyse les territoires de projets sur le mode de la concurrence avec les espaces de la « représentation politique »⁴.

Cette dernière est généralement envisagée selon une conception « balistique », c'est-à-dire comme une séquence « objectif – mise en œuvre – résultats ». Il nous semble qu'il faille élargir cette conception car l'un des effets attendus de l'action (par les élus locaux) est de renforcer la *possibilité* de l'action. Cette dimension s'appelle la *récurtivité* de l'action, ou la *rétro-action* c'est-à-dire la capacité du projet à faire un retour sur l'organisation et à la modifier. Ces résultats sont assez proches de certaines analyses des projets urbains⁵ et au plan théorique les propositions de la pensée complexe dont la publication récente de Pascal Roggero⁶. Ce dernier montre que l'efficacité des

¹ Lajarge, R. (2000). "Les territoires au risque des projets. Les montagnes entre Parcs et pays." *Revue de Géographie Alpine*(1): 45-59, Marcepoil, E. (2000). "Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin." *Revue de géographie alpine* (1): 61-74 ; Gerbaux, F. and A. Paillet (2000). "Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? L'exemple du parc naturel régional du Vercors." *Revue de géographie alpine*(1): 35-43 ; D. Gaxie, « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. Le Saout, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 11-21

² D. Gaxie, 1997, *op. cit.*

³ G. Baudelle, « La géographie et l'objet intercommunal », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. Le Saout, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 219-230

⁴ Nahrath, S. and F. Varone (2006). Des politiques sectorielles et territoires institutionnels aux espaces fonctionnels : quels enjeux de régulation ? IVème Journée scientifique du développement local et de l'action publique ; Marcepoil, E. (2000). "Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin." *Revue de géographie alpine*(1): 61-74

⁵ Gilles Pinson a montré que les élus assument progressivement une conception incrémentale de la définition des choix politiques au fil de l'action et tentent « de découvrir et de contrôler le sens de l'avenir en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes urbains à un avenir forcément incommensurable » ; G. Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 208

⁶ Roggero, P. (2005). *De la complexité des politiques locales*. Paris, L'Harmattan

politiques locales d'enseignement supérieur tient pour une partie non négligeable à la récursivité du projet. Pour le dire autrement, une part du projet consiste *continuer à rendre possible le projet* dans le temps. Ainsi, tout le projet n'est pas dédié à la mise en œuvre visant des résultats concrets. Une portion de l'action collective, obscure et mal connue, *a priori* et en apparence sans rendement, s'attache à construire la possibilité de l'action. Cette proposition se traduit concrètement par les interactions entre les moyens et les enjeux identifiés plus haut : la définition des moyens, en l'occurrence les territoires de projet, a une influence stratégique sur la continuité des enjeux territoriaux dont dépendra l'obtention de moyens futurs... On observe donc cetrait de plus en plus marqué du travail politique territorial qui est la relation entre les enjeux et la définition des moyens, un travail qui n'est plus séquentiel mais interactif.

BIBLIOGRAPHIE

- GIRAUT, F. (2002). "L'exception territoriale française sous influence européenne ?" *L'information géographique*.
- G. MAUPEOU, A. ROUX, et al., Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des PNR, 30 juin 2005.
- DEBARBIEUX, B. and M. VANIER (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues, Editions de l'aube.
- H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, et al, 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica.
- ROGGERO, P. (2005). *De la complexité des politiques locales*. Paris, L'Harmattan.
- DURAN, P. and J.-C. THOENIG (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale." *Revue Française de Science Politique* 49(4): 580 – 623 ; Thoenig (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale." *Politiques et management public* 13(3): 1-27.
- E. MORIN, 2005, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil.
- M. VANIER, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002.
- BACHIR Myriam, « Décentralisation et contractualisation – région Picardie », 44 p. in *Décentralisation et contractualisation : clarifier les règles du jeu*, Institut de la Décentralisation, Région Nord-Pas de Calais, Lille, 13 septembre 1999.
- P. LASCOUMES, J-P. (Le) BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66
- BAREL, Y. (1981). *Territoires et codes sociaux*. Paris, Centre de recherche sur l'Urbanisme.
- H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, et al., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003.
- C. RAFFESTIN, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980.
- J. LEVY, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003.

B. DEBARBIEUX, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Ed. Belin, 2003.

H. CHAMUSSY, « Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 167 – 182.

B. DEBARBIEUX, M. VANIER, « Repenser l'espace », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002.

MULLER, P. (2000). *Les politiques publiques*. Paris, PUF.

LASCOUMES, J-P. (Le) BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66.

OFFNER, J.-M. (2006). "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart." *Revue Française de Science Politique* 56(1): 26-47.

SOUBEYRAN, O. and V. BARNIER, ?, "Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique." *Espaces et sociétés*: 225-256.

J. BEAUCHARD, « Le génie du territoire : entre génie civil et génie des lieux », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002.

J-C. THOENIG, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, n°3, 1995, pp. 1-27.

P. ALLIÈS, *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980.

J. LEVY, *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994 ; C. RAFFESTIN, *op. cit.*

F. GIRAUT, M. VANIER, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 1999, pp. 143 - 172.

F. ASCHER, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Ed. De l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001.

M. VANIER, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, pp. 75-89.

L. ORTIZ, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994, pp. 183-200.

M. VANIER, « L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale », *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD, 2005, pp. 317-336.

B. DEBARBIEUX, M. VANIER, « Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? », *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002.

J.-P. JAMBES et P. TIZON, « Projets et territoire : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? » *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997.

CHRISTOPHE TERRIER, « Maillage et territoire », *Territoires d'Europe, la différence en partage*, ENS Editions, Lyon, 2005.

A-C DOUILLET, « Le « territoire » en science politique au regard des autres sciences sociales », *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*, Grenoble, CNRS - Maison des sciences de l'Homme-Alpes, 2003, pp. 207 - 225.

D. BEHAR, « De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique », *La lettre du cadre territorial*, 2002.

M. KEATING, « Les interventions économiques des collectivités locales aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en France. Les effets politiques et économiques », J.-Y. NEVERS, S. BIAREZ (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque international de Grenoble, 2 et 3/02/93, CERAT, Grenoble.

LAJARGE, R. (2000). "Les territoires au risque des projets. Les montagnes entre Parcs et pays." *Revue de Géographie Alpine*(1): 45-59.

MARCELPOIL, E. (2000). "Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin." *Revue de géographie alpine*(1): 61-74.

GERBAUX, F. and A. PAILLET (2000). "Supracommunalité et intercommunalité de base : quelles articulations ? L'exemple du parc naturel régional du Vercors." *Revue de géographie alpine*(1): 35-43.

D. GAXIE, « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 11-21.

G. BAUDELLE, « La géographie et l'objet intercommunal », *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, R. LE SAOUT, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 219-230.

NAHRATH, S. and F. VARONE (2006). Des politiques sectorielles et territoires institutionnels aux espaces fonctionnels : quels enjeux de régulation ? IVème Journée scientifique du développement local et de l'action publique.

MARCELPOIL, E. (2000). "Territoires de développement versus territoires politiques. L'exemple du Sillon Alpin." *Revue de géographie alpine*(1): 61-74.

G. PINSON, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 208.

ROGGERO, P. (2005). *De la complexité des politiques locales*. Paris, L'Harmattan.

LE VASE, LE TOUR ET LE POTIER UNE REFLEXION SUR LES IMPLICATIONS TERRITORIALES D'UN MODELE DE GESTION DE L'EAU AU MAROC

Olivier ALEXANDRE

*Chercheur associé au laboratoire Territoires-PACTE
Université Joseph Fourier, Grenoble, France
Olivier.Alexandre@ujf-grenoble.fr*

Résumé. La diffusion d'un référentiel commun pour les politiques de l'eau entraîne-t-elle une évolution commune des formes territoriales, à travers les pays qui en font l'expérience ? A partir de l'exemple de la nouvelle politique de l'eau au Maroc, l'article montre comment la traduction locale des principes énoncés par l'« école française » de gestion de l'eau, sans bouleverser l'organisation en place, permet à l'Etat de se redéployer. Il interroge par là les mécanismes qui facilitent ou empêchent la territorialisation du modèle. La proposition méthodologique qui est faite appelle, pour chaque territoire, à identifier les systèmes qui agissent et les principes qui les motivent de sorte à dessiner les contours de territoires de l'eau spécifiques à chaque situation géographique.

Summary. Does the diffusion of a common referencial frame for water policies involves a common evolution of the territorial forms, through the countries which implement it ? Drawing from the new water policy in Morocco, the article shows how the local translation of the principles stated by the "French school" of water management supports the redeployment of the State. It studies the mechanisms which facilitate or prevent the territorialisation of the model. The methodological proposal which is made shows the need, for each territory, to identify the systems which act and the principles which justify them. The objective is to draw the contours of water territories, specifically for each geographical situation.

« Révolution bleue », forums mondiaux de l'eau, organismes internationaux : depuis la fin des années 1970, la ressource en eau et sa gestion font l'objet d'un discours consensuel émergeant à l'échelle internationale. Au

point que certains auteurs affirment que la gestion de l'eau devient ainsi un outil universel d'appréhension du territoire et que l'hydraulique entre, grâce au réseau, dans le champ de la planification mondiale. On assiste en effet à une internationalisation des pratiques, relayée par les organismes internationaux.

Les normes développées autour des notions de rareté de l'eau, de pénurie et de stress hydrique ont permis l'identification de zones géographiques prioritaires pour appliquer de nouvelles politiques de l'eau basées sur l'intégration des secteurs d'usage : le Moyen-Orient, le Maghreb, l'Asie Centrale et l'Afrique subsaharienne¹. L'intégration y est traduite par l'équité dans l'accès à la ressource, la responsabilisation des usagers au sein des bassins versants, et le désengagement financier de l'Etat dans les domaines devenus trop lourds en investissements et trop techniques. Des dispositifs organisationnels génériques sont mis en place : le partenariat public/privé, la participation des usagers à la gestion, l'application d'un prix couvrant les coûts d'exploitation et de distribution, l'institution du bassin versant comme territoire pour la gestion.

Ce dernier point nous intéresse particulièrement car il offre, à travers les politiques de l'eau, un champ d'observation des formations territoriales liées aux transferts de modèle de gouvernance. Avec la prise en compte du bassin versant, la gestion territorialisée est organisée localement en référence à des principes généraux. Cela veut-il dire, comme le sous-entend le gouverneur du Conseil Mondial de l'Eau, que la diffusion d'un référentiel commun pour les politiques de l'eau entraîne une évolution commune des formes territoriales, à travers les pays qui en font l'expérience [Ténière-Buchot, 1997]?

A partir de l'exemple de la territorialisation de la nouvelle politique de l'eau au Maroc (loi sur l'eau de 1995), la réflexion qui suit apporte des éléments de réponse à ce questionnement général. Identifier le vase, le tour et le potier, c'est s'intéresser aux dimensions spatiales de la gestion de l'eau, aux outils et aux savoir-faire employés, pour montrer les interactions qui existent entre le modèle de gouvernance de l'eau et les contextes politiques et hydrauliques nationaux. Au Maroc, trois niveaux d'enjeu émergent de cette combinaison : l'adoption des « bonnes pratiques », l'amélioration de l'efficacité du système de gestion et l'organisation locale des usagers. Cet article en étudie d'abord les modalités de mise en place, à travers la traduction locale des principes fondateurs de la réforme et l'évaluation de leur capacité à changer l'organisation précédente. Puis il interroge les mécanismes qui permettent, ou non, la territorialisation du modèle.

¹ World Bank, 1993, *Water resources management*, Washington DC, A World Bank Paper, 140 p.

I. Genèse et principes de la réforme de la politique de l'eau, au Maroc

A l'échelle planétaire, la diffusion des principes de « bonne gestion » provient pour partie de l'expérience de la France en la matière, d'ailleurs pour partie élaborée à travers l'expérience coloniale (Rabinow, 1989). En effet, relayée par de grandes compagnies (EDF, Veolia Environnement et GDF-Suez, les ex Compagnies Générale et Lyonnaise des Eaux) et par les institutions internationales depuis les années 1980, « l'école française » a permis la création d'organismes internationaux élaborés pour exporter ce savoir-faire, comme le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) et l'Office International de l'Eau (OIEau). Au Maroc, la diffusion de ce modèle s'appuie sur une tradition de coopération industrielle et administrative dans le domaine de l'hydraulique, héritée du Protectorat. Mais son adoption progressive – la désignation de sept bassins hydrographiques, pour organiser l'exploitation de la ressource, date de 1982 – est à comprendre dans la combinaison d'une crise du secteur de l'eau, de tensions macroéconomiques majeures et d'une évolution du pouvoir politique.

a. La réforme marocaine au croisement d'une crise hydrique et d'un tournant politique.

- Si le stress hydrique est mis en avant par l'Etat pour justifier sa nouvelle politique de l'eau, l'actuelle situation hydrologique n'est pas liée qu'à la baisse des précipitations (parfois peu perceptible localement). Depuis les années 1970, la période a été marquée par la forte croissance de la consommation d'eau, en raison de la croissance urbaine, du développement touristique et surtout d'une politique hydroagricole dont le Maroc n'est pas encore sorti (1 millions d'ha à équiper pour les grands périmètres d'irrigation). Or les exigences économiques et le peu de ressources encore mobilisables nécessitent de corriger les dysfonctionnements en matière de gestion de la ressource, avec deux objectifs :

- protéger les 110 barrages du pays, dont l'envasement réduit encore les quantités d'eau retenues (cette protection passe par l'aménagement des bassins versants situés en amont) ;

- réorganiser la grande hydraulique par la délégation de l'entretien des réseaux aux associations d'usagers et aux coopératives d'agriculteurs, et par la mise en place d'un « rattrapage tarifaire » destiné à faire payer l'eau à son « juste prix ».

Si ces objectifs s'inscrivent dans la logique décentralisatrice, délégataire et financière du modèle dont s'inspire la politique de l'eau, ils renvoient également aux transformations profondes de l'organisation économique et politique initiées par la Banque Mondiale et le FMI. Les conséquences de l'ajustement structurel, imposé en 1983, sur les dépenses publiques a attisé la crise du secteur agricole et du monde rural, marqués par le déséquilibre entre ressources en eau et surfaces à irriguer. Les répercussions sur la croissance globale sont ainsi traduites dans le parallélisme de la courbe des précipitations et de celle de la croissance. Dans le même temps, le désengagement de l'Etat a conduit à la redistribution spatiale et institutionnelle des pouvoirs, accélérant le processus de décentralisation. La réforme du statut des collectivités territoriales (1992) et la création des Régions (1996) accompagnent un transfert des compétences et des ressources financières, consolidant ainsi la déconcentration et développant la décentralisation. C'est pourquoi les concepts de décentralisation et de déconcentration servent de matrice à la nouvelle politique de l'eau. Présents dans la législation de 1995, ils sont au cœur des programmes d'ajustement sectoriels financés, depuis 2001, par l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement¹. Les points stratégiques y sont l'aménagement intégré des ressources en eau, la protection du patrimoine hydraulique, la régulation tarifaire des usages, l'implication des acteurs locaux par l'intercommunalité et la création de commissions représentatives à l'échelle provinciale. Dans le discours des institutions nationales, l'eau est devenue un bien commun, un bien limité et vulnérable, un bien multidimensionnel, et la principale ressource du développement social et économique du pays.

b. Variations sur le thème : l'adaptation du modèle

La loi sur l'eau adoptée en 1995 fait avant tout figure d'orientation stratégique, aujourd'hui très partiellement appliquée. Elle adapte les prérogatives du modèle au contexte géographique et socio-économique du pays, mais l'objectif affiché est la transformation des pratiques de gestion à travers le territoire. Avec cette loi, le Maroc abandonne un modèle de régulation de l'eau caractérisé par une vision sectorielle, un rapport fonctionnel à l'espace et une réduction du rôle de l'environnement à ses seuls facteurs physiques. Il s'ouvre aux multiples dimensions accordées à l'eau par ses usagers, ce qui nécessite de prendre en compte la notion de territoire, ses caractéristiques physiques et les pratiques sociales qui ont un impact sur la mobilisation et la distribution de l'eau. Pour répondre à ces enjeux, le bassin versant devient le territoire d'imbrication de quatre objectifs ::

¹ 120 millions d'Euros accordés par l'UE et 215 millions par la Banque Africaine de Développement.

- *un objectif temporel*, d'articulation des temporalités du marché, de la planification et de la patrimonialisation ;

- *un objectif spatial*, de mise en cohérence des territoires de valorisation et des logiques de développement s'articulant à des échelles locales aussi bien que globales. Le bassin hydraulique, défini soit à partir de la ligne naturelle de partage des eaux, soit sur la base des liens de dépendance hydraulique d'espaces distincts, incarne la nouvelle unicité de la ressource et de sa gestion ;

- *un objectif social*, dans la conciliation des principes de solidarité et de liberté prenant en compte l'ensemble des acteurs, du consommateur au grand opérateur administratif ;

- *un objectif économique et technique de rationalisation des usages*.

Objectifs pour lesquels la généralisation du domaine public hydraulique aux eaux de toutes natures, aux milieux aquatiques terrestres et aux abords marqués par les fluctuations hydrologiques, apparaît comme le principal mécanisme d'application. Mais l'adaptation de la gestion intégrée au contexte marocain ne passe pas tant par la définition des nouvelles représentations de l'eau dans la réforme que dans leurs logiques d'application, leur traduction locale. Quatre principes illustrent cette traduction (tableau 1).

Tableau 1. La réforme marocaine : principes d'action et logiques de traduction

<i>Principe</i>	<i>Traduction</i>	<i>Logique</i>
<i>L'eau, bien commun</i>	L'eau est un bien public	Étendre le domaine public hydraulique : mainmise de l'État
<i>L'eau, bien limité et vulnérable</i>	Protéger le domaine public hydraulique	Assurer la mise en valeur de la ressource : vision aménagiste et techniciste
<i>L'eau, bien « multidimensionnel »</i>	Réguler l'ensemble des pratiques sociales de l'eau	Envisager l'espace des pratiques de l'eau : vision aréolaire
<i>L'eau, support de projet</i>	Faire de l'eau un moteur du développement économique national et de la cohésion sociale	Faire accepter par les populations les infrastructures hydrauliques : ménagement

Sources : ALEXANDRE O.

La notion centrale de *bien commun* conduit d'abord à l'extension de la domanialité, confirmant la mainmise de l'État sur une ressource devenue « bien public ». Pour le défendre, la police de l'eau est confiée aux Agences de

bassin, créant ainsi une situation de centralisation des compétences dans un organe décentralisé.

La conservation et la protection d'une eau *limitée et vulnérable* concernent le domaine public hydraulique et non le milieu en tant que tel. Dans ce cadre, le recours à la notion de risque constitue un cadre qui permet de relier juridiquement le développement des intérêts économiques de la ressource et la vulnérabilité du milieu. C'est-à-dire que l'objectif est de réduire les risques d'inondation et de coupure d'eau de manière à protéger l'usage et la régulation de la ressource. Dans les deux cas, la tarification constitue un outil incitatif et une manne financière permettant l'amélioration de la régulation par l'équipement.

La dimension intégrée de l'eau « *multidimensionnelle* » est traduite par une gestion censée assurer qualitativement et quantitativement les besoins, actuels et à venir, des usagers du bassin. La restauration des ressources en eau par la protection des ouvrages hydrauliques renvoie donc directement à la régulation des pratiques agricoles et à la lutte contre les pertes sur le réseau. L'action ne se fait pas seulement sur le réseau mais sur l'ensemble de l'espace des pratiques sociales de l'eau.

Cette caractéristique explique la nature de l'action véhiculée par l'hydraulique. L'eau est d'abord *support de projet* pour la protection des bassins versants, enjeu qui mobilise l'administration depuis la réalisation des premiers barrages, sous le Protectorat. Parce que les politiques successives se sont heurtées à la réticence des populations aux actions menées par l'Etat, la priorité reste de leur faire accepter les aménagements de protection. Ainsi, alors que le modèle tel qu'il s'est construit et tel qu'il se justifie, favorise le passage d'une démarche planificatrice à la généralisation d'accommodements locaux par l'articulation institutionnalisée des acteurs déconcentrés et décentralisés, le contexte marocain présente un télescopage de deux tendances. Les stratégies de développement des ressources sont une priorité d'Etat prise en compte au plus haut niveau et définie dans un Plan national de l'eau. Mais parallèlement, la délégation de service prend de l'importance à deux échelles : sur l'ensemble du réseau local, à la place des opérateurs publics, pour l'alimentation en eau urbaine et agricole ; et en bout de chaîne, dans la délégation des travaux d'entretien à des micro-entreprises formées par les opérateurs publics.

Dans les principes de la loi, les représentations de la ressource – un bien commun, vulnérable, connexe et vecteur de développement – sont donc adaptées au contexte marocain par :

- le repositionnement de l'Etat qui, en définissant les priorités en termes de gestion de l'eau, renforce les choix stratégiques de développement dans les territoires ;
- la réappropriation du réseau technique par l'Etat avec une réorganisation fonctionnelle dépassant les pratiques sectorielles ;
- le recul financier de l'Etat, caractérisé par la contractualisation, la sous-traitance et l'application de redevances, sans réel désengagement car l'eau reste du domaine public.

L'application réglementaire de la loi accentue encore ces tendances. Le consensus entre les ministères concernés a seulement permis la formulation partielle d'objectifs comme l'extension du domaine public hydraulique et la mise en valeur hydraulique ; cela renvoie directement à l'aménagement de nouveaux bassins versants.

II. Spatialisation du pouvoir et territorialisation de la politique de l'eau : la permanence des mythes

La dimension spatiale de la politique de l'eau marocaine, dans ses objectifs et dans ses premiers résultats, n'est pas la moindre des caractéristiques d'adaptation du modèle. Partout où l'enjeu de la mobilisation de la ressource dépasse le cadre local, le développement hydraulique participe à fonctionnaliser l'espace, intégrant les vallées les plus stratégiques à un processus de polarisation de la consommation.

a. Norme hydraulique et intégration des territoires

La diffusion de la nouvelle norme d'usage s'accompagne de la régulation de l'ensemble des pratiques spatiales interférant avec les infrastructures hydrauliques qui « produisent » de l'eau utilisable. Vingt-cinq ans de politique hydro-agricole ont nécessité la construction de 80 ouvrages au pied des vallées du Rif et de l'Atlas. Or leur envasement conduit l'administration à développer des stratégies de protection des bassins versants par le reboisement, par l'intensification des pratiques agricoles locales et par la multiplication des activités et des sources de revenus, traditionnellement agricoles. Aujourd'hui, ces interventions ciblées se font dans le cadre du développement rural et fonctionnent sur la satisfaction des demandes locales. Elles permettent notamment la création de systèmes d'irrigation et de nouvelles sources exploitables, dont la gestion et l'entretien sont délégués aux associations d'usagers créées à la demande de l'administration. La « rationalisation » des usages de l'eau et leur tarification, adaptée au contexte

socio-économique, est censée accompagner cette délégation. L'hydraulique n'a plus alors pour seule vocation d'étendre les surfaces irriguées mais également de contrôler la distribution et la répartition des ressources en eau dans le territoire formé. Dans un renversement des logiques aménagistes, les bassins versants sont les nouveaux espaces pionniers parce qu'ils constituent le théâtre de nouvelles procédures d'aménagement (concertation, participation, développement agricole) destinées à pérenniser le fonctionnement du réseau en aval. Le lien de dépendance hydraulique entre aval et amont se double ainsi d'un lien de nature organisationnelle. Or ce renversement traduit une nouvelle forme de territorialisation par le réseau : dans la prise en compte des pratiques de l'amont, le réseau convoque un processus aréolaire marqué par la constitution d'une communauté fondée sur l'optimisation des ressources en eau. Les populations des bassins versants ne sont pas desservies par le barrage. Néanmoins, l'organisation des pratiques de l'amont est infléchie par la constitution progressive d'une solidarité de faits entre les populations de montagne, les opérateurs de réseau et les bénéficiaires. Cette solidarité est le résultat d'un système de gestion organisationnelle des mises en relation par le réseau.

Dans ce cadre, le dessin des stratégies d'action concernant la montagne reste tracé par les services de l'Etat, au prétexte d'une incarnation de la demande sociale. Celle-ci est formulée sur la base des besoins en eau des territoires économiquement dynamiques de la plaine et rendue opératoire par le contact opéré, grâce à l'hydraulique, entre des territoires distincts. La ville et l'agriculture irriguée définissent ainsi indirectement la fonction et le mode de mise valeur des vallées. Il n'y a pas seulement régulation des ressources en eau, mais également celle du territoire et de la société qui s'y inscrit. Ce processus traduit une nouvelle évolution du rôle joué par le développement de l'hydraulique moderne dans l'organisation des territoires. La prise en compte des intérêts de la population locale permet le redéploiement des normes d'utilisation de la ressource dans les territoires dont elle dépend. L'unité hydraulique construite grâce au développement hydraulique est ainsi complétée : à la capacité de résilience du système face à l'aléa climatique, s'ajoute la réduction d'un aléa de nature organisationnelle. Ainsi, alors que le réseau moderne remettait en cause la disposition spatiale des ressources utilisables, l'adoption de la nouvelle réglementation remet en cause la disposition spatiale des formes sociales d'utilisation.

A travers de nouveaux dispositifs, ce sont les objectifs passés qui semblent remplis. Car l'hydraulique continue de jouer le rôle de ferment de la nation marocaine.

b. Le mythe d'une société hydraulique égalitaire

L'emploi des nouveaux référents pour la gestion de l'eau permet de renouveler les méthodes par lesquelles l'hydraulique est porteuse du développement social et économique. Il est en cela l'héritier des objectifs modernistes de l'hydraulique française, telle qu'elle s'est constituée au XIX^e siècle en France puis dans les colonies : la fonction civilisatrice de la desserte en eau. Dans cette optique, plus qu'aux prouesses techniques, c'est à l'art de gouverner que renvoie le développement social : la dimension normalisatrice de la grande hydraulique se trouve dans la régulation des relations humaines et s'appuie sur le territoire local pour asseoir les politiques nationales de développement. Ainsi, dans la présentation officielle du Plan national de l'eau, la mobilisation de l'eau sert de creuset à la mobilisation de la société marocaine réunie : *« Sous l'impulsion d'institutions administratives centralisées, bien financées et politiquement forte, une infrastructure hydraulique considérable a été réalisée, ce qui a permis la mobilisation de l'essentiel des ressources en eau économiquement exploitables qui ont été mises au service du développement économique et du bien-être social à travers une expansion rapide de l'irrigation et l'amélioration de l'accès à l'eau potable »*¹.

Mais il est intéressant de voir que le vecteur de cette communauté n'est plus directement l'hydraulique : l'irrigation généralisée a d'abord montré son incapacité à générer un développement équitable. C'est donc en rendant chacun responsable du patrimoine technique et naturel de l'hydraulique, que la communauté se constitue au sein du bassin versant. L'emploi de la notion de solidarité est central dans la constitution de cette communauté. Elle active une sorte de contrat implicite qui lie chaque usager à la société à qui il doit *a priori* l'accès à l'eau et aux richesses qu'elle produit. Or cette conception est, d'une manière générale, au centre du modèle français de gestion. L'importance que donne le modèle à la notion de protection – traduite par l'internalisation économique des externalités – renvoie à la constitution d'une ressource utilisable, c'est-à-dire dégagée du risque de pénurie et de crue. La responsabilité de l'usager vis-à-vis d'un système global croisant des variables sociales, économiques et naturelles, est particulièrement mise en avant. Elle constitue le sous-bassement politique des Agences de bassin françaises : la nécessité d'aborder la question de la gestion de l'eau en termes politiques s'appuie sur la constatation que l'organisation de la gestion met avant tout en tension l'Etat et l'usager. Néanmoins, le contexte hydro-économique et politique marocain traduit en des termes sensiblement différents la constitution d'un Etat garant d'une socialisation du risque. La légitimation de l'Etat y est fondamentale dans la mesure où il est à la

¹ Conseil Supérieur de l'eau et du climat, Projet de plan national de l'eau, Rabat, 2002, non paginé.

fois juge et partie : il définit les règles de la solidarité autour d'une ressource dont il est propriétaire et dont il est indirectement le principal exploitant.

Depuis la politique des barrages, l'aménagement hydraulique fait figure d'argument fort pour la consolidation de l'unité nationale. La rhétorique de la solidarité hydraulique est à prendre dans cette perspective. Elle est d'autant plus légitime qu'elle s'appuie sur un fait présenté comme indépendant du fonctionnement social et face auquel seule la mobilisation de chacun peut constituer une réponse : la pénurie d'eau. Or celle-ci est d'abord le fait d'une politique agricole très consommatrice. La grande hydraulique est un des moteurs de la pénurie... bien qu'elle soit aussi présentée comme sa solution puisqu'elle permet d'activer et de matérialiser le principe de solidarité. Ce principe permet également de refonder la notion d'égalité sur la base du consommateur : si certains Marocains sont exclus du système de production - dont l'eau figure un élément central -, tous sont, en revanche, consommateurs ou sont appelés à le devenir grâce à la généralisation de la desserte en eau. L'implication de l'ensemble des usagers dans le système de gestion fonctionne ainsi sur la fondation d'une uniformité sociale (la tarification permet de prendre en compte les disparités de revenus) alors que le système productif tend, lui, à diviser la société. La solidarité n'est donc pas un objectif en soit mais un mode organisationnel. La persistance du rôle symbolique de l'aménagement hydraulique tient donc au fait qu'elle favorise la construction d'une définition nationale du bien commun ; une évolution caractérisée par le redéploiement de l'Etat.

Forme de gouvernement local, mode de gestion économe, outil du développement économique : le modèle d'organisation de la gestion est porteur du mythe moderne de la structure idéale qui permet de les conduire ensemble. Néanmoins, son application conduit à remettre en cause les formes territoriales communément perçues. Les dichotomies amont/aval, moderne/traditionnel, ville/campagne, gestion étatique/gestion coutumière qui ont marqué l'action des pouvoirs publics et nourris la pensée scientifique, ne permettent plus de comprendre la hiérarchisation complexe d'espaces dont l'identité « hydraulique » est marquée par des logiques jouant à des niveaux divers : ceux de l'individu, du distributeur d'eau, du secteur d'activité, de la politique publique.

III. Comprendre les formes de territorialisation

Dans son état d'avancement, l'actuelle politique de l'eau reste loin des objectifs qu'elle se donne. Mais en comprenant la fonction organisatrice de l'hydraulique, on comprend que sa fonction économique puisse ne pas être satisfaisante. Localement, l'économie de l'eau a pour objectif l'articulation des territoires marqués par des formes d'usage différenciées. L'objectif de cette

troisième section est donc d'identifier les logiques véhiculées par l'application de la nouvelle politique de l'eau et qui peuvent expliquer les formes de sa territorialisation.

a. Définition et formalisation des niveaux d'organisation de l'économie de l'eau

L'extension de l'hydraulique moderne articule une irrigation d'ordre économique (production de biens de consommation) et une irrigation d'ordre stratégique (production de territoire) participant toutes deux à une recomposition territoriale. Or elle se développe désormais dans un contexte mettant en tension des logiques d'ensemble avec des logiques sectorielles de régulation partielle. Celles-ci créent des externalités qui marquent l'ensemble du système d'intégration ; si l'on tâche de les identifier au Maroc, elles apparaissent à travers cinq dimensions plus ou moins articulées dans le champ de la gestion de l'eau :

- *La dimension des infrastructures de la grande hydraulique*, elle constitue l'unicité hydraulique permettant la mise en valeur de la ressource et justifie la nécessité d'appliquer un mode de gestion intégrée. Cette dimension est marquée par la coexistence d'ouvrages techniques distincts et à vocations diverses (eau potable, eau domestique, eau d'irrigation), complémentaires et témoignant d'une évolution des relations des sociétés au milieu (khattaras → puits → barrages → forages). La vocation du réseau d'infrastructures est d'augmenter la part d'eau utilisable.

- *La dimension des usages* : directement connectée à la précédente, elle n'implique pas nécessairement la contiguïté géographique, bien qu'un même espace puisse offrir un emboîtement des usages (un même réseau peut servir à l'irrigation et à l'alimentation en eau potable). En termes de gestion, le type d'usage du réseau n'a pas la même implication selon qu'il est marqué par l'unicité de la ressource utilisée (un barrage) ou par son éclatement en micro-structures (des puits) : les usages du premier renvoient à une gestion qui sert à partager la ressource, alors que les usages du second renvoient à une gestion qui sert à limiter le nombre de prélèvements.

- *La dimension des politiques publiques* : elle se distingue des deux autres par une organisation combinant les acteurs territoriaux qui permettent la structuration des usages et des acteurs extra-territoriaux établissant des stratégies d'usage. La complémentarité des actions menées sur le réseau (produire et distribuer l'eau) et des actions menées sur l'espace (protéger les sols de l'érosion) permet la territorialisation commune des politiques publiques au sein des mêmes espaces de projet. Cette territorialisation est actuellement marquée par la confrontation des modes d'action anciens, d'une nouvelle

stratégie formulée par la planification des ressources en eau, et du redéploiement de l'action publique dans la dynamique décentralisatrice.

- *La dimension financière* : trois niveaux monétaires y interviennent. Le premier est directement lié aux stratégies établies par les politiques publiques, car elles intègrent les incitations formulées par les bailleurs de fonds. Il renvoie à l'homogénéité globale des formes d'intervention par l'adoption de paradigmes d'action tels que l'intégration et la participation. Le second niveau correspond à l'application du principe de redevance ; indissociable du précédent parce qu'il en est une condition, il consacre la dissociation entre l'usage (tarification adaptée aux secteurs) et le réseau (tarifié). Il participe aussi à l'intégration de l'ensemble des acteurs publics désormais liés par un contrat de type marchand. Le troisième niveau renvoie à la mise en valeur de l'eau et au rôle du marché dans les stratégies de production. Il joue à la fois sur la nature du réseau et sur les pratiques sociales de l'eau lorsque celles-ci activent un système productif. Les formes de consommation d'eau sont ainsi marquées par les pratiques des bénéficiaires.

- *La dimension naturelle* modifiée par les pratiques humaines, elle est directement concernée par les systèmes des usages et des réseaux, et par les paradigmes invoqués par les acteurs nationaux et internationaux.

Chacune de ces cinq dimensions régule les autres et est régulée par elles. Dans le cadre de la territorialisation de la politique de l'eau, l'espace intègre des intentionnalités issues des systèmes qui l'englobent et le dépassent alors qu'il est censé être aménagé en fonction d'enjeux qui ne sont explicites que localement. L'étude poussée des situations locales permettrait de mesurer des gradients de territorialisation indexés sur l'activation des logiques propres à chacune des dimensions évoquées. Verrait-on apparaître, d'un côté, les territoires « mondialisés » de l'eau aux infrastructures modernes et connectés au marché international, et de l'autre côté, des territoires de l'eau « en marge » de cette mondialisation ? La perspective d'un modèle générique pour les politiques de l'eau doit amener à s'interroger sur les objectifs, les conséquences et les modalités de sa territorialisation.

b. Pour une typologie des formes territoriales de la gestion de l'eau

Cette deuxième proposition méthodologique se fonde sur l'hypothèse que la territorialisation d'une politique est d'autant plus profonde que les principes de celle-ci permettent un croisement des représentations que les acteurs concernés se font du bien commun. Dans le cadre de la gestion intégrée au Maroc, la notion de solidarité hydraulique joue ce rôle. En gardant en perspective les interactions des cinq dimensions désignées plus haut, nous proposons de confronter différentes représentations de la gestion de l'eau,

véhiculées par le « modèle français » et mobilisées par les acteurs chargés de son application locale. Pour les qualifier, nous empruntons et adaptions cinq des six « principes supérieurs communs » proposés par Boltanski et Thévenot pour analyser la justification des comportements individuels au sein des groupes de la société contemporaine :

- *Le monde civique* : il est caractérisé par la prééminence du collectif, par la conscience partagée d'une eau dont la protection et la mise en valeur appartiennent à tous. Il fait tendre l'organisation de la gestion vers une « démocratie de l'eau » impliquant chacun et qui se traduit par la normalisation des pratiques sociales.

- *Le monde industriel* : il correspond à la modernisation des réseaux et au gain d'efficacité qu'ils doivent apporter. Les pratiques aménagistes en sont l'expression tandis que le savoir des ingénieurs est une condition de son fonctionnement. Partisan d'une gestion « rationnelle », il proscriit toutes les pratiques non optimisées de l'eau.

- *Le monde marchand* : il se constitue autour de la rareté de l'eau et à partir de la capacité de soustraction qu'implique une consommation prononcée. L'exclusion des usagers non solvables est un mode de contrôle des usages et le principe tarifaire est le meilleur moyen de mesurer la consommation. La qualité du réseau et de la desserte est le signe de ce monde, imposé par le rapport au client qui paie pour le service.

- *Le monde de l'opinion* : il s'établit sur le fait que la légitimité d'une action ou d'un acteur est fondée sur la reconnaissance des autres. La nature de l'opinion peut donc jouer sur le comportement d'un agent, d'un opérateur, dans la mesure où ceux-ci valorisent l'image de leur savoir-faire, du territoire sur lequel ils agissent et de leur autonomie par rapport au système. Elle peut impliquer une rétention comme une forte communication d'information.

- *Le monde domestique* : il correspond aux modes de gestion de l'eau basés sur la tradition coutumière et/ou islamique. Le maintien de l'organisation sociale locale est l'objectif premier de ce monde qui remet en cause la logique globalisatrice et standardisée de la politique de l'eau.

Chacune de ces références suppose d'être identifiée pour constituer les accords que nécessitera l'application d'une gestion intégrée. Il s'agit d'imaginer les relations qui peuvent exister entre elles, en termes d'intérêts communs et d'intérêts contraires. Par exemple, le monde industriel (gestion du réseau) rencontrera le monde marchand (gestion de la rareté) sur l'intérêt de la tarification du service et de l'investissement dans le réseau, alors qu'ils s'opposeront sur la nécessité de la planification : celle-ci assure la pérennité et

l'extension du réseau, mais limite la souplesse du système face aux variations de l'ensemble des composants du monde marchand.

La question de la tarification constitue un exemple de ce que permet la bonne articulation de ces mondes et peut expliquer la « facilité » avec laquelle elle est adoptée : le principe se généralise même si – ou justement grâce au fait que – sa traduction varie en fonction du monde concerné :

- pour le monde civique, la tarification permet de limiter la consommation et de responsabiliser l'utilisateur ;

- pour le monde industriel, elle permet de produire un fond d'investissement,

- pour le monde marchand, elle répond aux problèmes posés par la rareté, soit en la compensant (principe pollueur payeur), soit en excluant l'excès d'usage,

- enfin pour le monde de l'opinion, la tarification permet de compenser, vis-à-vis du système, le contrôle de l'information.

Conclusion

La caractéristique de l'« école française », à l'instar des paradigmes en vigueur dans les politiques environnementales, est d'abord de justifier des notions logico-déductives par le milieu naturel : l'unité de la ressource en eau au sein des bassins hydrographiques, et la solidarité des usagers au sein et entre les bassins. Dès lors, le territoire de gestion préexiste nécessairement à l'organisation de la gestion. C'est peut-être ce qui explique qu'il serve à pérenniser des intérêts et des positions antérieures dont il est en quelque sorte la production. C'est sans doute ce qui donne sa valeur au modèle : il rend possible l'interprétation de ses principes et de ses outils. Quel que soit le tour employé par le potier, le vase qu'il confectionne répond d'abord aux nécessités locales de circonscrire l'eau et aux modalités de son usage. Ainsi, au Maroc, la persistance des référents idéologiques – dans des « traductions » actualisées grâce aux évolutions du modèle – relativise la dimension paradigmatique de la réforme entamée. Néanmoins, elle permet une redistribution spatiale de la norme à travers l'extension symbolique de l'Etat à l'ensemble de la ressource en eau. Dans ce sens, l'usage des principes comme la participation apparaît plus comme le support d'une propédeutique au fonctionnement de la norme. La « communauté » de l'eau qu'elle permet d'instaurer remet en cause les cadres d'analyse du territoire (rural/urbain, plaine/montagne) en montrant les liens qui existent entre ces catégories. Mais elle peut également remettre en cause les nouveaux cadres territoriaux proposés pour le développement, comme celui des massifs. Il est par conséquent nécessaire d'identifier les liens que nourrissent les territoires : entre information, ressource, argent, et les logiques des acteurs. Plus que dans la territorialisation de la politique de l'eau, le problème est donc dans l'identification des territoires de l'eau propres à chaque situation géographique.

BIBLIOGRAPHIE

ALEXANDRE, O. *La réforme de la gestion de l'eau sous l'angle territorial. L'exemple de la région de Marrakech, Maroc*. Thèse de doctorat de géographie, Université Grenoble 1, 2004, 503 p.

AMZERT, M. « Un ordre international pour l'eau ? », *Economie et Sociétés*, n°2 H-S, 2000, p. 125-146.

AYEB, H. « Gestion technique et sociale de l'eau et aménagement du territoire en Egypte », *Territoires en mutation*, n°7, 2000, p. 121-138.

BARRAQUÉ, B. « Gouverner en réseau en France : les Agences de l'eau », in GARIÉPY M., MARIÉ M., *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, L'Harmattan, 1997, p. 225-284.

BLAIS, R. « Rêve technocratique, aménagement et développement durable » in BERDOULAY, V., SOUBEYRAN, O., *Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 199-209.

BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L. *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, Coll. Essais, 1991, 483 p.

EL FAIZ, M., « Le modèle de la grande hydraulique dans le Haouz de Marrakech », *Economie et Sociétés*, Tome 34, n°2 HS, 2000, p. 45-70.

GHIOTTI, S., « Le bassin versant en question. Le modèle français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban » in ANTHEAUME B., GIRAUT F. (eds.), *Le territoire est mort, vive les territoires !*, 2005, pp 192-207.

LEWIS, N. *La gestion intégrée de l'eau en France : critique sociologique à partir d'une étude de terrain (bassin Loire-Bretagne)*, Thèse de Doctorat, Université d'Orléans, 2000, 416 p.

LLORENTE, M. « Les Agences de l'eau : un modèle exportable ? », working paper, Commissariat Général au Plan, Groupe de travail sur l'évaluation des Agences de l'eau, 1997, 25 p.

MEUBLAT, G. « La rénovation des politiques de l'eau dans les pays du Sud », *Revue Tiers-Monde* n°166, 2001, p. 249-257.

MEUBLAT, G. LE LOURD, P. « Les Agences de bassin : un modèle français de décentralisation pour les pays émergents ? » *Revue Tiers-Monde*, n°166, 2001, p. 375-401.

RABINOW, P. *French modern. Norms and forms of the Social Environment*, Cambridge, The MIT Press, 1989, 447 p.

TENIÈRE-BUCHOT, P.F., « L'Etat-nation soluble dans l'eau ? », *Cahiers de Médiologie*, n°3, 1997, p. 59-66.

PROSPECTIVE TERRITORIALE LOCALE : LA MODE FAIT-ELLE MODELE ?

Damien DENIZOT

doctorant

denizot.damien@wanadoo.fr

UMR PACTE 5194 – Laboratoire Territoires

Université Joseph Fourier, Grenoble 1

Institut de Géographie Alpine

Résumé

La prospective est invoquée sur les territoires depuis que le système d'administration territoriale français a connu une rupture profonde : la décentralisation. Consubstantielle de l'incertitude, la prospective permet de traiter les enjeux inédits auxquels les territoires locaux sont confrontés tels que la définition de l'intérêt communautaire dans les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale. La prospective territoriale est également mobilisée afin de rendre visible et d'affirmer la légitimité d'un territoire, afin de fédérer un système d'acteurs et d'innover dans la conduite de l'action. De nombreux territoires locaux français entrent en prospective à l'heure actuelle mais ils ne le font pas tous de la même façon, révélant et accélérant une dynamique générale de différenciation. Cette tendance lourde accentue les inégalités structurelles entre les territoires que la prospective paraît quelque fois en mesure de résorber. D'une mode, il faudrait dès lors en faire un modèle. Or, la diffusion des dispositifs prospectifs en France dépend des contextes territoriaux. En plus de conditions locales plus ou moins favorables, leur reproductibilité internationale est soumise à des contextes culturels et à des héritages intellectuels différents.

Abstract

Recent decentralization policies have brought about a metamorphosis of French local government organization and led to the use of foresight strategies in territorial planning. Foresight leaves many issues open to debate,

and enables local bodies to tackle problems such as how the newly-created Inter-communal Cooperation Authorities should define the Public Interest. Territorial foresight is also being used to assert the visibility and legitimacy of administrative districts, create stakeholder networks and develop new working methods. A number of local authorities in France are introducing foresight, but are doing so in a variety of ways, thereby bringing to light and accelerating a general tendency towards differentiation. This is accentuating structural inequalities between territories, which in some cases foresight nevertheless seems capable of attenuating. This paper argues that foresight, rather than remain a mere fad, should become a model. However, the propagation of foresight methods in France depends on the degree to which local circumstances may or may not be favourable. In addition to this, the ability of such methods to be reproduced in foreign countries also depends on heterogeneous cultural and intellectual backgrounds.

Introduction : ce que l'on ne sait pas

La prospective s'occupe fondamentalement d'incertitude. Son credo c'est ce que l'on ne sait pas, à l'opposé de la prévision, de la prescription, de la prédiction, de la prophétie et plus généralement de l'expertise qui traduisent un rapport au futur basé sur la certitude. Ces différentes formes d'anticipation peuvent influencer parfois fortement la prise de décision, voire même si substituer. La prospective repose sur des fondements proche de l'imaginaire, de la prémonition et de la projection. Sa relation à la prise de décision est moins mécanique, elle relève de l'éclairage, de la mise en débat de différentes visions d'avenir. La qualité de la prospective tient dans la multiplicité des visions qu'elle suscite et qui se confrontent.

Les dynamiques décentralisatrices sont porteuses de nombreuses incertitudes. En France, la redistribution des pouvoirs et le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales locales et régionales sont marqués par deux couples de lois communément appelés aujourd'hui Acte 1 et Acte 2 : la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; puis la promulgation le 28 mars 2003 de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Entre temps, trois lois ont favorisé la relance à la fin des années 1990 : la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, la loi relative au renforcement et à la simplification intercommunale du 12 juillet 1999 et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Cet arsenal législatif a généré une situation floue sur les territoires locaux. Les incertitudes et les facteurs de complication sont juridiques, financiers et fiscaux, politiques et institutionnels, statutaires. Cependant, ce désordre apparent porte les germes des cadres structurels à venir de gouvernement des territoires locaux. Cette situation véhicule un ensemble d'opportunités et de menaces que les collectivités et les acteurs locaux cherchent à anticiper afin de se saisir des premières et de se prémunir des secondes. La définition de l'intérêt communautaire dans les Etablissement publics de coopération intercommunale illustre ce tâtonnement apparent.

La décentralisation a été un terrain propice au développement de la prospective territoriale aux échelles locales. Plusieurs éléments montrent qu'elle est à la mode. Une multiplication des procédures légales (Plan d'aménagement et de développement durable dans le cadre des Schéma de cohérence territoriale, Projet de territoire, etc.) et des dispositifs moins stabilisés (Livres blancs, collèges prospectifs, observatoires) lui font une place importante. Elle est mobilisée par un grand nombre d'acteurs : les collectivités locales et leurs groupements, les assemblées consultatives (conseils de développement, etc.), les associations, les agences d'urbanisme ou les chambres consulaires. La prospective territoriale est utilisée pour affirmer la légitimité d'une collectivité locale et assurer une place au territoire dans un système concurrentiel. Elle concourt à rendre plus cohérente l'action en fonction d'un modèle de développement dans une situation d'incertitude. Plus généralement, la prospective est mise en œuvre pour innover dans la conduite du changement en posant la question du sens ou de la cohérence en lien avec des orientations stratégiques.

Comme toute mode, la prospective territoriale génère ses modèles et ses exemples à suivre. Les consultants sont toujours plus nombreux à afficher ce savoir-faire dans leurs champs de compétences. Les organismes de formation ou de sensibilisation ont structuré leur offre (Futuribles, le Conservatoire national des arts et métiers, le Centre national de la fonction publique territoriale, etc.). Enfin, de véritables success stories territoriales sont mises en scènes dans lesquelles la prospective a joué d'une manière ou d'une autre le rôle de déclencheur, d'accélérateur ou de facilitateur d'une dynamique territoriale vertueuse (Lyon Millénaire 3, Pays Basque 2010, Limousin 2007, Wallonie 2020, etc.). Dès lors, comment caractériser le déploiement de la prospective territoriale ainsi que ses effets territoriaux ?

Une caractéristique de son déploiement est que l'on n'entre pas en prospective de la même façon selon les lieux. On peut donc légitimement se demander comment valoriser la reproduction du modèle, c'est-à-dire sa répétition ? La prospective territoriale française est-elle reproductible dans des contextes culturels et dans des héritages intellectuels différents ?

1. Incertitudes et décentralisation : la définition de l'intérêt communautaire

L'importance des différentes lois citées en introduction est capitale mais leurs applications par décrets, leurs précisions par circulaires, les pratiques qui font parfois jurisprudence et celles qui sont conduites au titre de l'expérimentation le sont tout autant. Plus silencieuses, ces mises en application esquissent les cadres à venir du gouvernement des territoires locaux.

La circulaire du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre illustre la définition progressive des cadres de la décentralisation. Elle révèle également que les collectivités locales ne sont pas toujours en mesure de répondre à ces interpellations, que se soit par un déficit de visibilité, par manque de temps ou encore par manque de volonté politique.

La notion d'intérêt communautaire vise à différencier clairement les compétences relevant des intercommunalités de celles qui restent exercées par les communes. Elle confirme l'approche de la décentralisation conçue comme un morcellement de compétences, exercées par des collectivités intervenant sur des territoires fractionnés. La pratique montre que l'intérêt communautaire peut être défini soit par des critères (quantitatifs la plupart du temps) soit par liste d'équipements ou d'actions. Cependant, nombre de domaines d'intervention intercommunale (développement économique, logement) s'accommodent assez mal de cette partition des compétences. Le principe de subsidiarité semble difficile à mettre en application pour régir les relations entre communes et structures intercommunales.

La définition de l'intérêt communautaire fait état à la fois de la complexité territoriale, de celle des procédures (répartition des rôles de chacun dans le cadre de programmes d'initiatives communautaires URBAN par exemple) et de celle des moyens d'intervention. Si la complexité territoriale due à la multiplicité d'acteurs en interactions est incompressible, en revanche, les procédures génèrent un niveau de complexité artificielle supérieur, c'est-à-dire de la complication. La gestion de ces différentes couches de complexité/complication incombe aux professionnels du développement territorial qui doivent également gérer des niveaux de complexité inhérent à leur fonction (relation aux élus, responsabilité d'encadrement, gestion budgétaire, exigence d'innovation). Les techniciens sont davantage dans une posture de pilotage dans l'incertain et de conduite du changement que de certitude des actions à mener. Ce contexte où les politiques publiques sont

moins constituées que constitutives (Duran et Thoenig, 1996) engendre un renouvellement des processus de légitimation de leur action.

L'intérêt communautaire soulève la question du sens de l'action publique territoriale d'autant plus qu'il est très fortement lié au projet communautaire. Logiquement, elle est la traduction en droit de ce projet. Si la répartition par critères permet de poser la question du projet communautaire, en revanche, le système de liste peut s'exonérer de ce travail de réflexion préalable. Dans la pratique, la circulaire rappelle le délai du mois d'août 2006 pour la définition de l'intérêt communautaire par les intercommunalités¹. Voilà donc un nouveau défi pour les professionnels du développement territorial et les élus qui doivent composer avec des temporalités différentes et parfois paradoxales.

La définition de l'intérêt communautaire est au cœur des problématiques de gouvernance territoriale. La subsidiarité et les relations de voisinage mettent en débat l'articulation verticale des différents échelons territoriaux ainsi que leur articulation horizontale. L'incertitude est consubstantielle de toute bifurcation radicale, de toute rupture. La décentralisation est en soi une bifurcation en même temps qu'elle est génératrice de ruptures telles que l'exemple de l'intérêt communautaire cherche à l'illustrer. Dans cette perspective, le détour par le futur qu'implique la prospective permet de suivre une ligne cohérente d'actions ou du moins de la feindre.

2. A quoi sert la prospective territoriale ?

Quatre grands objectifs parfois complémentaires poussent les collectivités locales à utiliser la prospective : la visibilité, la légitimité, l'unité et l'innovation. Ces quatre objectifs sont déclinés à travers quatre cas territoriaux successifs résumés chacun par une image.

2.1. La prospective pour communiquer : Amiens en 2029

La communication des collectivités territoriales à l'extérieur de leurs périmètres d'action est une tendance récente qui s'affirme. C'est d'une communication générale sur le territoire dont il est question. L'argumentaire utilisé rejoint les finalités recherchées et il est souvent question de l'attractivité globale du territoire : il faut présenter le territoire de façon attractive pour le rendre attractif.

¹ Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ce sont les EPCI qui définissent l'intérêt communautaire alors que dans les communautés de communes, ce sont les communes qui le déterminent.



Figure n°1 : campagne de promotion de la Communauté d'agglomération Amiens Métropole, parue dans la presse nationale à l'automne 2006 (source : <http://amiensvitsesreves.com>)

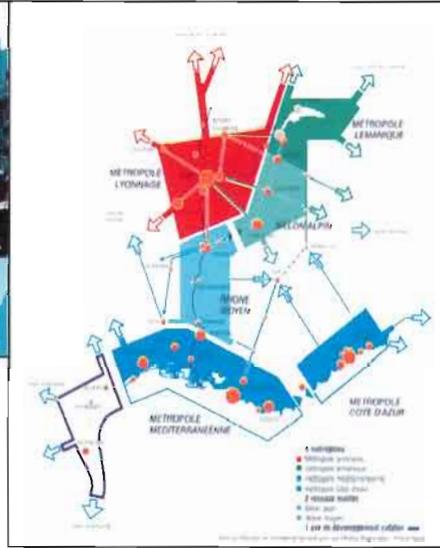


Figure n°2 : Le grand sud-est, le polycentrisme maillé (source : carte issue du projet d'agglomération de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropoles – la Métro – 2002).

La figure n°1 représente une coupure de presse datée du jeudi 5 avril 2009 sur fond d'une ville futuriste exploitant le registre de la science fiction avec ses inévitables voitures volantes. Le niveau technique d'élaboration de cette image est faible. Elle dit assez peu de choses sur le territoire amiénois de 2029. La représentation cherche à activer la sensibilité du lecteur, son imaginaire et non pas à déchiffrer le cheminement devant conduire Amiens à concurrencer la Silicon Valley. En convoquant la vallée californienne, les publicitaires donne une référence contemporaine pour fixer le cadre et révéler le niveau de prétentions à venir. Cela peut faire sourire mais l'avenir appartient à ceux qui le rêvent. La maxime est de Jules Verne, indubitablement l'amiénois le plus célèbre. Le message s'inscrit donc dans l'héritage et relance la trajectoire de la ressource territoriale à travers un marqueur patrimonial de poids. Cette image et la campagne publicitaire conduite à l'échelle nationale permettent à Amiens de se projeter dans le futur et de le faire savoir. En substance, il s'agit de prouver qu'Amiens comptera dans l'avenir puisqu'on en parle dès à présent. Entre l'idéal et le futur tel qu'il sera, il y a le rêve, matérialisé par l'image et le discours. Tous les possibles sont réels et non pas hypothétiques dès lors qu'ils ont été pensés et exprimés.

Ce premier exemple d'une collectivité qui se saisit de la prospective le fait pour communiquer au présent à partir d'éléments de son avenir. C'est une manière de l'incarner, de montrer qu'Amiens est résolument tourné vers lui, tout en assumant les éléments de son passé. La tâche est simplifiée lorsque le marqueur de ce passé s'appelle Jules Verne.

2.2. La prospective pour s'affirmer : Grenoble dans le polycentrisme maillé

La prospective territoriale mise en œuvre par une collectivité locale est également un moyen d'affirmer sa place dans le système d'administration territoriale. Dans le contexte de compétition des territoires et de décentralisation, la prospective est interpellée pour légitimer son existence vis-à-vis des autres instances locales et des instances régionales, nationales et européennes dans une perspective de contractualisation généralisée. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ce sont les régions et les structures intercommunales qui ont l'activité prospective la plus prolifique puisqu'elles ressentent le besoin d'affirmer leur existence récente dans le paysage politico-administratif. En prenant part au débat sur le futur, une collectivité montre qu'elle en a compris les enjeux, qu'elle est capable de s'en saisir et de les intégrer dans son action présente.

La carte ci-contre est issue du Projet d'agglomération de la Métro : « 2020, un projet pour l'agglomération grenobloise », adopté à l'unanimité du Conseil de communauté en avril 2003. La carte positionne la région urbaine grenobloise dans un débat national voire européen d'aménagement du territoire, celui de l'organisation polycentrique de l'espace. Par cette production iconographique et l'argumentaire qui s'y rapporte dans le corps du texte, la Métro prouve qu'elle a bien saisi les enjeux relatifs au grand débat initié par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale dans le cadre de la démarche de prospective nationale : « France de

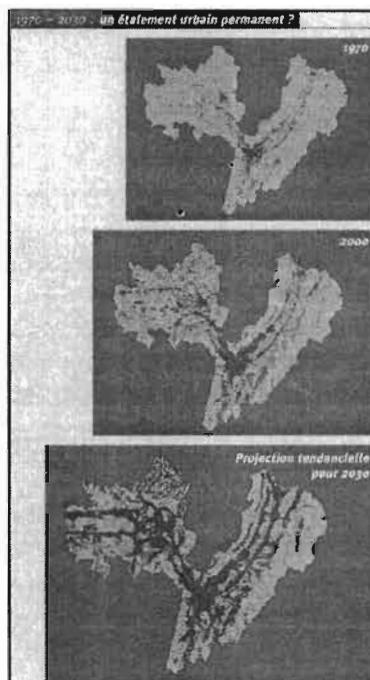


Figure n°3 : Projection démographique tendancielle sur le périmètre de la Région Urbaine Grenobloise (source : Les carnets pratiques, n°2, Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur, janvier 2006).

2020, mettre les territoires en mouvement ». En effet, parmi les cinq grandes visions développées par la DATAR, celle de l'organisation polycentrique du territoire national dans ses prolongements européens tenait lieu de souhaitable. Prendre acte de cette grande orientation pour l'avenir dans son document prospectif permettait à l'agglomération grenobloise d'affirmer sa modernité. Cela lui permettait également d'utiliser le Projet d'agglomération comme une mise initiale aux négociations pour la signature du Contrat d'agglomération avec ses partenaires et de fixer le cadre de discussions entre initiés.

2.3. La prospective pour fédérer : Grenoble face à un futur inacceptable

Les deux images précédentes illustrent des cas dans lesquels des collectivités locales utilisent la prospective dans une perspective de visibilité et de légitimité externes. En revanche, les troisième et quatrième cas territoriaux font une utilisation interne de la prospective. Le document ci-contre met en scène un territoire – la Région Urbaine Grenobloise (RUG) – ainsi qu'un acteur – le Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur. Les trois cartes qui composent ce document montrent la tâche de l'occupation humaine sur le même périmètre en 1970, 2000 et 2030. La dernière carte est construite sur la base d'une projection démographique et spatiale tendancielle. Les couleurs utilisées oscillent entre le gris clair, le gris foncé et le noir. La tâche de l'étalement urbain est en noire.

Selon toute vraisemblance, la troisième carte illustre un avenir possible inacceptable qui appelle une action régulatrice. Son objectif consiste à faire réagir, à provoquer des réactions – de rejet en l'occurrence – bref, à mobiliser. La fonction repoussoir de ce triptyque est d'autant plus évidente lorsque quelques pages plus loin dans le carnet est présentée la vision souhaitable de renforcement et de densification des pôles d'influences de la RUG.

La prospective territoriale ne consiste pas seulement à prolonger des tendances lourdes pour en bâtir autant d'épouvantails, mais à les mettre en débat au sein d'un système d'acteurs, puis à confronter les différentes visions d'avenir qu'ils peuvent y exprimer. La prospective a, en cela, une fonction mobilisatrice qui permet de créer du sens collectif depuis le local et de réactualiser le récit territorial, c'est-à-dire de construire ou de solidifier les bases d'une communauté de destin.

2.4. La prospective pour innover : le Système d'Information Territoriale

A défaut de changer le futur, la prospective peut aider à changer la façon d'agir au présent, à tout le moins, aider à fonctionner autrement, voire à innover

dans la construction et la conduite de l'action publique telle qu'elle est mise en œuvre au sein des collectivités locales. La prospective territoriale est présentée comme un moment d'intelligence dans la construction de l'action. Qu'elle soit mobilisée avant, pendant ou après l'action, elle concourt à transfigurer l'existant, c'est-à-dire à regarder et à dire les choses autrement. Les démarches de prospective territoriale soulèvent, pour la plupart, la question des échelles et des périmètres de l'action publique. Elle recompose les rapports entre les élus, les techniciens et la société civile dans toutes ses composantes.

En même temps qu'une Mission « Prospective et Stratégie Urbaine » était créée au sein de la Métro en 2002, la décision du portage en son sein d'un projet de Système d'Information Territoriale de l'Agglomération Grenoblois était prise. L'objectif du SIT est la constitution d'une méta base de données horizontale (entre thématiques) et verticale (entre niveaux d'appréhension). Il doit créer la matrice capable de rassembler et d'organiser l'ensemble des données manipulées par la Métro dans un premier temps puis celles utilisées par ses partenaires au sein de la RUG dans un second temps (les communes membres, les autres EPCI et l'Agence d'Urbanisme). Les modalités techniques de mise en œuvre du SIT recourent à l'outil informatique, support d'ambitions plus large, censé dynamiser le fonctionnement transversal des services et des directions de la Métro et faciliter le transfert de données avec ses partenaires institutionnels. Les règles de base sont donc celles de la réciprocité et de la confiance dans la circulation de l'information. En fonctionnement, le SIT doit permettre à l'ensemble de ses utilisateurs d'en faire un usage décentralisé pour la constitution de bases de données statistiques, la production de supports cartographiques ou iconographiques sur les mêmes bases référentielles (information et indicateurs).

La saisie d'écran ci-dessus est issue de la Maquette Virtuelle, l'un des outils de visualisation du SIT qui se sert de la base image du logiciel Google Earth. La simulation de l'aménagement d'une zone d'activités est représentée à l'écran. On peut raisonnablement douter du caractère prospectif de cette image puisqu'elle ne convoque a priori pas le long terme et qu'elle fait preuve d'assez peu d'imagination. Mais la localisation du SIT dans la Mission prospective n'est pas anodine et laisse présager de nouvelles modalités de travail au sein de la Métro et sur le territoire. Il suffit pour cela d'imaginer les différents niveaux d'accès aux outils de production et de visualisation du SIT. Pour l'instant, son utilisation est limitée en Intranet aux contributeurs (émission d'information), c'est-à-dire aux services qui en sont également les utilisateurs finaux (production, utilisation). Mais l'usage contribution/production devrait aussi concerner à moyen terme les partenaires institutionnels de la Métro à travers un Intranet étendu ou un Wiki¹ interinstitutionnel. La troisième étape consisterait – c'est le cas à Rennes – à ouvrir

¹ Site communautaire dont toutes les pages peuvent être modifiées en permanence par ses membres.

plus largement encore le cercle des contributeurs producteurs à l'ensemble de la société civile grenobloise et au-delà (Internet). On peut dès lors imaginer une multiplication de la production de données et d'images sur Grenoble et sa région, modifiant ainsi considérablement le rapport entre les grenoblois et les collectivités territoriales. Chaque personne munie d'un ordinateur et dotée de quelques compétences informatiques sera en mesure de dessiner le territoire à son image ou plus certainement de dessiner les images de son territoire, ouvertes à contribution sur son Blog¹. La collectivité émettrice serait alors face à un enjeu inédit de mise en mouvement de ce foisonnement d'images et de données capable à la fois de la déstabiliser et de la renforcer.

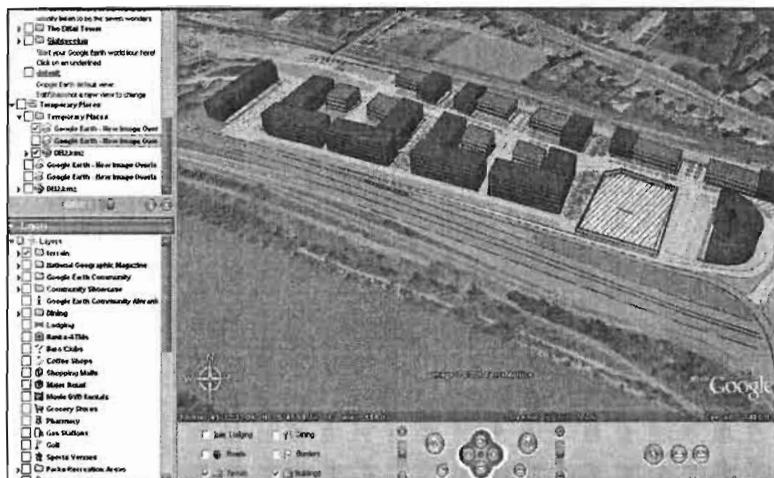


Figure n°4 : Saisie d'écran de la Maquette Virtuelle (source : Mission Prospective et Stratégie Urbaine de la Métro, projet Système d'Information Territoriale, 2006).

3. Le déploiement de la prospective territoriale

Après en avoir illustré l'opportunité et l'utilité, il va être question à présent de la diffusion de la prospective sur les territoires locaux. La décentralisation telle qu'elle a été conçue en France donne à chaque échelon d'administration territoriale les mêmes compétences et prolonge la tradition d'homogénéité du système territorial par le contenant législatif. Pourtant, les quatre cas territoriaux qui viennent d'être passés en revue tendent à montrer que le contenu est moins stabilisé. Les objectifs de visibilité, de légitimité, d'unité et d'innovation révèlent des mécanismes locaux d'adaptation, voire d'innovation face à des dispositifs législatifs généraux comme l'est celui de la décentralisation.

¹ Journal personnel en ligne sur Internet.

Sur les territoires locaux où elle est mise en œuvre, la prospective révèle et accélère leurs spécificités participant ainsi à l'émergence d'un modèle original plus ou moins innovant de gouvernement local. Bien que la prospective soit structurée par des méthodes, des success stories territoriales et des consultants, l'anticipation qu'elle organise sur les territoires locaux aborde la question de l'identité, du rapport au monde, c'est-à-dire de la relativité culturelle des territoires. L'anticipation des effets génériques de la décentralisation s'opère donc depuis des territoires singuliers, quasi expérimentaux. Cela favorisera vraisemblablement dans les années à venir une multitude de situations locales spécifiques, exacerbant certains marqueurs patrimoniaux hissés au rang d'héritage collectif. On peut cependant se demander si la définition de ces traces se fera par désignation ou par un processus plus complexe – car multi acteurs – de reconfiguration de la trajectoire territoriale. La tendance semble être celle d'acteurs toujours plus nombreux, tous capables d'influencer les modalités de conception et de conduite de l'action publique.

Cette dynamique de différenciation territoriale, corollaire de celle de la décentralisation conduit selon toute vraisemblance à renforcer les inégalités territoriales. En effet, ce sont surtout les territoires métropolitains ou les territoires riches qui se saisissent des opportunités de cette période de transition. On pourrait donc mettre en balance les territoires innovants, qui inventent des modalités de gouvernement local ; et les territoires mimétiques pauvres ou en dehors des dynamiques métropolitaines qui se contentent de mesures adaptatives ou réactives aux effets de la décentralisation en s'inspirant de la première catégorie.

De part sa capacité de transfigurer l'existant en situation d'incertitude, la prospective semble capable de dynamiser un système d'acteurs sur les territoires mimétiques qui connaissent de profondes bifurcations. Inversement, les territoires innovants d'aujourd'hui qui entretiennent un rapport confortable au futur, basé sur la certitude d'un modèle de développement n'entrent pas systématiquement en prospective. Sans faire de la prospective le principal levier capable de résorber les inégalités entre territoires, les avenir possibles qu'elle incarne pourraient peut-être ouvrir de nouvelles perspectives de développement.

Au même titre qu'une prophétie auto-réalisatrice, la prospective serait donc capable d'influencer le devenir d'un territoire. Pourtant, on ne fait pas de la prospective territoriale en tout endroit et partout de la même façon. Le tissu d'acteurs grenoblois, de par ses caractéristiques propres et celles du site ne font pas face à l'avenir de la même façon que les Amiénois. Les deux communautés d'agglomération ont du se soumettre à la figure imposée de la conception d'un projet à 20 ans portée par la LOADDT. Cependant, les ambitions souvent similaires des projets d'agglomération – mise en synergie des acteurs pour la conduite du changement afin de poursuivre des objectifs de

durabilité – ne résistent pas à une analyse attentive qui révèle des cultures territoriales et des cultures de l'anticipation différentes.

L'hypothèse de l'existence de prospectives territoriales détermine les opportunités de mutualisation de leurs apports et de diffusion du modèle prospectif. Concernant la mutualisation d'exercices de prospective, la solution apportée ne peut pas être celle d'une simple synthèse des différents contenus par un acteur surplombant, pas plus qu'une prospective générale déclinable et adaptative aux spécificités locales. En France, ce sont principalement les conseils régionaux qui cherchent les moyens de mutualiser les prospectives territoriales. C'est en effet à cette échelle que semble se focaliser la réalité concurrentielle des rapports entre région vis-à-vis de l'Etat central et de l'Union Européenne. C'est également à cette échelle que l'excellence territoriale prend une signification forte en déclinant compétitivité et cohésion, performance et justice mais également management et recherche de sens. Les régions ne peuvent pas se satisfaire du manque total de coordination des différentes stratégies territoriales mais les solutions homogénéisantes ne fonctionnent plus. En tant que préalable stratégique, les conseils régionaux s'orientent progressivement vers la mise en système des différentes scènes visibles de prospective territoriale par la stimulation de réseaux faiblement stabilisés (réseaux d'acteurs techniques, d'élus ou d'institutions).

A l'opportunité de diffusion du modèle, s'opposent des caractéristiques territoriales propres. En France, cette opportunité de diffusion est surtout le fait de cultures ou de contextes territoriaux et du poids de certains acteurs clés. Dans d'autres pays, la distinction culturelle, politique, technique au niveau des territoires locaux a également été repérée (Antheaume et Giraut, 2005). Après tout, les idiosyncrasies locales doivent exister en tout lieu du globe. Mais dès lors que l'on s'intéresse à la diffusion internationale de « la prospective territoriale à la française », ne faut-il pas questionner l'opportunité de sa reproductibilité dans des contextes culturels et dans des héritages intellectuels différents ?

Conclusion : la prospective territoriale fait-elle modèle à l'international ?

La prospective territoriale, en tant que moment de projection et d'imagination par lequel un territoire se confronte à la question du futur, contribue à réévaluer les opportunités de développement d'un territoire. Par rapport à cette définition, la prospective territoriale peut être considérée comme un modèle reproductible, y compris dans des situations territoriales distinctes. D'ailleurs, les territoires locaux français faisaient déjà de la prospective avant son heure de gloire mais sans toujours la nommer ainsi. En

définitive, la surenchère méthodologique et la labellisation de cas territoriaux habillent des dispositifs assez répandus.

C'est donc de la capacité de transfert international de ces dispositifs dont il est question, c'est-à-dire aux conditions qui permettent leur émergence. La prospective est une philosophie de l'action, héritière de l'humanisme et du siècle des lumières (Cazes, 1986) qui fait une grande place aux individus, acteurs dans leurs institutions et sur leurs territoires. Dans son acception contemporaine, on doit la première occurrence du terme « prospective » à Gaston Berger en 1957 (Berger, 1964). Ce pionnier de la prospective l'a conçu et en a saisi l'opportunité dans la période de bifurcation profonde de l'après-guerre. La pensée du futur était appréhendée comme un instrument au service du progrès de l'homme et s'inscrivait dans la continuité d'une négation de l'irréversibilité du temps, c'est-à-dire de la destinée (Denizot et Louargant, à paraître en 2007). Depuis Berger, le futur est toujours ce domaine des possibles que l'on peut influencer par l'action présente. Voilà donc rapidement dressé, les conditions d'émergence de la prospective en France.

La seconde caractéristique importante, explicative cette fois du fonctionnement des dispositifs prospectifs, est l'importance de l'individu/acteur. La prospective a besoin de multiplicité pour fonctionner. Elle a besoin d'un tissu hétérogène d'acteurs évitant les situations oligarchiques telles qu'une centralisation exacerbée. Enfin, comme tout dispositif ouvert qui tire davantage sa légitimité à partir de la capacité de mobilisation ascendante des acteurs que sur leur convocation ou leur désignation institutionnelle, le bon fonctionnement de la prospective exige une grande liberté de parole et une capacité d'initiative affirmée. Pour le dire vite, la prospective telle qu'elle est menée en France s'appuie sur une surreprésentation de l'individu face aux groupes et aux institutions. Plus encore que la représentativité des institutions, c'est la personne-ressource idoine qui est recherchée.

Sur la base dressée hâtivement des origines de la prospective et des conditions de son fonctionnement, les possibilités de reproductibilité du modèle dans d'autres contextes nationaux ou locaux semblent contrariées sans un préalable visant à produire une « mise en perspective géo historique » (Boujrouf, 2005) de ces contextes. La mise en perspective conduite par Saïd Boujrouf sur le Maroc est tout à fait opérante et on peut légitimement se demander comment pourrait y fonctionner un dispositif de prospective territoriale tel qu'il est mis en œuvre en France. En effet, les trois sphères formalisées par Saïd Boujrouf¹

¹ La sphère des « référentiels entre tradition et modernité », celle de « la production identitaire » et celle de « l'expression du pouvoir et de la production du développement dans des cadres territoriaux adaptés aux deux premières sphères ».

montrent que l'influence occidentale constitue une part seulement de l'héritage intellectuel marocain et qu'au fonctionnement individualiste s'impose une organisation communautaire très structurée qui fait sens.

La reproductibilité du modèle fonctionne sur la base d'une définition de ses objectifs mais certainement pas sur un transfert de ses moyens et de ses dispositifs dès lors que l'on se positionne dans un contexte culturel différent. Un certain nombre de précautions méritent d'être prises en compte parmi lesquelles, la traduction ou l'adaptation des concepts de la prospective. L'invention de dispositifs inédits ou leur reconnaissance s'ils en existent déjà devrait être préalable à toute entrée en prospective. Cela vaut pour un regard transnational mais puisque l'on n'anticipe pas de la même façon à Grenoble, que dans le Pays Basque ou à Amiens, pourquoi en serait-il autrement entre Casablanca, Marrakech et Meknès ?

BIBLIOGRAPHIE

ANTHEAUME, B. GIRAUT, F. (dir.) *Le territoire est mort, vive les territoires !* Paris, IRD Editions, 2005, 384 p.

BERGER, G. « Sciences humaines et prévisions », *La Revue des deux mondes*, n°3, 1957, in. Berger, *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF, 1964, p. 218 - 226.

BOUJROUF, S. « Innovation et recomposition territoriale au Maroc », in. Antheaume et Giraut (dir.) *Le territoire est mort, vive les territoires !* Paris, IRD Editions, 2005, p. 133 - 156.

CAZES, B. *Histoire de futurs : les figures de l'avenir de St Augustin au 21^{ème} siècle*, Paris, Seghers, 1986, 475 p.

DENIZOT, D. LOUARGANT, S. « Les réseaux de la prospective à l'aune du développement territorial », Communication aux 5^{ème} Rencontres de Mâcon, juin 2005, à paraître en 2007.

DURAN, P. THOENIG, J-C. « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°4, 1996, p. 580-623.

PROJET DE TERRITOIRE ET GESTION DES RISQUES AU MAROC

Wassel MERROUCH

*Doctorant
doctorant à l'Ecole doctorale internationale du tourisme
Faculté des Lettres et Sciences Humaines
Université Cadi Ayyad de Marrakech*

Mots- clefs : risques, territoire, gestion, région, Maroc.

Abstract : Project of territory and risk management in Morocco

Key words: risk, territory, management, area, Morocco.

The natural and technological disasters constitute a major concern for the whole world. These phenomena, often unforeseeable and not easily controllable, are at the origin of dramas, losses of human lives, damage to the infrastructures, destruction of the resources and pollution of the natural environment. At the national level, Morocco is exposed of share its geographical situation to the phenomena natural climatic, weather, geological or biological which can constitute major risks, and to threaten the human lives and the goods. In addition, the economic and industrial development which the country knows also generates an increase in the industrial and technological risks.

The functional study of the risks, conducted, does not exclude the relevance from the distribution of all the types of catastrophes on various space scales. The territorial dimension of the risks and the catastrophes is indeed essential, whatever the aspect considered the risk, the vulnerability, the forecast or the management of a catastrophe. Inside the various Moroccan territories, all the regions are not in the same way exposed and with the same intensity with the risks. Spaces are tested little while the Mediterranean and Atlantic as well as the Atlasic mountains and Riffian littorals are exposed to the danger. On the scale of the regions, the disparities induced by the risks and the natural disasters are not less than the inequalities observed on a socio-economic scale.

In addition to its economic potentialities, the region must find in its for interior a capable reference frame to instigate it and to promote its integrated development. One of the reference marks could be with our direction that of the vulnerability and the exposure to the risks, since it is presented as a framework of solidarity of the group, based on the defence of space, because the reorganization of the region will be understandable and operational only if it is held account of a real evaluation of its integrity and its capacity to manage the risks which threaten it.

Introduction

Les catastrophes naturelles et technologiques constituent une préoccupation d'actualité dans le monde entier. Ces phénomènes, souvent imprévisibles et difficilement maîtrisables, sont à l'origine de drames, de pertes de vies humaines, de dégâts aux infrastructures, de destruction des ressources et de pollution du milieu naturel. Au niveau national, le Maroc est exposé de par sa situation géographique aux phénomènes naturels climatiques, météorologiques, géologiques ou biologiques qui peuvent constituer des risques majeurs, et menacer les vies humaines et les biens. Par ailleurs le développement économique et industriel que connaît le pays engendre également un accroissement des risques industriels et technologiques¹.

¹ Rapport Sur les travaux du premier atelier national sur les risques majeurs, les 26 et 27 février 2003, Rabat. Les inondations survenues en 2002 à Settat et Berréhid et en 2003 à Mohammédia, l'incendie de la raffinerie SAMIR en 2003, les attentats criminels du 16 mai 2003 à Casablanca et le douloureux séisme d'Al Hoceima en 2004, ont été autant d'épreuves qui nous ont interpellées. Ces pénibles événements ont, malgré leur cruauté, frayé le chemin à la restructuration des priorités et à la hiérarchisation des actions à entreprendre en matière de gestion de territoire au Maroc. Ces nouveaux événements montrent combien les limites territoriales et les frontières vont devoir s'adapter aux besoins des individus. Partager l'espace territorial, réceptacle ancestral de la mémoire collective, avec d'autres lieux et reconstruire un avenir pour les générations futures est une profonde révolution de la pensée territoriale². Nous constatons que les espaces géographiques de demain, acculés par la redondance de certains risques naturels et technologiques majeurs, matérialisent avant tout la nécessité de rassurer les craintes fondamentales des habitants. L'étude fonctionnelle des risques, conduite habituellement suivant leur origine, n'exclut pas la pertinence de la répartition de tous les types de catastrophes à différentes échelles spatiales. La dimension territoriale des risques et des catastrophes est en effet essentielle, quel que soit l'aspect étudié, l'aléa, la vulnérabilité, la prévision ou la gestion d'une catastrophe.

I- La répartition et la localisation des risques et des catastrophes

Quelle que soit l'échelle considérée, régionale, nationale ou mondiale, il est rare que la répartition dans l'espace des catastrophes soit aléatoire. Pour certaines catastrophes spécifiques, la réponse est facile, et elle ne nécessite pas l'emploi de tests statistiques. Les cyclones, par exemple, qui se forment sur des eaux chaudes, sont regroupés dans la zone intertropicale. Et le problème de leur répartition ne se pose en fait, de façon pertinente, qu'à cette échelle zonale. Il en va de même des séismes, calés sur les littoraux des aires pacifique ou méditerranéenne, tandis que les catastrophes technologiques ont une répartition plus aléatoire, calquée sur la distribution des villes, des ports et des mines.

A l'échelle d'une zone ou d'un État, de nombreuses localisations sont immédiatement repérables de façon empirique. Nous allons observer que les risques technologiques sont, au Maroc, regroupés sur des aires industrielles portuaires, et sur les grands axes de transport. Mais qu'en est-il de la répartition des risques sur les différentes régions du Royaume ?

Le Maroc, rappelons-le, est administrativement découpé en 16 régions. Consacrée comme "collectivité locale" dans la constitution de 1996, la région a, depuis, joué un rôle de locomotive dans la politique officielle dite de décentralisation. A l'intérieur des différents territoires marocains, toutes les régions ne sont pas exposées de la même façon et avec la même intensité aux risques. Des espaces sont peu éprouvés tandis que les littoraux méditerranéens et atlantiques ainsi que les montagnes atlasiques et rifains sont exposés au danger.

1. Les risques naturels

À l'échelle des régions, les disparités induites par les risques et les catastrophes naturelles ne sont pas moindres que les inégalités observées à l'échelle socio-économique. Les principaux risques naturels auxquels le Maroc doit faire face sont les suivants :

- les risques sismiques en raison de la situation du Maroc en prolongement de zones actives (Accident Sud Atlasique);
- les inondations le long des vallées d'oueds souvent peuplées et occupées par une agriculture en partie irriguée (inondations dans la vallée de l'Ourika survenues en 1995 , puis en 1999) ou sur les plaines d'inondation telles que celle du Gharb;

- les glissements et affaissement de terrains sur des versants de montagnes à sols friables et peu stables (glissement de Hafet Ben Zakour à Fès en 1988);
- les incendies de forêts qui ravagent des centaines d'hectares chaque année à Tanger, Chaouen et Ouezzane;
- les invasions d'acridiens au sud et à l'est du pays;
- la sécheresse et pénuries d'eau dans le Sud et les régions de l'Oriental;
- l'érosion et la désertification¹.

Les montagnes, et surtout les grands littoraux, présentent des traits originaux avec une plus grande fréquence et une plus grande intensité des aléas, trop souvent renforcées par une vulnérabilité en forte croissance. Les littoraux submergés par les hommes et les activités, et soumis demain à une remontée des eaux océaniques, sont particulièrement menacés par les risques. Malgré les points communs, il est nécessaire de distinguer ces deux types de régions à risques.

1.1. Les risques et les catastrophes en montagne

La montagne présente des traits originaux qui ont des conséquences sur les risques. L'altitude, les pentes, et la forme des reliefs sont les principaux facteurs constitutifs de ce qui peut être qualifié d'effet montagne. Les éboulements et les glissements, qui nécessitent des pentes minimales, sont, au Maroc, un risque typiquement montagnard. Ces mouvements de terrain sont généralement classés en mouvements lents et en mouvements rapides. Seuls ces derniers provoquent des accidents nombreux et de véritables catastrophes. La montagne est aussi le lieu privilégié des inondations torrentielles. De telles crues ont par exemple ravagé la vallée de l'Ourika dans le Haut Atlas de Marrakech faisant plus de 200 victimes en 1995.

La vulnérabilité des montagnes est naturellement forte malgré de faibles densités humaines, et elle tend à augmenter avec le développement d'activités touristiques qui gagnent les hauts sommets notamment dans le Haut Atlas Occidental et Central, mais aussi avec la concentration d'activités dans les basses vallées au pied des versants. Lors des catastrophes, les équipes de secours locales sont généralement de taille modeste et relativement isolées. La dispersion des hommes, qui limite l'ampleur des pertes humaines, a comme contrepartie de gêner l'organisation de secours massifs.

¹ Gestion des risques au Maroc, conférence régionale de la Fédération Internationale des géomètres, Marrakech, 2-5 décembre 2003.

Les communautés montagnardes produisent des risques originaux. La très grande majorité d'entre eux, est due à une domestication incomplète des pentes et à la force de gravité. Le premier risque, entièrement humain par son origine et ses effets, concerne certains équipements spéciaux, notamment les téléphériques des stations de sport d'hiver. Les stations de l'Oukaïmeden dans le Haut Atlas et Michlifen dans le Moyen Atlas, malgré des mesures de prévention toujours plus sévères, subissent de tels accidents.

1.2. Les risques et les catastrophes en milieux littoraux

De nombreux risques et catastrophes, observés dans toutes les régions, sont en effet plus habituel sur les littoraux. 53% des désastres mondiaux sont situés sur un littoral. Ce pourcentage est d'ailleurs sous estimé car les étendues littorales sont plus réduites que les vastes territoires intérieurs. La globalisation de l'économie fixe sur les littoraux de grands ports et les aéroports. Autour de ces équipements très attractifs se concentrent les grands complexes industriels pétrochimiques et sidérurgiques. Sur les quais de ces unités portuaires, des matières dangereuses remplissent des stocks alimentés en permanence.

La densification du littoral marocain reste remarquable, puisque si vers les années 1915 la zone entre Kenitra et El Jadida comptait moins de 200 000 habitants, elle accueille actuellement plus de 9 millions d'habitants¹⁴, faisant ressortir une inégale répartition des activités au niveau national. La répartition de la population à travers les sept régions littorales du Maroc se caractérise par des disparités remarquables. En fait la côte méditerranéenne est généralement pauvre, peu désenclavée et isolée du reste du pays par les reliefs, car la pression démographique est de 93 ha /km. Par contre le littoral atlantique concentre les principales agglomérations et la majorité des activités économiques. Ces activités engendrent le phénomène de littoralisation. L'explosion démographique des principaux centres urbains du littoral et les besoins en urbanisation qu'elle implique expliquent la faible maîtrise de cette croissance et se traduisent par une faible couverture en voirie et réseaux divers, ainsi qu'en aménagements urbains.

Cette faible maîtrise de la croissance urbaine, a pour conséquence directe une réelle dégradation de l'environnement de la ville. En effet, la majorité des centres en émergence et/ou consolidés sont dépourvus de systèmes d'égouts, ainsi qu'une partie de plus en plus grande des quartiers périphériques des grands centres urbains. C'est le cas par exemple des centres de Fnideq et M'diq dans la région de Tanger-Tétouan où l'habitat clandestin représente respectivement plus de 3/4 et plus de 2/3 des logements. Ces

¹ Haddy, Réflexion sur la région et le développement régional, www.ena.ac.ma/mohamed_haddy.pdf

extensions ne sont pas couvertes par des réseaux d'assainissement. Le système d'égout communautaire développé dernièrement reste sans effet en l'absence des possibilités de raccordement à un réseau principal. Cette absence, combinée à l'état défectueux de la voirie dans les quartiers périphériques, sont à la base du phénomène d'inondation qu'ont connu certains centres (Fnideq 1990, M'diq 1991) et des quartiers comme Bni Makada (Tanger). Cette forme de dégradation prend, dans le cas du littoral, plus d'importance, car les eaux de ruissellement entraînent avec elles les déchets rencontrés, la pollution marine s'aggrave ainsi que l'érosion des plages.

1.3. Les risques et les catastrophes urbains

Le découpage régional en vigueur, qui s'est fait sur des bases d'hétérogénéité et de complémentarité entre espaces, a montré ses limites puisqu'il a renforcé les disparités spatiales. Le choix d'une métropole pouvant servir de pôle de développement régional a paradoxalement eu des effets pervers et aggravé les asymétries régionales. Ces métropoles ont, de ce fait, transformé leurs régions en territoires non autonomes.

Les villes sont des lieux à haut risque. Tout au long de l'histoire, les paysages urbains ont été remodelés par la restauration ou l'édification de nouveaux équipements mis en place après une catastrophe dont Agadir en 1961. Depuis une dizaine d'années, à l'échelle du monde, une centaine de catastrophes urbaines sont recensées chaque année. Une catastrophe sur trois concerne les métropoles qui hébergent plus de 500 000 habitant. L'intérêt, donc, pour la régionalisation au Maroc est dicté par plusieurs impératifs, dont les plus manifestes ont trait à une maîtrise de l'urbanisation, puisque la population urbaine est passée de 500 000 habitants urbanisés au début du siècle précédent à plus de 16 millions aujourd'hui¹, dépassant largement le cap des 50 % de la population. Le rattachement des villes à certaines régions répond peut-être à un souci d'unité administrative mais, d'un point de vue fonctionnel, est une totale aberration. On peut citer ici les exemples de Nador et Al Hoceïma, appartenant toutes deux au Rif avec une forte identité naturelle et géographique mais rattachées respectivement, d'après le découpage régional, à Oujda et Fès - Taounate. La même remarque s'applique à la région dite Souss-Massa-Draâ qui s'étend d'Agadir à Ouarzazate, deux grands centres urbains à l'architecture humaine extrêmement différente. Sans oublier le cas de Fès dont les étendues limitrophes sont écartelées entre deux régions administratives (Taza-Al Hoceïma-Taounate et Fès-Boulmane). Mais il existe de rares cas où le découpage institutionnel colle aux réalités géographiques du terrain. C'est notamment le cas pour la région de Tanger - Tétouan. En effet,

¹ M. Haddy, *idem*.

toute ville baigne dans un contexte territorial plus général qui déborde ses limites administratives.

Les violences urbaines, un des composants essentiels des risques urbains, s'inscrivent dans une logique territoriale de quartier. Les violences sont concentrées dans quelques sites précis, comme les sorties des collèges ou des transports en commun. La grande criminalité, souvent rapprochée de ces violences urbaines, est complètement différente. Elle est formée de clans familiaux, qui recrutent sur un territoire bien délimité, une ville ou une petite région. De nombreux risques et catastrophes ne s'inscrivent pas dans les seules limites urbaines. En revanche, pour une catastrophe donnée, la ville est rarement neutre. En règle générale, elle renforce ou elle atténue les impacts de l'événement qui survient.

2. Les "risques technologiques majeurs"

S'agissant des risques technologiques, et durant ces dernières années, on constate une augmentation du nombre des industries polluantes dont le fonctionnement peut avoir des incidences sur la santé humaine et l'environnement. Dans certains cas, la situation géographique des industries constitue un facteur aggravant le risque d'accidents en raison de leur implantation sur une zone exposée aux catastrophes naturelles (séisme, inondations ...). Au Maroc, aucune initiative de recensement, comparable à celle du rapport national de 1994 sur les risques naturels, n'a été entreprise à cette date⁶.

Les risques technologiques sont inégalement disséminés sur la majorité du territoire. Si l'on observe la répartition spatiale des zones industrielles créées par l'Etat marocain dans le cadre du Programme National d'Aménagement des zones industrielles, on constate que la plupart des zones industrielles se localisent dans la moitié Nord-Ouest du pays suivant l'axe Oujda-Agadir: 13 zones industrielles sur un total de 29 sont situées dans le triangle Fès - Tanger - El Jadida, et 8 zones sur 29 se situent dans l'axe de Kénitra - El Jadida. Une concentration particulière concerne les risques chimiques sur Safi et Casablanca qui fait peser un danger permanent et latent sur les populations ainsi que sur la faune et la flore.

Cependant, il n'existe aucun véritable recensement des accidents survenus. La direction de la protection civile du ministère de l'intérieur recense les risques technologiques à travers sa cartographie des bassins de risques. Les principaux risques technologiques au Maroc seraient issus d'incendies et explosions dans les installations industrielles et commerciales, de pollutions atmosphériques, d'accidents de pollution des eaux superficielles et souterraines, de

pollutions par les hydrocarbures, d'accidents de transport de produits chimiques et énergétiques par voie maritime et terrestre et de nuages radioactifs potentiels¹.

Les pratiques en vigueur dans le secteur industriel amplifiées par la concentration des activités le long du littoral atlantiques (80%) génèrent ainsi des impacts localisés dans certaines zones sensibles et à haute concentration humaines, telles que l'axe Casablanca-Mohammadia et les régions de Safi et El Jadida. Cette situation est aggravée par la défaillance du cadre juridique caractérisée par sa vétusté et son inadaptation. Le secteur nucléaire est encore embryonnaire et reste limité aux domaines de la médecine, de la recherche scientifique et de l'agriculture. Outre, les problèmes posés par la gestion défectueuse des déchets sanitaires, le Maroc n'est pas à l'abri de l'impact des émanations et déchets nucléaires en provenance surtout de l'extérieur. De par sa position géographique, au voisinage de l'Europe, et eu égard à la densité du trafic maritime international des produits radioactifs, le Maroc est exposé à de sérieux risques de contamination. Les risques d'émanations radioactives sont d'autant plus préoccupants que le Maroc n'est pas du tout préparé pour prévenir ni, encore moins, maîtriser un accident nucléaire.

II- La prise en compte de la notion de risque dans la gestion des territoires

Le territoire de la collectivité n'est pas un champ inerte, qu'il est possible de segmenter à sa guise. Il est vivant, avec des caractéristiques spécifiques, et il repose sur un espace où se développe la vie. Outre ses potentialités économiques, la région doit trouver en son for intérieur un référentiel à même de la dynamiser et de promouvoir son développement intégré⁸. L'un des repères pourrait être à notre sens celui de la vulnérabilité et de l'exposition aux aléas, puisqu'il se présente comme un cadre de solidarité du groupe, basé sur la défense de l'espace. La restructuration de la région ne sera intelligible et opérationnelle que s'il est tenu compte d'une réelle évaluation de son intégrité et sa capacité à gérer les risques qui la menacent.

Pour gérer les risques locaux, naturels et industriels, pouvant nuire à l'environnement, ou même dans le cadre de la mise en oeuvre d'autres politiques publiques (aménagement du territoire, transport,..), des décisions doivent être prises, afin de mettre en place des solutions préventives ou de minimiser les conséquences des accidents ou catastrophes sur un territoire. Dans tous les cas les processus de décision s'appuient, entre autre, sur la

¹ Laila El Founti, La gestion des risques au Maroc, www.fig.net/pub/morocco/procedings/TS13/TS13_3_elfounti.pdf
(7) D'après le PANE : Plan d'Action National pour l'Environnement

connaissance phénoménologique et dynamique des risques, sur l'évaluation des dommages potentiels, sur leur hiérarchisation plus ou moins explicite, en vue de clarifier les priorités d'action et d'investissement. Selon les territoires et les risques considérés, les processus d'analyse et la gestion des risques sont plus ou moins développés, les demandes locales peuvent donc différer fortement d'une région à l'autre.

2.1. Etat actuel de la gestion des risques au Maroc

En matière de gestion des risques au Maroc, on remarque plusieurs actions sectorielles réalisées par différents départements et institutions concernées par les risques. Ces actions sont nombreuses, non coordonnées et ne sont pas consolidées dans une stratégie globale visant à mettre en place les techniques et mécanismes de la prévention des risques en amont des programmes de développement et d'aménagement. Cette situation résulte fondamentalement d'une défaillance sur le plan juridique et institutionnel. Toutefois, le Maroc durant ces dernières années, a développé des activités remarquables et ce, à travers la publication et la présentation en 1994, à Yokohama (Japon), du rapport national sur les risques naturels, dans le cadre de la Décennie Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles ainsi qu'à travers l'organisation à Rabat en 1997, sous l'égide du Département de l'Environnement, du premier séminaire itinérant de la Décennie Internationale pour la région méditerranéenne.

En effet, même si les catastrophes sont déclenchées par des facteurs naturels souvent imprévisibles, il est néanmoins possible d'en atténuer considérablement l'impact si les mesures nécessaires de prévention sont prises à l'amont. C'est dans ce sens que le Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement a programmé 3 démarches visant à prévenir les effets des catastrophes naturelles et technologiques sur l'environnement et la santé humaine⁹. La première porte sur l'analyse de la réglementation nationale en matière de gestion des risques en collaboration avec le Secrétariat de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs. La seconde porte sur un inventaire des sites exposés au glissement de terrain réalisé en 2004¹. Enfin un fichier recense les catastrophes afin de délimiter les zones directement exposées aux risques.

Sur le plan juridique un recensement des textes marocains concernant de près ou de loin les risques naturels et/ou technologiques fait état d'un nombre impressionnant de dahirs, de décrets et d'arrêtés. Ces textes sont très

¹ Programmée pour 2004, cette étude comporte la réalisation d'une base de données sur les catastrophes, une cartographie des zones à risques et l'élaboration d'un guide destiné aux communes afin de prendre les mesures nécessaires pour interdire les constructions dans les zones à risques.

anciens, car datant du protectorat, ils sont inadaptés, rarement cohérents entre eux, et concernent des domaines aussi variés que les ports, les inhumations, exhumations et transports de corps, les appareils à pression de gaz ou encore l'urbanisme, mais ne mentionnent pas la prévention des risques¹.

Dans le cadre institutionnel, les textes fixant les attributions et l'organisation des ministères du gouvernement du Royaume du Maroc ne reflètent que très médiocrement la forte préoccupation dans la gestion des risques naturels et technologiques. Le mot « risque » n'est en effet jamais directement évoqué dans les articles concernant les attributions de chacun des principaux ministères concernés et il faut se reporter aux dispositions concernant l'organisation de certains de ces ministères pour voir apparaître le concept même de gestion des risques. Chaque ministère est en effet censé intégrer, dans son action quotidienne, le souci de prévenir les conséquences les plus néfastes des risques naturels ou technologiques, mais la coordination des moyens et des initiatives fait encore souvent largement défaut. De ce fait, on remarque que chacun oeuvre à un même objectif avec ses propres moyens mais sans véritable concertation ce qui amène à une profusion des actions

L'évaluation des coûts induits par les catastrophes naturelles et technologiques n'a jamais été faite, mais les autorités ont toujours mis en place des dispositifs d'assistance économiques aux populations sinistrées. L'assurance concernant les risques naturels est en revanche inexistante. Il n'existe pas de régime fondé sur la solidarité assurantielle permettant d'indemniser équitablement l'ensemble des victimes de catastrophes naturelles sans leurs demander de contribuer au système dans la mesure de leur exposition au risque. Ce régime pourrait revêtir la forme d'une clause et cotisation obligatoire sur tous les contrats d'assurance dite de « catastrophe naturelle » abondant un fond de solidarité. L'assurance relative aux risques technologiques existe de manière partielle en fonction de l'importance des industries concernées. Les dispositions internationales en matière de pollution marine par les hydrocarbures s'appliquent au Maroc.

Parmi les actions définies pour une meilleure protection de l'environnement et un développement durable, l'amélioration de la gestion des risques constitue aujourd'hui une priorité. C'est dans ce cadre que les autorités marocaines ont décidé de se doter d'une stratégie globale et efficace de gestion des risques. L'objectif à terme est de disposer d'une stratégie reposant sur la connaissance et la surveillance du risque, l'instauration de mesures de

¹ *Dialogue National sur la gestion des risques, Rapport de l'atelier sur la prise en compte de la notion de risque dans l'aménagement de territoire et l'urbanisme, 12 juin 2003, Rabat.*

(10) (11) L. El Founti, idem.

prévention et de mise en place des dispositifs d'alerte et de secours. Elle comprend des outils juridiques adaptés au contexte national et international du pays ainsi que les structures institutionnelles indispensables à la mise en oeuvre et au contrôle de l'application des textes.

L'élaboration d'une stratégie efficace de gestion des risques implique donc, outre la prise en compte des données liées au contexte international, national ou régional, la mise en cohérence des différents textes constituant l'arsenal juridique relatif à l'environnement (législation et réglementation sectoriels relatives à l'eau, l'air, les déchets...). Elle exige aussi le renforcement des dispositions notamment celles relatives au droit de l'urbanisme. Cette stratégie ne peut être appliquée que s'il existe des structures institutionnelles adaptées avec des responsabilités clairement définies.

2.2. Typologie des risques et caractérisation des territoires

Quels modèles et méthodes pour représenter et évaluer les impacts et les enjeux des risques sur un territoire? Comment la structuration organisationnelle et spatiale peut-elle amplifier les dommages, voire générer des impacts supplémentaires, ou au contraire limiter les conséquences défavorables d'un événement? Comment caractériser pour un territoire donné l'impact financier et économique des expositions aux risques, en réponse aux interrogations locales?

Pour apporter des réponses à toutes ces questions, il faut à notre avis instaurer un système de caractérisation des territoires qui se trouvent menacés. L'ensemble des territoires de chaque région devra être qualifié à l'aide d'indicateurs caractéristiques des risques encourus. Les indications que nous proposons ne sont encore que des hypothèses qui mériteraient d'être vérifiées. Ces indicateurs reflètent l'exposition au risque et dans une moindre mesure la capacité locale à le surmonter et gérer. Ils pourront être définis prioritairement pour les phénomènes et processus suivants les données disponibles : risques hydrométéorologiques, inondations, vagues de chaleur, vagues de froid, tempêtes, avalanches, risques morpho dynamiques, mouvements de terrain, érosion littorale, érosion des sols, risques géologiques, séismes, éruptions volcaniques, tsunamis, risques anthropiques, incendies de forêts, pollution des sols, pollution des eaux marines, pollution des eaux continentales, eutrophisation des littoraux, pollution de l'air, progression de l'urbanisation.

L'ensemble des indicateurs attribués à chaque territoire prend place dans une base de données, qui servira par la suite à éditer des fiches de territoires et des documents cartographiques et sera utilisée pour établir des typologies de territoires. Ces indicateurs devront être validés par les différents services régionaux extérieurs de tous les départements ministériels concernés.

Cependant, les résultats escomptés de ce travail auront des limites explicables par deux éléments. Tout d'abord, le fait de réaliser une synthèse au niveau national exige une forte sélection des indicateurs utilisés. De plus, l'attribution des indicateurs aux territoires est un système « tout ou rien », c'est-à-dire qu'un risque qui concerne la totalité d'une région ou un risque qui n'affecte qu'une petite partie d'une région apparaîtront ensuite de la même façon dans la base de données : si l'indicateur n'est cité que pour un territoire, le risque correspondant sera affecté à ce territoire.

Ainsi, nous proposons une utilisation modulée du travail réalisé. L'exploitation de la base de données, bien que très intéressante comme synthèse nationale, semble difficilement utilisable pour traduire de façon assez précise toutes les préoccupations régionales. De tels indicateurs ne sont pas encore disponibles aux échelles infra-nationales pour l'ensemble des régions concernées. Cette lacune est essentiellement due à la dispersion et à l'hétérogénéité des données pouvant servir à leur mise au point. Elle prive nos décideurs d'une vision globale des problèmes à traiter et empêche toute analyse comparative entre les différentes collectivités territoriales. Grâce aux possibilités d'analyse spatiale offerte par les logiciels d'exploitation du SIG la plupart de ces indicateurs pourront être définis au niveau de découpage territorial (région, province, commune...) et même à des niveaux inférieurs (bassins versants, mailles géométriques, agglomérations, zones d'intérêt particulier) si la demande s'en fait ressentir.

Conclusion

De nombreuses catastrophes intervenues ces dernières années ont mis en évidence les capacités limitées du Maroc à leur faire face avec efficacité et professionnalisme. La prévention des risques et leur intégration dans les projets de territoire et d'aménagement urbains, la conception et la mise en place de plans efficaces d'intervention et de protection des populations, la coordination des dispositifs d'urgence, constituent autant de domaines qui interpellent de plus en plus l'action publique et qui appellent un dépassement significatif des manières de faire jusqu'ici en vigueur, et ce d'autant plus que la palette des catastrophes naturelles et des risques majeurs au Maroc est large.

Ces risques doivent impérativement être intégrés dans la construction des nouveaux territoires régionaux, afin de mieux les combattre. L'aménagement du territoire doit prendre en considération ces risques majeurs qui influenceront le développement du Maroc de demain. Cette démarche de prospective territoriale amène l'homme d'aujourd'hui à s'interroger, à repenser les lieux en fonction de modifications géographiques à venir. Mon espoir est que les conclusions et les recommandations émanant de cette communication ne restent pas lettres mortes, et qu'elles soient prises en compte par tous les acteurs concernés dans leurs stratégies et planification futures, afin de mieux armer notre pays contre les retombées désastreuses des accidents technologiques et des catastrophes naturelles.

BIBLIOGRAPHIE

BAILLY E., 2004, Le Concept Ecorégion, étude réalisée pour "objectif bio 2007".

EL FELLAH B., 2002, Fenêtres sur le Territoire Marocain; Répartition des risques naturels au Maroc, Direction de l'Aménagement du Territoire, Rabat.

EL FELLAH B. et RAHALI H., 2002, Risques naturels ; état actuel des connaissances et perspectives, Premier Congrès de Géographie; Mohammadia, Revue de Géographie du Maroc.

EL FELLAH B., ADIB B. ET RAHALI H., 2001, les versants à mouvements du littoral méditerranéen du Rif Central. Séminaire sur le Rif, Rabat Tour Hassan

EL FOUNTI Laila, 2003, Gestion des risques au Maroc, Conférence Régionale de la Fédération Internationale des géomètres, Marrakech,

GUENOUN M., TIBERGHIEB B., 2004, Décisions territoriales et nouvelles approches organisationnelles : proximités et enjeux " Colloque du GRET : Administration, gouvernance et décision publique, Rabat.

HADDY, Réflexion sur la région et le développement régional, www.ena.ac.ma/mohamed_haddy.pdf.

TROIN J-F., 2006, Maroc, Régions, Pays et Territoires, Editions Maisonneuve et Larose, Editions Tarik à Casablanca, 502p.

TIBERGHIE B. " La gestion conjuguée des risques naturels et produits dans le management territorial " - Sous la direction de Robert FOUCHET et Philippe BAUMARD - IAE Aix en Provence, thèse en cours.

Colloques et séminaires :

Action publique et solidarité territoriale dans la gestion des risques dits naturels, 16èmes journées des IAE, PARIS, - 10-12 septembre 2002.

Dialogue National sur la gestion des risques : Rapport de l'atelier sur la prise en compte de la notion de risque dans l'aménagement de territoire et l'urbanisme, Le 12 juin 2003 à l'INAU, Rabat.

Expérience marocaine en gestion des urgences et des risques, Allocution du Ministre de la Santé à l'occasion de L'atelier sur la Gestion des Urgences Médicales et des Risques Sanitaires, Rabat, 31 Mars et le 1er Avril 2005.

Rapport sur les travaux du premier atelier national sur les risques majeurs, les 26 et 27 février 2003, Hôtel Tour Hassan, Rabat.

Rapports des programmes « Risque Inondation » (RIO) et « Evaluation et Prise en compte des Risques »(EPR), lancés en 1997 et 1998.

**LE RECOURS AUX ENERGIES
RENOUVELABLES DANS LES MARGES
TERRITORIALES.
QUAND L'ELECTRIFICATION VILLAGEOISE
DU HAUT ATLAS PRODUIT DE
L'INNOVATION TERRITORIALE**

Joris FRERE

Etudiant DRT

Université Joseph FOURIER, Grenoble, France

Ce papier fait suite aux réflexions menées après une étude de terrain de trois mois en 2005 sur les impacts de l'électrification rurale à Ouarzazate, ainsi qu'au mémoire réalisé en 2006 pour le Master 1 Sciences du Territoire à L'Institut de Géographie Alpine de Grenoble, sur le développement par les Energies Renouvelables dans le Haut-Atlas. La réflexion suivante en résultant a fait l'objet d'une présentation sous forme de poster lors des premières rencontres internationales du programme CORUS à Marrakech en Novembre 2006.

Bien qu'elle "recèle d'un précieux capital humain méritant d'être soigneusement pris en compte dans toute politique d'aménagement du territoire..." (Boujrouf S., 1996), la montagne marocaine a souffert d'un désintéressement tout au long du siècle pour diverses raisons (historiques, politiques et économiques), renforçant sa marginalité. Absente des plans d'aménagement qui se concentraient sur les plaines, plus rentables, ce n'est que dans les années 80 qu'elle fut intégrée dans la terminologie du "développement du monde rural". Cependant, ces actions ponctuelles (agro pastoralisme, artisanat, tourisme) restaient insuffisantes et ont rendu inopérant les efforts et gaspillé les chances de développement.

La réalité historico-culturelle ainsi que la dimension géo-politique de cet espace semblent encore déterminer les stratégies d'aménagement du Makhzen : il est perçu comme un espace de ressources forestières et hydrauliques devant servir aux régions plus « utiles », telle la province de Marrakech à son flanc Nord, et reste empreint d'une image de dissidence et de peuple indépendant. Outre la difficulté d'accès des habitations du Haut-Atlas, due au relief de haute montagne et à leur dispersion, nous pouvons relever deux autres caractéristiques

formant la problématique énergétique de ce territoire, marquée par la crise du bois de feu et le foisonnement de micro-projets.

D'après Mohammed Aderdar (2000), les experts les plus prudents estiment que la superficie boisée du Maroc perd chaque année entre 15 000 et 4 000 ha. Or, la plus grande partie du Haut-Atlas est placée dans les zones d'intervention prioritaire en matière de lutte contre la désertification, où les prélèvements de combustibles sont identifiés comme une des principales causes de dégradation des écosystèmes. Dans cette région tout particulièrement, le problème du bois-énergie fait référence à différents enjeux, tant écologiques et forestiers que sociaux.

La mise en œuvre de programmes nationaux ou locaux en milieu rural (substitution énergétique, reboisement, foyers améliorés...), se heurte à la difficulté majeure de l'intégration des projets dans des contextes spécifiques et variés, une approche plus globale semble nécessaire pour aborder ces sociétés rurales. Ainsi, l'apport d'énergie à ces populations isolées nous offre ici un bon exemple du besoin d'une approche innovante en réponse à la marginalisation d'un espace géographique.

L'innovation technique et organisationnelle en réponse aux « marges » territoriales

L'approche conventionnelle de l'électrification, à travers des points centralisés d'énergie, oublie souvent les communautés rurales situées trop loin du réseau. Ces territoires demandent ainsi une nouvelle approche, basée sur des petites échelles, sur la base d'options d'énergie renouvelable décentralisée (ERD). La marginalité du territoire étant autant physique que sociale, l'innovation lui répondant devra également prendre en compte des paramètres organisationnels. De plus, dans une optique d'efficacité énergétique mais aussi d'utilisation d'énergies alternatives, des innovations devront également être réalisées quant à l'utilisation de cette énergie :

Innovations techniques

• Source énergétique :

Les Energies Renouvelables : idéales pour les zones isolées, elles doivent être adaptées en fonction des disponibilités des ressources (solaire et micro hydraulique, éolien)

• Utilisation de l'énergie :

L'efficacité et la substitution énergétique : fours améliorés et à gaz pour limiter les conséquences sociales et environnementales liées au bois de feu pour la cuisine

Innovations organisationnelles

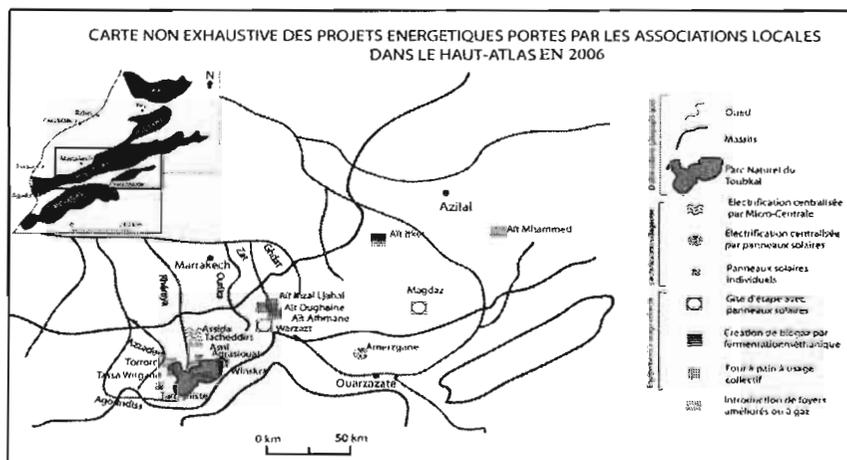
• Source énergétique :

Nécessité d'une organisation ainsi qu'un support technique et matériel pour l'installation et la maintenance des Energies Renouvelables

• Utilisation de l'énergie :

L'appropriation du nouveau matériel (notamment les fours), demande une approche sociale et concertée des projets

De nombreuses expérimentations sont nées de cette situation, de différentes natures, portées par les associations Haut-Atlasiques ainsi que le cadre national de programme d'électrification rurale.



Source : l'auteur, 2006

Le programme d'électrification rurale globale (PERG, 1996 - 2007), ayant généralisé l'électricité dans le monde rural par l'électrification de 31 639 villages ruraux (1 766 960 foyers), apparaît en lui-même comme une politique novatrice. Il se caractérise par une approche globale territoriale, mais aussi technique et financière. Ainsi, il ne se limite pas à l'extension du réseau, mais intègre également les différentes techniques d'électrification décentralisée (groupe électrogène, panneaux solaires, mini hydraulique, éolienne) : en 2007, 3 283 villages ruraux ont été pourvus d'installations solaires.

- En dehors du PERG, des projets d'énergie renouvelable sont portés par des associations, se trouvant imbriquées dans des logiques et des réseaux à l'échelle de la province (voir carte ci-dessus). Cependant, les projets hors photovoltaïque sont quasiment absents dans le Haut-Atlas.

Le besoin d'un nouvel acteur, porteur de développement local

Les programmes d'électrification apportent cependant une faible réponse aux problématiques rurales. D'après Devin B. et Labrousse M. (2004), "de nombreux projets d'électrification rurale, (...) ne permettaient pas de répondre aux besoins collectifs vitaux (parce qu'ils sont à usage individuel), ni aux besoins économiques (parce que leur puissance est trop faible)".

Par ailleurs, l' "étude transversale des systèmes d'électrification rurale décentralisés (ERD) dans les pays en voie de développement", de Billaud F., Piveteau A. (1999), conclut que, malgré une réussite opérationnelle, les programmes d'ERD (analysés sur quatre pays dont le Maroc) avaient un impact restreint en termes économiques. Nous pouvons en outre relever deux raisons principales qui sont des obstacles pour l'ERD à s'inscrire dans une dynamique de développement local :

- L'absence de prise en compte de la situation locale :

Les programmes suivant le modèle makhzénien, imposé d'en haut sans tenir compte ni de près ni de loin des aspirations locales entraîne le risque de s'éloigner ou d'aller à l'encontre des résultats attendus, leur succès dépendant de leur intégration dans le contexte local.

- L'absence d'un programme de développement rural accompagnant l'ERD :

L'ERD ne garantissant pas seule le développement économique, une approche systémique serait donc à privilégier, comme la liaison avec les autres projets sectoriels ou l'accouplement à des projets d'activités productives comme la petite industrie ou l'artisanat. Cette dernière lacune est commune à tout projet d'électrification rurale quelque soit son acteur, et doit être dépassée afin de ne pas laisser passer les opportunités qu'offre une meilleure desserte énergétique.

Concernant les projets d'efficacité énergétique, seul un type de projet voit le jour en milieu rural : l'implantation de foyers améliorés, afin de rationaliser la consommation de bois de feu. De manière plus prépondérante, ceux-ci se heurtent à la faible acceptation de nouveaux outils et techniques par la population.

Les acteurs, portant des enjeux et une approche propre (le pourquoi et la façon dont le projet est introduit) apparaissent donc déterminants pour les réussites d'un projet de développement, en l'occurrence par l'énergie. La complexité et l'impasse qu'amènent les jeux d'acteur dans le Haut-Atlas demandent ainsi une structure relevant d'un statut novateur, à même de porter ces projets relatifs à l'énergie, touchant à la structure familiale des foyers. Ceux-ci peuvent être divisés en deux grandes catégories (acteurs institutionnels / acteurs de la société civile), leur imperméabilité faisant la particularité et la faiblesse du système :

- Les acteurs institutionnels

Composés de l'Office National de l'Electricité (ONE), du Centre de Développement des Energies Renouvelables (CDER) et des associations locales sous tutelle de l'administration des Eaux et Forêts, ces acteurs, malgré des efforts récents, apparaissent encore trop sectoriels pour porter des véritables

objectifs de développement local. Ses interventions et programmes ont un caractère environnemental (sécheresse...) ou d'aide, ce qui, selon Gebrati F. (2004), "traduit l'idéologie de l'Etat et sa logique de division socio-spatiale du travail". Par ailleurs, "la population concernée a souvent affiché son mécontentement, la contrariété et parfois même l'agressivité envers les projets de l'Etat"(Boujrouf S., 1996), rendant difficile la réalisation de projets participatifs.

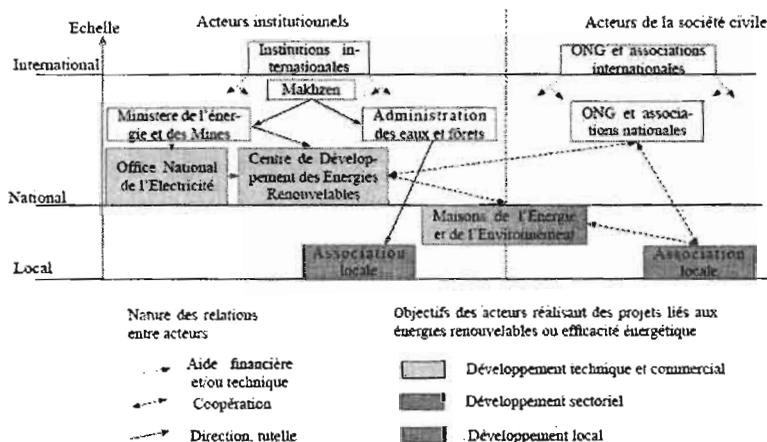
Une autre caractéristique fondamentale de la politique du Makhzen envers les sociétés montagnardes est le « rejet de la création de sociétés de développement villageoises basées sur le territoire du village et l'organisation de ses habitants comme espace de développement...". Cette approche illustre la dichotomie institution / société civile, les intermédiaires institutionnels portant les projets de développement ayant justement été créés par l'Etat pour tenter de maîtriser une société qui échappait à son contrôle.

- Les acteurs de la société civile

Ces acteurs, étant originaires ou installés dans le douar ou la commune sur lequel ils agissent, peuvent être identifiés comme des acteurs locaux d'après Perret.J (1992) : "L'acteur local est celui qui appartient au territoire : il y vit ou y travaille; il est en relation privilégiée avec les autres membres du territoire ..." L'acteur local est donc différencié de "l'acteur extérieur", qui "n'appartient pas au territoire". Les associations de développement local issues de la société civile, par leur appartenance au milieu social et culturel, peuvent s'avérer une force de proposition et d'adaptation d'une solution technique. Cependant, l'adhésion des populations ne leur est pas donnée, le mode de gestion de leurs partenaires internationaux pouvant s'avérer relativement verticales et par ailleurs rentrer dans une certaine concurrence, comme avec la Jmâa¹. De plus, les associations locales laissent la question du changement d'échelle entière, celles-ci étant parsemées et s'intéressant pour une minorité à la problématique de l'énergie.

¹ Fondement de l'organisation communale depuis des temps immémoriaux, cette structure, constituée notamment des chefs de lignages et personnalités, avait l'habitude de régler les conflits, organiser l'irrigation, les travaux collectifs... Elle se trouve petit à petit dépossédée de ses domaines d'intervention, remplacés par des institutions reconnues par la loi, ce qui n'est son cas. Ne constituant pas une structure sur laquelle peut s'appuyer les institutions, les ONG comme les bailleurs de fonds, ceux-ci incitent la création des associations pour la réalisation de projets.

NATURE, RELATIONS ET OBJECTIFS DES ACTEURS DE DIFFUSION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE



Source : l'auteur, 2006

Les Maisons de l'Énergie et de l'Environnement : un acteur territorial innovant

Une troisième structure a nécessité, à nos yeux, une présentation en tant qu'acteur, car elles se différencient de la dichotomie acteur institutionnel/acteur social, en mélangeant ces deux entités :

- Les Maisons de l'Énergie et de l'Environnement (MEE)

Les MEE sont des Micro-entreprises dont les créateurs et gérants sont de jeunes promoteurs issus de la région. Ses objectifs sont multiples, et par ordre d'importance :

- la commercialisation des équipements (photovoltaïques, chauffe eau solaire, fours et foyers améliorés), l'installation, l'entretien et la maintenance de ces équipements ;
- l'amélioration de la distribution du gaz butane ;
- la sensibilisation sur les enjeux économiques et environnementaux des énergies durables ;
- l'apport d'un appui significatif aux différents acteurs de développement rural.

Emanant d'une planification nationale, les MEE sont pilotées par le CDER et relayées au niveau local par la société civile, afin de constituer un interlocuteur privilégié pour les populations. Cette démarche apparaît au Maroc très originale pour ne pas dire inédite, les intermédiaires étant habituellement des fonctionnaires issus d'un milieu urbain, en déconnexion avec les structures sociales du Haut-Atlas et en mauvaise connaissance et reconnaissance des modes de vie, mœurs et cultures villageoises.

Cette particularité les place comme piliers pour l'ancrage des Energies Renouvelables (EnR) en permettant l'adaptation et l'appropriation des nouveaux équipements ainsi que leur longévité, mais surtout comme vecteurs de développement, en permettant l'alliage des EnR et de l'efficacité énergétique avec un véritable développement socio-économique villageois.

A la lecture de la figure ci-dessus, les MEE se caractérisent en tant qu'acteur par deux innovations fondamentales :

- Les relations entre acteurs

La division des acteurs selon leur nature, plus que le manque de coopération, montre les mauvaises relations que ceux-ci entretiennent (hormis, bien sûr, les acteurs internationaux). Ainsi, dans la forêt des Mesfioua, de Al Haouz, les forestiers ont "une représentation plutôt négative des autres acteurs que sont l'assemblée communale et les associations" (Cochet S., 2002). Quant aux associations, elles "ont une vision très négative (des forestiers). A leurs yeux, ils sont corrompus et ne prennent pas en compte les difficultés de la population".

Les relations entre les associations de développement local et le CDER existent lorsque celles-ci expriment le besoin de réaliser un projet EnR. Elles se font principalement par le biais des associations nationales. Cependant, le réseau des MEE est justement créé pour servir d'intermédiaire entre ces deux échelles, et est ainsi appelé à devenir l'interlocuteur des associations locales.

Ainsi, seules les MEE font le lien entre les deux entités, leur force résidant dans leur relative autonomie à l'égard des structures supérieures et leur réelle possibilité de coopérer avec la société civile et la population.

- Les objectifs des acteurs

Les objectifs des acteurs émanent des enjeux qui leur sont propres. Pour l'ONE, l'objectif est d'atteindre les taux d'électrification annoncés, et pour le CDER, de promouvoir les EnR et créer une dynamique nationale en installant un réseau d'entreprises et de savoir-faire. Quant aux associations sous la tutelle de l'administration des Eaux et Forêts, malgré les efforts de cette dernière d'élargir le champ de ses projets au développement socio-

économique, leur enjeu n'en reste pas moins l'environnement. Ce type d'associations se différencie donc de celles émanant d'une volonté de développement local ayant une vision multidimensionnelle. Les projets d'énergie s'inscrivent alors dans une dynamique globale, ou sont la composante d'un projet mêlant le social, l'économique et/ou l'environnement.

Les MEE résultent également de cette dynamique, partagée avec leur fonction de commerçant et prestataire de services. Elles mêlent en effet par leur nature environnement, social et économie, et peuvent servir d'appui ou insuffler une dynamique de développement local grâce à son appartenance à la population et la société civile.

En conclusion, nous avons pu observer la création d'un acteur territorial innovant, à même de répondre aux défis énergétiques exacerbés par la marginalité physique, socio-économique et politique du Haut-Atlas. Encore en phase de démarrage, les Maisons Energie doivent mettre à profit l'opportunité offerte par leur rôle inédit de catalyseur de projets et de médiateur afin de mettre en œuvre le développement territorial par l'énergie.

BIBLIOGRAPHIE

AIT ABDERRAHMAN M. H. [2000], "Le développement des vallées de versant nord de l'Atlas de Marrakech ; approche comparative" DEA "gestion des espaces montagnards sociétés et environnements".

ADERDAR M. [2000] "Espaces forestiers et aménagement des zones de montagne : le cas du Haut-Atlas de Marrakech" rapport de thèse, IGA.

AUCLAIR L. [1992], « Bois de feu et sociétés rurales ». Le cas du Haut-Atlas et de la région présahariennes. Résumé de la thèse AFME/INRA-ENSA.

Banque mondiale [2004], « Rapport sur la pauvreté : Comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques ». Rapport No. 28223-MOR.

BILLAUD F., PIVETEAU A. (UMR Regards CNRS-IRD) [1999], avec la participation du Comité Français pour la Solidarité Internationale - CFSI - GERES, Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques - GRET, Ingénieurs Sans Frontières - ISF, Electriciens Sans Frontières – ESF.

BOUJROUF S., [1996], "La montagne dans la politique d'aménagement du territoire au Maroc", in RGA, n°4, tome 84.

Bulletin scarabée [2003], "programme Spécifique d'Electrification Rurale Décentralisée au sein du Programme d'Electrification Globale (PREG)", www.fondem.org.

BUI DOAN-NHU [2005], « Les modes organisationnels des services publics en milieu rural dispersé dans les pays en développement : application à l'électrification rurale décentralisée. » Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

CECELSKI E. [2000]. "Enabling Equitable Access to Rural Electrification: Current Thinking and Major Activities on Energy, Poverty and Gender", in *Energy, Poverty and Gender, Banque Mondiale, Washington, D.C.*

COCHET S. [2002] "Les relations entre acteurs dans la gestion de la forêt des Mesfioua", maîtrise de géographie, IGA.

Département du développement durable (SD) de l'Organisation des Nations-Unis pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) [1999], "Le défi de la pauvreté énergétique rurale dans les pays en voie de développement".

DEVIN B. et LABROUSSE M. [2004]; "L'électrification rurale pour le développement". In *Actes du séminaire accès à l'énergie et lutte contre la pauvreté*. Ougadoudou, burkina Faso, 2004.

FRERE J. [2005], "Impacts de l'électrification rurale sur la situation économique, sociale et environnementale de la province de Ouarzazate"; maîtrise de géographie, Metz.

GARY GREGG et ALISON GEISST [1982], « Social organization of the Aït Moghrane », Peace corp.

GEBRATI F. [2004] " La mobilisation des acteurs du développement local dans le haut-atlas de Marrakech", rapport de thèse, IGA.

GEBRATI F. [2004] "Le tourisme et les conceptions de la durabilité à travers les actions de développement local dans le Haut-Atlas Occidental", in "le tourisme durable; réalités et perspectives marocaines et internationales", coordonné par Saïd Boujrouf; Marrakech, 2004.

Groupes d'Etudes et de Recherche sur les Energies Renouvelables et l'Environnement (GERERE) [1995], « 7èmes journées du GERERE. Energie, Environnement rural – Recueil des textes et conférences ».

HADDIYA El Mostafa [1987], « Le milieu rural : urbanisation et acculturation » in *AL ASAS* n°80 : « *Le changement social au Maroc* ».

HERZENNI A., ATTOUMANE M, MERZABY D., [1996]. "Electrification et changements dans la vie quotidienne d'un village de montagne (Haut-Atlas, Maroc)". In *Revue de la géographie alpine*, numéro spécial sur le Maroc, n°4, 1996.

International conference for renewable energy [2004]; "list of action and commitments; international action programm".

MASELI D.A. [1996]; "Contraintes d'une utilisation durable des ressources naturelles du Haut-Atlas : les cas du bassin intramontagnard de Tagoundaft". In *RGA*, numéro spécial sur le Maroc, n°4, 1996.

CONCLUSION GENERALE

DES REFERENTS AU PATRIMOINE... DE LA CONSTRUCTION TERRITORIALE A LA CONSTRUCTION DE LA RESSOURCE TERRITORIALE...

*Benoît ANTHEAUME,
Frédéric GIRAUT
et Pierre-Antoine LANDEL*

A l'issue d'un programme consacré aux référents des recompositions territoriales du "nouveau régionalisme" dans différents contextes des Nords et des Suds (¹), ce sont la complexité territoriale et ses différents arrangements qui sont éclairés ainsi que les enjeux de sa régulation pour les questions de développement. Apparaissent ainsi nettement les contradictions potentielles entre les différents moteurs du nouveau régionalisme:

- les décentralisations et promotions du gouvernement local ;
- les concessions de périmètres dédiés à des projets de développement intégré à partir d'infrastructures (*top down*) ;
- l'affirmation des aires métropolitaines comme acteurs institutionnalisés et territorialisés ;
- les initiatives *bottom up* de développement "pauvre" en moyens mais « riche » en capital social reposant sur les associations et les ONG et en lien avec les organisations internationales ;
- les réflexes planificateurs des administrations d'Etat régionalisées

Les travaux relatifs aux (re)compositions territoriales en Afrique du Sud, en France et au Maroc soulignent plus particulièrement la complexité des processus en œuvre, tous animés par trois grandes dynamiques :

¹ - Voir aussi: <http://espacepolitique.revues.org/index124.html>

- la dynamique de la décentralisation, à l'œuvre dans tous les pays, selon des intensités variables, mesurable à l'importance des domaines de compétences transférés mais aussi à l'évolution des modes de collaboration entre les Etats et les collectivités territoriales ;

- La dynamique des territoires, faite d'une généralisation de la contractualisation des politiques publiques, de l'organisation de réseaux de partenariat et d'une élaboration plus délibérative des projets ;

- la dynamique du patrimoine qui en résulte, qu'il s'agisse de patrimoines matériels, immatériels, humains, naturels, qui se traduit par la multiplication des procédures de protection et de valorisation, en réponse à une forte demande sociale liée aux mutations des économies locales, au Nord comme au Sud (Saez et al., 2007).

Les tendances, qui marquent l'évolution des dispositifs nationaux, sont souvent à géométrie variable et illustrent un tiraillement des politiques d'aménagement qui oscillent entre équité et compétitivité ou encore entre cohésion, efficacité et intégration. L'émergence de nouveaux territoires, au moins pour le cas du Maroc et de l'Afrique du Sud, traduit une complexité des systèmes territoriaux devenant de plus en plus flexibles ou variables. En revanche, les référents historiques, culturels et environnementaux utilisés dans les recompositions de différents territoires, accompagnées de la production de nouveaux toponymes, sont spécifiques à chaque expérience.

Les acquis des différents travaux ont été présentés dans cet ouvrage selon les trois axes retenus: les référents proprement dits, les jeux d'acteurs dans les dynamiques locales et les questions liées aux politiques publiques d'aménagement du territoire.

Il nous paraît toutefois opportun d'évoquer quelques risques et de tracer quelques pistes qui constituent peut-être des réponses au défi du « darwinisme territorial » mentionné en introduction. Un premier risque existe, que le darwinisme territorial et/ou la sélection au profit de certaines normes ne promeuvent que quelques espaces "utiles" et relèguent le reste sous des formes pauvres et assistés voire identitaires de développement collectivisé sous le masque d'une coutume réinventée ou fossilisée.

Autre risque, non exclusif du premier, celui de la fragmentation territoriale avec deux figures:

- *l'empowerment* des collectifs de base villageois ou de quartiers comme agents des politiques de développement de bailleurs internationaux, au détriment des véritables espaces de régulation d'agglomération ou régionaux;

- la dissociation des espaces relevant du gouvernement local ou régional d'avec les enclaves concédées au profit des projets d'infrastructures et

d'accueil des Investissements Directs à l'Étranger (IDE). Le gouvernement local est alors privé de revenus potentiels et ne peut exercer une action planificatrice et prospective incluant les espaces à enjeux. Loin de nous cependant l'idée de vouloir promouvoir une néo souveraineté locale ou régionale qui nuirait à l'intérêt général que représentent des projets d'aménagement d'échelle nationale ou transnationale. Entre le dualisme et l'hégémonie locale, il y a la place pour des formes d'inter territorialités (Vanier, 2008).

Une piste nous paraît particulièrement pertinente après ce détour par les référents, celle du développement patrimonial compris comme la conversion du capital communautaire en une mise en valeur d'un ensemble de ressources localisées, ancrées dans la durée et d'échelles différentes en combinaison avec des ressources génériques. Très loin d'un repli identitaire, la démarche s'inscrit dans la construction de liens entre acteurs, et la recherche de sens dans le développement territorial.

En effet à la convergence des trois dynamiques évoquées plus haut, plusieurs travaux développés dans le cadre du programme CORUS (El Bayed, Escallier, Hillali, Landel, Senil, Sumaiya, Tebbaa) mobilisent le patrimoine comme objet de recherche sur le développement territorial. Nombre de projets de territoires font du patrimoine une ressource de leur développement, en particulier lorsque celle-ci s'oriente vers le développement touristique. Les questionnements portent sur les contextes de construction de ces territoires, les acteurs impliqués, les objets mobilisés, ainsi que les logiques et formes des projets sous tendus par ces processus. L'élargissement constant des objets patrimoniaux ne cesse d'interpeller. S'il en résulte un risque d'enfermement particulariste, ces dynamiques patrimoniales peuvent aussi constituer, par la mise en valeur de formes d'expression entretenues ou réinventées dans les territoires, des formes de résistance dynamique à l'homogénéisation des pratiques et des modes de vie. Cela permet de formuler l'hypothèse selon laquelle les constructions territoriales s'inscrivent dans des logiques de différenciation et de spécification, conférant de nouvelles formes de compétitivité, permettant aux acteurs de maîtriser les conditions d'accès aux marchés.

Les travaux développés dans le cadre du programme CORUS 2 éclairent ce questionnement, et ouvrent des pistes de travail et de coopération, dans le champ du développement territorial. Plusieurs acquis peuvent être proposés quant au contexte de mobilisation des patrimoines dans le développement local, aux acteurs impliqués, aux objets mobilisés et aux logiques de projet mis en œuvre.

Le patrimoine : à la confluence des lieux et du temps

Les sites patrimoniaux prennent des formes très diverses, au travers des lieux constitués autour des monuments, paysages ou musées, de sites de mémoire, de savoir-faire, de goûts, d'événements, de parcours et passages. Les lieux de mémoire sont caractérisés comme lieux « dans les trois sens du mot, matériel, symbolique et fonctionnel, mais simultanément, à des degrés seulement divers » (Nora, 2004). Ainsi le lieu de mémoire participe à des fonctions de transmission mais aussi de construction identitaire, qui resitue l'individu au sein de groupes sociaux, dans un contexte de mondialisation et de massification, par le truchement de la construction d'un lien à un territoire. Processus qui présente les risques de récupération et de mobilisation au nom d'un « nous » exclusif, cher à une idéologie d'extrême-droite, aux intégrismes de tous bords et aux localismes étroits (Bayart, 1996), mais il présente aussi toutes les opportunités de la spécification des lieux face aux processus de standardisation contemporain.

Les liens aux lieux que nous appelons de nos vœux se construisent alors dans des pratiques et politiques culturelles. « Pour qu'il y ait véritablement culture, il ne suffit pas d'être auteur de pratiques sociales, il faut que ces pratiques sociales aient signification pour celui qui les effectue, car la culture consiste non à recevoir, mais à poser l'acte par lequel chacun marque ce que d'autres lui donnent de vivre et de penser » (De Certeau, 1993).

Le patrimoine, résultat d'un processus de patrimonialisation

Le patrimoine est dominé par un processus de transmission, mais aussi d'appropriation et de sélection qui est le fait de la sensibilité propre à chaque acteur (Guerin-Pace & Filippova, 2008). Au-delà des approches ethnologiques, historiques, politiques ou sociologiques, les mécanismes qui guident la patrimonialisation (Landel, 2006, François et *alii*, 2006), peuvent être caractérisés par la succession, plus ou moins complète, d'un certain nombre d'étapes. La logique du processus repose sur la transmission du sens, dans la mesure où l'objet patrimonialisé se transforme en « sémiophore » (définition de K.Promian) : il perd une partie de son utilité matérielle au profit d'une plus grande signification et permet ainsi de caractériser et de particulariser le patrimoine au regard d'autres ressources.

Chacune des étapes peut être décrite et caractérisée. Après avoir été révélée, voire inventée dans certains cas, la spécificité de la ressource va être justifiée, au travers d'un processus d'étude, qui va positionner l'objet dans son contexte et par rapport à d'autres. Peut s'en suivre une étape de conservation, qui prendra la forme de travaux de préservation, de restauration, de réhabilitation, et donc permettre le maintien de la valeur et du sens portés par le bien. Une autre étape sera celle de

l'exposition, qui permet de faciliter l'accès de l'objet au public, et, parfois, d'engager le débat public autour de cet objet. Enfin, dans certains cas, l'objet va être transformé pour être réutilisé voire détourné à d'autres fins, parmi lesquelles figurent des fonctions de construction, mais aussi de développement des territoires. Durant tout ce processus, le patrimoine change de statut. D'objet individuel, il devient bien commun (Micoud, 2004), partagé par plusieurs acteurs, permettant en particulier de développer des liens, préalables à l'action. Ainsi, plutôt que d'être un produit, le patrimoine devient une ressource pour le développement des territoires.

La patrimonialisation est faite au profit d'héritiers que peuvent être sur un territoire, les populations ou acteurs du territoire, qui vont eux même procéder à des opérations de sélection. Ainsi, certains objets vont être délaissés, voire détruits. D'autres vont être « sur-valorisés » au travers de mécanismes identitaires fossilisant l'objet, et empêchant toute transformation, au service de nouveaux usages. Dans une autre posture, loin d'être un objet figé, le patrimoine constitue un stock d'opportunités mobilisés dans un mouvement constant de différenciation entre le local et le global : « il y a territoire quand quelque chose le spécifie dans un contexte plus universel » (Barel, 1981). Le patrimoine accompagne cette activité de différenciation du territoire lui permettant de s'extraire d'une dépendance totale vis-à-vis de son environnement, et lui conférant ainsi une certaine forme d'autonomie autour de son patrimoine propre.

Le patrimoine : ressource territoriale

L'économie territoriale est interrogée par la notion de compétitivité, comprise comme étant la capacité des acteurs à maîtriser les conditions d'accès aux marchés. Trois modes de développement peuvent être proposés. Le premier repose sur la recherche d'une compétitivité par les prix, et la baisse constante des coûts de production : main d'œuvre, foncier et bâtiments, fournitures et approvisionnements. La productivité devient le moteur de la compétitivité qui trouve ses limites dans les mouvements de délocalisations d'activités. L'espace est un support substituable par d'autres espaces qui permettent des baisses de coûts. S'il reste intangible quand les activités sont délocalisées, il devient alors plus qu'un support pour d'autres activités qui restent à construire, mais une mémoire où s'ancrer. Les anciennes mines converties en attractions touristiques en offrent un bon exemple.

Le second mode de développement repose sur la maîtrise de l'innovation. Mise en avant par nombre de territoires, elle pose la question de l'origine et de la propriété de cette innovation, mais aussi de sa nature. Alors que quelques innovations ne peuvent revendiquer de liens directs et exclusifs avec les territoires, d'autres montrent leur efficacité dans leur capacité à

s'adapter aux caractéristiques du territoire, au travers de nouvelles formes organisationnelles.

Le troisième mode de développement repose sur la qualité des ressources mobilisables sur le territoire. En tout premier lieu, il y a celle de la spécification, qui va faire qu'un territoire va construire une ressource qui lui est spécifique, que l'on trouvera là et nulle part ailleurs. Au Maroc, peut être cité le cas de l'arganier, en Afrique du Sud, celui de certains paysages uniques ou du vin de la région du Cap ou encore de dynamiques locales autour de la production du *Rooiiboos* bio (tisane) ou de crème de marula. Une autre forme de compétitivité peut être décrite à partir de la différenciation. Il s'agit là de produits présents sur de grandes régions mondiales, mais que certains territoires vont arriver à différencier à partir d'organisations créées au niveau des territoires. Les mécanismes mobilisés pourront être d'ordre matériel (ex : labels, appellations, marques), immatériel (création d'événements) ou organisationnels (modes de relations entre les acteurs). Le patrimoine constitue alors un élément déterminant de la construction de cette ressource territoriale.

Les trois fonctions du patrimoine : différenciation, articulation et prospective

Que l'on soit en Afrique du Sud, en France ou au Maroc, les territoires de projet mobilisant le patrimoine prennent des formes multiples. Parcs, réserves naturelles, espaces de protection, projets associatifs, résultent de pures constructions d'acteurs, qu'ils soient internes ou externes aux territoires. La première fonction du patrimoine va avoir trait aux mécanismes de différenciation. Dans la fragmentation de l'espace qu'accompagne la construction des territoires, la révélation de ressources dotées de qualités spécifiques est un facteur de singularisation. Le groupe construit une image de son territoire, grâce à des repères et des codes qui permettent aux hommes de se situer et de s'y définir. Les patrimoines constituent une part importante de ces éléments de différenciation et de structuration des territoires. Ainsi, les espaces protégés, monuments, espaces muséographiques et autres objets patrimoniaux qui maillent le territoire contribuent-ils à cette structuration.

Une autre fonction est celle de l'articulation de ces ressources patrimoniales avec d'autres ressources qui permettent de constituer des ensembles porteurs de signes au sein desquels chaque objet va être doté d'une qualité complémentaire du fait de son association avec d'autres objets. L'analyse des objets patrimoniaux fait ressortir des éléments majeurs pouvant favoriser une contribution à la construction d'une identité autour de produits, de savoir-faire, de paysages et d'éléments bâtis. Cette combinaison va permettre la constitution d'actifs spécifiques (Pecqueur, 2006) susceptibles

d'être intégrés dans des processus de production localisés auxquels vont être associées des valeurs particulières. Dans une autre situation, cette ouverture se fera avec des territoires différents. Les acteurs vont mobiliser des objets patrimoniaux communs et s'appuyer sur ces objets pour asseoir des actions de développement partagées.

Dans le processus de construction des territoires, le patrimoine va être mobilisé dans des espaces en mutation, soit du fait des crises industrielles ou agricoles dans le cas de la France, soit du fait des risques de marginalisation dans le cas du Haut Atlas marocain (Boujrouf, 2004) ou du Lesotho, soit par peur de l'oubli du passé, quand il relève de l'idéologie pour mieux se tourner vers l'avenir (musée de l'apartheid dans le township de Soweto). Au travers d'un processus de sélection des patrimoines à conserver, à exposer ou à valoriser (Hugues, Hirczack et Senil, 2006), les acteurs impliqués dans la construction des territoires vont articuler la dimension spatiale, avec la dimension temporelle. En rappelant les éléments du passé, ils soulignent les représentations et pratiques à transmettre et permettent leur inscription dans des démarches prospectives, en esquissant les représentations que les acteurs se font du devenir de leurs territoires.

Que de vertus pour un objet ! Le patrimoine n'est pas seulement une ressource. Il agit sur d'autres ressources, comme un opérateur susceptible de conférer des spécificités relatives à un territoire. Reste à en cerner et en comprendre les usages, dans le champ du développement territorial. Ces trois fonctions (différentiation, articulation, prospective) ouvrent plus largement la question de la dynamique dans laquelle le patrimoine inscrit le territoire. En effet, alors que le modèle de développement classique s'inscrit dans le paradigme des gains de productivité, les territoires qui mobilisent leur patrimoine s'inscrivent parfois en décalage par rapport à une mise en concurrence permanente et à une recherche de compétitivité obsessionnelle. Le patrimoine apparaîtrait alors comme un choix de développement alternatif.

Vers un mode de développement patrimonial

Différents auteurs ont déjà tenté de caractériser des formes différenciées du développement reposant sur une maximisation des critères de productivité. Parmi eux, on peut citer Cunha (1988) et ses réflexions sur le développement existentiel, Barel (1981) qui déjà oppose gestion capitaliste et gestion patrimoniale. D'autres invitent à dépasser le patrimoine comme un ensemble de stocks à valeur économique, et proposent de l'aborder en termes d'externalités positives, comme un régime d'accumulation qui conduirait à la formation de patrimoines communs (Barthélemy, Nieddu et Vivien, 2005).

L'analyse des projets de développement confirme l'émergence de formes de développement alternatif, au sein desquels le patrimoine occupe une place centrale. Ils font ainsi référence à des préoccupations constantes en termes de préservation et de reproduction des ressources. Ainsi, certains projets éco-touristiques, mettent en avant une association entre de l'agriculture biologique, des formes d'organisation coopératives, des systèmes de construction préservant voire renouvelant la ressource énergétique, et au total, une préservation, voir une recréation de ressources (Godde et alii, 2000, Timothy, 2007). L'ensemble a pour caractéristique d'être fortement ancré au territoire. Ainsi, serait mis en miroir un mode "productiviste" et un mode "patrimonial" en distinguant :

- les projets qui s'inscrivent dans un contexte de crise et qui recherchent essentiellement un développement économique. Le patrimoine ne leur sert qu'à s'inscrire d'une certaine manière dans l'économie globale. Ce n'est qu'un outil pour engager une dynamique de développement économique pour ne pas rester à l'écart. Les activités sont essentiellement de type marchand (vente) ;

- les projets dans lesquels le développement économique n'est pas le seul horizon. Le patrimoine permet l'élaboration de projets qui permettent de légitimer l'existence du territoire, de construire des réseaux d'acteurs. Les auteurs des projets envisagent les retombées économiques mais ils souhaitent aussi protéger et faire connaître la ressource mobilisée. Les activités envisagées sont diverses : mise en marché, accueil touristique, pédagogie, etc.

Le statut de l'entre deux, sur lequel se situe le développement durable (Landel, Senil, 2009), peut alors être lu comme un intermédiaire entre un mode de développement productiviste et un mode de développement patrimonial. Sans être stabilisé, l'objet « développement durable » n'en devient pas moins pertinent, du fait de sa plasticité et de sa relation avec les dynamiques territoriales.

En conclusion, des questionnements partagés sur la question du patrimoine

Les travaux menés par les équipes sud africaines, françaises et marocaines, confirment l'émergence du patrimoine comme objet de recherche, permettant en particulier d'appréhender les dynamiques touristiques. Ils mériteraient d'être poursuivis sur plusieurs points.

Le premier est relatif à la notion de patrimoine. Le risque est d'en faire un objet homogène, alors que l'approfondissement des approches comparatives permettrait de mieux le questionner. La caractérisation du

patrimoine au travers de cultures diverses, permettrait d'intégrer la relation au temps. A l'approche linéaire du monde anglo-saxon, pourraient être opposées d'autres conceptions du temps, susceptible d'éclairer différemment la question. La même approche permettrait de questionner la relation entre patrimoine et territoires. Si d'aucuns considèrent en France le patrimoine comme métonymie du territoire (Di Méo, 1994), permettant à une partie de désigner un tout, la question mériterait d'être posée dans d'autres processus de constructions territoriales observables en Afrique du Sud ou au Maroc.

Enfin, la question du jeu complexe des acteurs impliqués doit être traitée. Si l'Etat, puis les collectivités territoriales restent considérés comme des acteurs majeurs dans les processus de patrimonialisation, le rôle d'autres acteurs tels que les associations, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les entrepreneurs locaux, nationaux et internationaux et les organisations internationales (Greffé et *alii*, 2005, Noya, 2005, Cormier-Salem et *alii*, 2002), doivent être analysés de façon comparative sur différents terrains. Dans tous les cas, en articulant les dimensions spatiales et temporelles, le patrimoine, dans la diversité des acceptions du terme, permet de mieux appréhender les moteurs des dynamiques territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

AGRAWAL A. & GIBSON C.C., 1999, "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation", *World Development* 27 (4), 629-649.

ALPHANDERY P. & BERGUES M., 2004, "Territoires en questions: pratiques des lieux, usages d'un mot", *Ethnologie française* XXXIV(1), 5-12.

ANTHEAUME B. & GIRAUT F. (eds.), 2005, *Le territoire est mort, Vive les territoires!*, Paris: IRD Editions, 384 p.

ANTHEAUME B. & GIRAUT F., 2002, "Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo ...)", *Historiens et géographes*, HS : *Regards sur l'Afrique*, F. Bart, J. Bonvallot & R. Pourtier (eds.), pp. 39-58.

ANTHEAUME B., GIRAUT F. & MAHARAJ B. (eds.), 2003, *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale / Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*,

En ligne sur le site de l'UMR TEO (<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>)

APPADURAI A., 1996, *Modernity at large*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

BA A. H., 2007, *Acteurs et territoires du Sahel*, Lyon, ENS Editions.

BADUEL P.R. (dir.), 2007, *Les territoires productifs en question(s): Transformations occidentales et situations maghrébines*, IRMC (Institut de recherche sur le Maghreb contemporain / Maisonneuve & Larose, 264 p.

BAREL Y., 1981, *Territoires et codes sociaux*, Paris, Centre de recherche sur l'urbanisme, p. 35.

BARRERE C., BARTHELEMY D., NIEDDU M., VIVIEN F.-D. , (eds scientifiques), 2005, *Réinventer le patrimoine ; de la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?* L'harmattan, Paris.

BAYART J.-F., 1996, *L'illusion identitaire*, Paris : Fayard, 307 p.

Ben ARROUS M. & KI-ZERBO L., 2006, *African studies in Geography from below*, Dakar : Codesria.

- BOUJROUF S., 2004, « Patrimonialisation » de la montagne au Maroc : le rôle du tourisme en question, in « Communication interculturelle, patrimoine et tourisme », publication coordonnée par Fatima Arib et sous la direction de Rachida Saïgh Boustia, Marrakech, EDIT, pp.57-70.
- BOUJROUF S. & GIRAUT F., 2000, "Les territoires qui s'ignorent. Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc", in La Montagne et le savoir, *Montagnes méditerranéennes* 12, 61-69.
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- CASTELLS M., 1996, *The Rise of Network Society*, Oxford : Blackwell.
- CASTELLS M., 1997, *The Power of Identity*, Oxford : Blackwell.
- CERNEA M.A., 2001, *Cultural heritage and Development: A framework*, World Bank Pub.
- CORMIER-SALEM M.-C., JUHE-BEAULATON D., BOUTRAIS J., ROUSSEL B. (eds scientifiques), 2002, *Patrimonialiser la nature tropicale : Dynamiques locales, enjeux internationaux*, IRD Editions, Paris.
- COX K., 1997, "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics", *Political Geography* 17(1), 1-23.
- CUNHA A., 1988, *Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement*, L'espace géographique, n°3, pp. 181-198.
- DEBARBIEUX B. & POISAT J., 1999, "La rhétorique des artefacts territoriaux" in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, F. Gerbaux (dir.), La Tour d'Aigües : Ed. de l'Aube, 35-52.
- DEBARBIEUX B. & VANIER M., 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigües : Éd. de l'Aube / DATAR.
- DE CERTEAU M. 1993, *La culture au pluriel*, Seuil, collection Points Essais.
- DI MEO G., 1994, *Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle*, *Espaces et sociétés*, n°78, pp.16-34.
- ESTEVE P., 2008, *Gouverner la ville mobile*, Paris : PUF.
- FAURE Y.-A & LABAZEE P., 2005, "Les territoires productifs des agglomérations de PME dans les Suds : modèles et problèmes" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris: IRD Editions, 269-294.

GERBAUX F. & GIRAUT F. (dirs.), 2000, *L'innovation territoriale. Références, formes et enjeux*, Revue de Géographie Alpine n° 1.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/rga_00351121_2000_num_881

GHORRA-GOBIN C. & VELUT S. (eds.), 2006, *Public-privé : enjeu de la régulation des territoires locaux*, Geocarrefour 81(2).

<http://geocarrefour.revues.org/index297.html>

GIRAUT F. (dir.), 2006, *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud*, Paris: DGCID (Coll études), 133 p. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Pubb.pdf>

GIRAUT F. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH M. (eds.), 2008, *Néotoponymie : formes et enjeux de la dénomination des territoires émergents*, *L'Espace politique* n° 5. <http://www.espacepolitique.org/revue.php>

GIRAUT F. & HOUSSAY-HOLZSCHUCH M. (eds.), 2008, *Au nom des territoires ! Dossier sur la toponymie*, *Espace géographique* n° 2.

<http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2008-2.htm>

GODDE P.M., PRICE M.F. & ZIMMERMANN F.M. (eds.), 2000, *Tourism and Development in Mountain Regions*, Wallingford: Cabi Publishing.

GREFFE X, PFLIEGER S. & NOYA A., 2005, *La culture et le développement local*, OCDE Pub.

GUERIN-PACE F. & FILIPPOVA E. (eds.), 2008, *Ces lieux qui nous habitent. Identité des territoires, territoires des identités*, La tour d'Aigues: l'Aube, 277 p.

GUMUCHIAN H. & PECQUEUR B. (eds.), *La ressource territoriale*, Paris, Anthropos, 2007.

HUGUES F., HIRCZACK M., SENIL N., 2006, *territoires et patrimoines : la co-construction d'une dynamique et de ses ressources*, RERU n° , pp.683-700.

JOLIVEAU T. & AMZERT M. (eds.), 2001, *Les territoires de la participation*, Geocarrefour 76(3).

LANDEL P.A., 2006 *Invention de patrimoines et construction des territoires*, dans Gumuchian H., Pecqueur B., *La ressource territoriale*, Paris, l'Harmattan, pp.149-157.

LANDEL P.A., SENIL N., 2009, *Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement*, *Revue Développement durable et territoires* <http://developpementdurable.revues.org/index7563.html>.

LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris: Le Seuil.

Mc CARNEY P. (ed.), 1996, *Cities and governance : new directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto : University of Toronto Press (Centre for Urban and Community Studies).

MACLEOD G. & JONES M., 2007, "Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'?", *Regional Studies* 41(9), 1177 – 1191.

MAHARAJ B., 1999, "Local economic development : the panacea for growth and development in Southern Africa ?" in *La question urbaine en Afrique australe*, P. Gervais-Lambony, S. Jaglin, A. Mabin (eds.), 243-257.

MBEMBE A., 2000, "At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa", *Public Culture* 12(1), 259-284.

MELIGRANA J. (ed.), 2004, *Redrawing Local Government Boundaries, An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver: University of British Columbia Press, 256 p.

MERNISSI F., 1998, *ONG Rurales du Haut-Atlas. Les Aït Débrouille*, Casablanca : Ed. Le Fennec, 139 p.

MEZOUAGHI M. (ed.), 2007, *Les territoires productifs en question(s) : Transformations occidentales et situations maghrébines*, Rabat-Paris : Maisonneuve & Larose.

MICOUD A., *La patrimonialisation : redire ce qui nous relie ?* in *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine*, C. Barrère, D. Barthélémy, M. Nieddu, F-D. Vivien (éds), L'Harmattan, 2004, pp. 81-97.

NEWMAN D. (ed.) 1999, *Boundaries, territory and postmodernity*. London: Frank Cass.

NORA Pierre et al., 2004, *Les lieux de Mémoire*, 1652 p., Editions Quarto, Gallimard, tome 1, p. 37.

ÓTUATHAIL G., 1998, "Political Geography III: Dealing with Deterritorialization", *Progress in Human Geography* 22: 81-93.

OYELARAN-OYEYINKA O. & McCORMICK D., 2007, *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa: Institutions, Markets and Policy*, New York : United Nations University Press, 323 p.

OXHORN P., TULCHIN J.S. & SELEE A.D. (eds.), 2004, *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective. Africa, Asia and Latin America*, Washington: Woodrow Wilson Center Press, 350 p.

PECQUEUR B., 2005, "Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud" in *Le territoire est mort, Vive les territoires !*, B. Antheaume & F. Giraut (eds.), Paris : IRD Editions, 295-316.

PECQUEUR B. MOLLARD A., 2000 : *Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés*. Revue d'Economie Rurale, n° 261 ; janvier-février, pp. 37-49.

PETIT O. et ROMAGNY B., La reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun : quels enjeux pour l'analyse économique ?, *Monde en développement* 2009/01, n° 145, p. 29-54.

SACK R., 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press.

SAEZ G., LANDEL P.A., PERIGOIS S.(2007), *Les Villes et pays d'Art et d'Histoire en Rhône-Alpes*, Bilan et perspectives, Observatoire des Politiques Culturelles, Grenoble, 141 p. <http://www.rhone-alpes.culture.gouv.fr/vpah/IMG/pdf/etude-vpah-08.pdf>.

SCHOLZ F., 2005, "The theory of fragmenting development", *Geographische Rundschau International Edition* 1(2), 4-11.

SMOKE P., GOMEZ E.J. & PETERSON G.E. (eds.), 2006, *Decentralization in Asia and Latin America, Towards a comparative interdisciplinary perspective*, Cheltenham: Edward Elgar Pub., 379 p.

STOCK M., 2006, "L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles", *EspacesTemps.net*, Textuel, 26.02.2006.

<http://espacestemps.net/document1853.html>

STÖHR W.B., JOSEFA S.E. & DEVYANI M. (eds.), 2001, *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development*, Westport: Greenwood Press.

TIMOTHY D.J., 2007, *The international library of essays in Tourism, Heritage and Culture*, Aldershot: Ashgate.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires: Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.

VODOZ L., PFISTER-GIAUQUE B. & JEMELIN C. (eds.), 2004, *Les territoires de la mobilité. L'aire du temps*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Les territoires à l'épreuve des normes : référents et innovations

Territorial development and new regionalism : norms, referents and innovations

Contributions croisées

sud-africaines, françaises et marocaines

South - african, Moroccan and French cross perspectives

Editeurs scientifiques

Editors

Saïd BOUJROUF, Benoît ANTHEAUME, Frédéric GIRAUT et Pierre-Antoine LANDEL

L'émergence de nouveaux territoires, pour le Maroc et l'Afrique du Sud, traduit une complexité de leurs systèmes territoriaux devenus de plus en plus flexibles. Ces évolutions s'inscrivent dans des tendances qui marquent l'évolution des dispositifs nationaux avec des tentatives d'ajustement progressif des politiques d'aménagement entre, d'une part, équité et compétitivité des territoires et d'autre part, cohésion, efficacité et intégration des espaces.

La diversité des problèmes liés aux questions d'articulation entre les territoires ou d'ajustement entre les acteurs conduit parfois à des situations paradoxales. Cependant, la coexistence de conflits et de négociations entre acteurs dans une mosaïque territoriale fluctuante permet l'émergence progressive de compromis territoriaux négociés sur la base d'intérêts convergents.

Les résultats obtenus confirment que l'édification de nouveaux territoires est soumise à des processus de décentralisation et de redécoupage associés à une multiplication de périmètres d'intervention et de mobilisation, institués par les récents acteurs territorialisés dits de « la société civile ». Les référents historiques, culturels et environnementaux utilisés dans les recompositions de différents territoires sont mobilisés dans la production de nouveaux toponymes, qui, selon les cas et les exemples considérés, présentent des spécificités particulières, mais peuvent aussi renvoyer à un modèle plus général.

Par le truchement des référents et par celui des diverses innovations, les territoires, leur validité et leur cohérence sont « mis à l'épreuve » de normes dont certaines ont un potentiel innovant. C'est le cas de celles qui s'élaborent autour de la notion de patrimoine, notion polysémique, qui permet de conjuguer construction territoriale et construction de la ressource territoriale.

Saïd Boujrouf est Professeur de géographie à l'Université Cadi Ayyad de Marrakech

Benoît Antheaume est directeur de recherche à L'Institut de recherche pour le Développement (IRD), Bondy

Frédéric Giraut est Professeur à l'Université de Genève

Pierre-Antoine Landel est directeur du Centre d'Etudes et de Recherche sur les Montagnes Sèches et Méditerranéennes (CERMOSEM) de l'Université Joseph-Fourier de Grenoble

Disposant d'une expertise sur le thème des recompositions territoriales, acquises lors de collaborations internationales et interdisciplinaires, au Maroc, en Afrique du Sud et en France, ils ont conjugué leurs efforts pour répondre à différents appels d'offres compétitifs et former dans le cadre de partenariats scientifiques Nord-Sud, un réseau de recherche international.

