

Innovation Territoriale

GIRAUT F. , MAHARAJ B. dir., 2003, Recompositions territoriales, confronter et innover, Actes bilingues 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 Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale



Innovation Territoriale Introduction

SOMMAIRE

I les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale

Préambule : Réflexions critiques sur les recompositions territoriales des États

Kevin Cox (Ohio State University) : *The territorial structure of the state : some critical reflections*

[Voir document en ligne](#)

Roland Pourtier (Université de Panthéon-Sorbonne) : *La production des territoires de développement, concepts modèles et innovations*

[Voir document en ligne](#)

Afrique du Sud : Fabriquer un système de gouvernement local post-apartheid

Michael Sutcliffe (Demarcation Board) : *The South African municipal demarcation process*

[Voir document en ligne](#)

Brij Maharaj (University of Natal) : *Local Government Challenges in post apartheid South Africa*

[Voir document en ligne](#)

Frédéric Giraut & Sylvain Guyot (IRD) : *Qui est in ? Qui est out ? Insiders et outsiders dans le nouveau jeu des acteurs sud africains*

[Voir document en ligne](#)

Elizabeth Deliry-Antheaume : *Représentations géographiques populaires en Afrique du Sud*

[Voir document en ligne](#)

France : rénover par la coopération entre collectivités locales

Armand Frémont (DATAR) : *La recomposition des territoires en France*

[Voir document en ligne](#)

Frédéric Giraut.(IRD) : *The contemporary territorial restructuring in France et *Va t-on rater la troisième révolution territoriale ?*

[Voir document en ligne](#)

Nicolas Portier (DATAR) : **Les pays enjeux de cadastre ou d'organisation ?*

[Voir document en ligne](#)

Pierre-Antoine Landel (Université Joseph Fourier) : *Où en est-on de la recomposition des territoires locaux français ? Un état des lieux à la fin de 2001*

[Voir document en ligne](#)

L'innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Said Boujrouf (Université Cadi Ayyad, Marrakech) : *Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique*

[Voir document en ligne](#)

Fiches Pays :

Béatrice Collignon (Université de Paris I, IUF) : *Nord du Canada et Nunavut*

Anne-Laure Amilhat-Szary (Université Joseph Fourier, UMR TEO) : *Chili*

Quelques éléments ou pistes concernant le Mali (Stéphanie Lima), la Namibie (Olivier Graefe), le Maroc (Saïd Boujrouf, Frédéric Giraut et Fatima Gebrati), Israël (Eran Razin), la Chine (Thierry Sanjuan), le Brésil (Hervé Théry et Nelly de Mello), le Québec et l'Ontario (François Hulbert).

[Voir document en ligne](#)

Frédéric Dinard (Université de Compiègne) : *Eléments de réflexion pour l'élaboration d'une définition des aires métropolisées*

Jean-Paul Hubert (Faculté de Namur) : *L'archive Terrae Statisticae*

English

Les dimensions territoriales de la gouvernance et du développement durable : défis et enseignements sud africains

Alain Dubresson (Université de Paris X) et Sylvie Jaglin (IFU-Paris VIII-LATTS) : *Urban Governance in Sub-Saharan Africa. For a geography of regulation*

[Voir document en ligne](#)

Brij Maharaj (University of Natal) : *Urban governance and management of cities in post apartheid South Africa*

[Voir document en ligne](#)

Maano Ramutsindela (University of Cape Town) : *Statements on governance and sustainability : the territorial logic of apartheid and the (South) African challenge*

[Voir document en ligne](#)

Sargie Narsiah (VISTA University) : *Statements on Governance territorialities and sustainability*

[Voir document en ligne](#)

Mthandeni Eric Dlungwana (University of Natal) : *Traditional leaders and new local government dispensation in South Africa*

Voir document en ligne

Nuthan Maharaj (University of Natal) : *The Experiences of Women in Local Government - A Case-study in the Durban Metropolitan Area*

Voir document en ligne

Ingrid Bamberg (IFAS) : *L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la gouvernance scolaire*

Voir document en ligne

II Villes secondaires, confins et métropoles : l'innovation au cœur ou à la périphérie ?

Villes secondaires : de l'effet à l'enjeu chef-lieu

Céline Vacchiani-Marcuzzo (UMR PARIS) : *Fonction centrale et fonction administrative des villes petites et moyennes sud africaines*

Voir document en ligne

Pakima Siyongwana (University of Transkeï) : *The selection of the capital city of the Eastern Cape province & The fall of a former capital city : Umtata*

Voir document en ligne

Fabrice Folio (Université de la Réunion) : *La localité d' Empangeni au KwaZulu-Natal : en quoi son histoire administrative influence t-elle la dynamique urbaine ?*

Voir document en ligne

Sylvain Guyot (IRD) : **Political territories and challenges of development of the Port Shepstone area (KwaZulu-Natal, South Africa)*

Voir document en ligne

Frédéric Giraut (IRD), Brij Maharaj (University of Natal) & François Moriconi-Ebrard (CNRS-UMR Espace) : *The demarcation of the cities' jurisdictions. Lessons from the South African municipal boundaries delineation process*

Voir document en ligne

Les confins : du handicap à l'innovation ?

Jean-Luc Piermay (Université Louis Pasteur) : *Des confins aux villes-frontières : l'innovation à la marge. Recherches menées à Strasbourg*

Voir document en ligne

Marie-Christine Fourny (Université Joseph Fourier) : *Recomposition territoriales et identités en situation de confins*

Voir document en ligne

Emmanuelle Bonérandi (ENS Lyon) : *Confins et contexte institutionnel - Etude de cas d'un renversement paradoxal*

Voir document en ligne

Sylvain Guyot et Benoit Rey (IRD) : **Conflits spatiaux et jeux d'acteurs au Maputaland (KwaZulu-Natal, Afrique du Sud), entre conservation d'un patrimoine naturel et développement communautaire*

Voir document en ligne

Benoît Rey (IRD) : *Une nouvelle territorialité pour une nouvelle conservation de la Nature au KwaZulu-Natal ?*

Voir document en ligne

Des métropoles aux marges incertaines, ou la difficile régulation des rapports centre-périphérie

Michael Sutcliffe (Chairperson of Demarcation Board) : *Creating cities of Hope*

Voir document en ligne

Myriam Houssay-Holzschuch (ENS Lyon) : Ségrégation, déségrégation, reségrégation ?
Perspectives de recherche

Voir document en ligne

Felicity Kitchin (World Learning) : *Desegregation, resegregation and centre/periphery relationships in Durban*

Voir document en ligne

Philippe Guillaume (IFAS) : *Race, groupe, communauté, township, suburb, territoire. Retour sur quelques concepts complexes et sur leur application à l'Afrique du Sud*

Voir document en ligne

Christophe Sohn (Université Louis Pasteur) : **La construction des territoires de la gestion urbaine. L'exemple de Windhoek (Namibie)*

Voir document en ligne

Elisabeth Peyroux (Universität Bayreuth) : *Innovation et régulation territoriale dans les périphéries de Windhoek (Namibie)*

Voir document en ligne

Sylvy Jaglin (IFU-Paris VIII-LATTS) : *Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne*

Voir document en ligne

Brij Maharaj (University of Natal) : *Post Apartheid Metro Boundaries : Conflicts, Contestations and Compromises in Durban*

Voir document en ligne

Sultan Khan (University of Durban-Westville) & Benoit Lootvoet (IRD) : **Tribal Authority and Service Delivery in the Durban Uni-City*

Voir document en ligne

Benoit Allanic (Universités de Pretoria et de Paris I) : *Living in the country - from dumping grounds to attractive residential settlements*

Voir document en ligne

Romain Lajarge (Université d'Avignon, UMR Espace) : *La résistance du tiers espace sud avignonnais à la constitution d'un gouvernement métropolitain de confins*

Voir document en ligne

Martin Vanier (Université Joseph Fourier-UMR TEO) : *Métropolisation et tiers espace, quelle innovation territoriale ?*

Voir document en ligne

Les enseignements d'une confrontation : pistes pour l'innovation territoriale

Anne de Beaufort, Ntombi Gasa, Liane Loots, Neliswa Rushualang : *From place to place, Territoires et mouvement (textes de Jean-Jacques Gleyzal, Liane Loots et Valérie Thfoin)*

Voir document en ligne

Benoît Antheaume et Frédéric Giraut : **Margins at the Heart of Territorial Innovation ? A Comparative Look at Administrative Borderlands (South Africa, France, Morocco, Niger and Togo)*

Voir document en ligne

Frédéric Giraut : *The geographical logic of public policies : Trends and comprehensive pattern from the South African & French experiences*

Voir document en ligne

Henri Chamussy : *Autour des concepts de territoire, de durabilité, d'innovation et de confins*

Voir document en ligne

Maano Ramutsindela : *Notes on territorial restructuring in South Africa and France*

Voir document en ligne

Armand Frémont : *L'Afrique du Sud, la France et leurs territoires (Quelques remarques)*

Voir document en ligne

* Les titres précédés d'une étoile correspondent à des papiers des participants aux rencontres qui ont déjà fait l'objet d'une présentation ou d'une diffusion.

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

Editeurs scientifiques :

Benoît Antheaume & Frédéric Giraut (IRD), Brij Maharaj (University of Natal)

Assistance à l'édition : André Haycock pour les textes en anglais

Assistance à la mise en ligne : Denise Kahn et Sami Dkhil

Comité scientifique des rencontres : Benoit Antheaume (IRD), Armand Frémont (Comité scientifique DATAR) ; Françoise Gerbaux (CNRS), Frédéric Giraut (IRD), Romain Lajarge (Université d'Avignon), Brij Maharaj (University of Natal), François Moriconi-Ebrard (CNRS), Roland Pourtier (Université de Paris I), Maano Ramutsindela (University of Cape Town), Michael Sutcliffe (Demarcation Board), Martin Vanier (Université Joseph Fourier).

Remerciements :

A l'amont de cet ouvrage, le montage du programme "Territories, borderlands and urban dynamics" et les rencontres internationales auxquelles il a donné lieu doivent beaucoup à quelques personnes qui se sont mobilisés sans compter pour leur réalisation. Nous tenons ici à les remercier tout particulièrement :

Benoît Antheaume, Elisabeth Deliry, Armand Frémont, Stéphane Ghiotti, Sylvain Guyot, André Haycock, Ryad Ismail, Romain Lajarge, Angélique Leclerc, Vadi Moodley, François Moriconi-Ebrard, Roland Pourtier, Maano Ramutsindela, Benoît Rey, Pakima Siyongwana, Michael Sutcliffe, Martin Vanier. Nous remercions également celles et ceux qui ont apporté un soutien ponctuel mais déterminant : Anne-Laure Amilhat-Szary, Said Boujrouf, Kevin Cox, Béatrice Collignon Frédéric Dinard, Alain Dubresson, Bernard Debarbieux, Fatima Gebrati, Philippe Guillaume, Hervé Gumuchian, Jean-Paul Hubert, Jacques Lévy, Johny Lutchmiah, Alan Mabin, Nuthan Maharaj, Achille Mbembe, Claude de Miras, Nadine Quenault, Marcel Roncayolo, Georges Rovera, Dhiru Soni, Hervé de Tricornot, John Tuppen, Myriam Wuyam.

Derrière les personnes, les institutions suivantes ont contribué à la réalisation des travaux et des rencontres qui ont permis la réalisation de ces rencontres.

Le programme dans son ensemble a été financé par l'IRD (Départements Santé-Société et Soutien-Formation notamment) en partenariat avec les Universités de Durban-Westville et du Natal, il a bénéficié du soutien du Fonds d'Aide et de Coopération et du CODESRIA (en tant que programme lauréat de l'Appel d'offre en Sciences sociales lancé en 2000) ainsi que de la National Research Foundation et du Ministère français des affaires étrangères (en tant que programme lauréat de l'Appel d'Offre franco-sud-africain de recherche).

L'organisation des "Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale" en janvier 2002 a bénéficié du soutien de l'IRD, ainsi que des Universités du Natal, d'Avignon et des pays du Vaucluse (UMR Espace), Joseph Fourier-Grenoble I (UMR TEO), Paris I (UMR Prodig, Equipe Equateur), du Municipal Demarcation Board et de l'Institut Français d'Afrique du Sud

Introduction : Recompositions territoriales, confronter et innover

Frédéric Giraut et Benoît Antheaume (IRD)

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

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

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

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

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

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

L'Afrique du Sud après avoir réformé la carte de ses provinces et effacé les anciens pseudo-États qu'étaient les bantoustans, s'est engagée dans une municipalisation intégrale de son territoire. Le principe d'équité territoriale guide cette refonte radicale qui joue à différentes échelles sur l'association d'espaces privilégiés et d'espaces laissés pour compte. Il s'agit d'une rupture avec un ordre révolu qui sacralisait et organisait la différence, rupture qui nécessite le recours à une rationalisation de type moderne. Cependant, le raccommodage d'espaces profondément marqués par l'ingénierie territoriale ségrégationniste de l'Apartheid bute sur l'inertie spatiale des formes et représentations (Deliry-Antheaume) produites par ce système que la nouvelle carte administrative et politique ne peut suffire à effacer. Par ailleurs, les tendances universelles à la complexité sont présentes et la rationalisation doit aussi tenter de

trouver les articulations nécessaires entre des réseaux d'acteurs qui se nourrissent d'appartenances multiples, ainsi qu'entre les nombreux projets et opérations de territoire qu'ils soient de type " bottom up " ou " top down "

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

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

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

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

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

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

D'une part, la constitution d'une base de données géoréférencées permet un suivi démographique et administratif sur un siècle de l'ensemble des localités et des mailles statistiques et administratives sud-africaines, elle sera un complément de recherche au remarquable Système d'Information Géographique (SA Explorer) développé par le

Demarcation Board et disponible sur son site. Elle s'inspire de la méthodologie élaborée par François Moriconi-Ebrard en collaboration avec Jean-Paul Hubert et Frédéric Dinard pour le développement des bases Géopolis et Terrae Statisticae. Leur démarche pour la définition des aires métropolitaines et l'harmonisation des données municipales sont ici présentées, tandis que le site de Geopolis donne accès à de nombreuses données et au cadrage méthodologique :

<http://www.geo.univ-avignon.fr/Site%20Avignon/pages/lab0/index%20geopolis.html>

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

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

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

Différents types de contributions constituent ce recueil

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

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

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

Qu'est ce que l'innovation territoriale contemporaine ?

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

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

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

Deux mots d'ordre internationaux : "bonne gouvernance" et "développement durable", accompagnent, justifient et encouragent les mutations qui contribuent à la complexité territoriale contemporaine. Ces puissantes formules se déclinent en de multiples interprétations, elles ont surtout pour elles de pouvoir apparaître comme relevant d'objectifs forcément consensuels. Leur dimension spatiale et les éventuels modèles territoriaux qui leur seraient implicitement ou explicitement associés font l'objet de travaux et de prise de position en terme d'échelle et de taille, rarement en terme de configuration socio-spatiale.

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

Les ambiguïtés de la notion de gouvernance urbaine sont d'abord montrées par Alain Dubresson et Sylvie Jaglin qui en retracent la jeune histoire pour les villes d'Afrique subsaharienne et évoquent ses principaux enjeux avant de plaider pour une régulation territorialisée. Brij Maharaj rappelle les évolutions récentes des politiques publiques de

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

Deux autres thèmes chers à la gouvernance et au développement durable sont également évoqués dans le contexte sud-africain. Nuthan Maharaj pour la question de l'égalité sexuelle dans la représentation politique locale et Ingrid Bamberg pour celle de la gouvernance scolaire, montrent chacune les freins aux évolutions et surtout les conflits d'intérêts que génère et révèle une gestion locale de ces enjeux sociaux majeurs. Avec la gouvernance scolaire qui fonctionne dans une certaine autonomie territoriale, c'est aussi une autre facette de la complexité territoriale qui est révélée.

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

L'innovation dans la post-modernité

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

Encore faut-il noter que ce qui relève de la "modernité" territoriale n'est pas exempt d'hétérogénéité et de différentiation. Ainsi, les États-nations post-coloniaux, et notamment africains, ont systématisé le principe de pavage homogène hérité de l'époque coloniale (ex-cercles et gouvernorats) aux échelons infra nationaux (régions, provinces,

arrondissements, départements, Etats, districts...), mais ils ont également dans bien des cas conservé une opposition juridique entre espace urbanisé bénéficiant du statut municipal et espace rural sous l'emprise du droit et du pouvoir local dit coutumier (Mandani, 1996).

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

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

Ces adaptations s'effectuent par :

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

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

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

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

dérogations à la rationalité et l'homogénéité du nouveau dispositif. Dans le même temps, des territoires d'intervention et de projet apparaissent ponctuellement, ils ignorent les mailles municipales et contribuent à la mise en place d'une architecture spatiale d'une complexité chronique.

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

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

L'innovation à la marge ou au cœur ?

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

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

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

L'effet chef-lieu au sens de " la capacité donnée à un chef-lieu, au sein des localités de son ressort, de capter une part majoritaire de la croissance démographique et économique " est un fait avéré durant la période moderne de construction des Etats-nations, il fonctionne cependant à des degrés divers selon les types de systèmes d'administration territoriale mis en place. L'archétype en la matière est le modèle français constitué à l'époque napoléonienne et ses épigones espagnol, italien ou belge puis coloniaux ; le monde anglo-saxon qui pratique moins le cumul des centralités en un

lieu unique est moins sensible à cet effet. Il n'y a d'ailleurs pas de traduction anglaise directe valable à toutes les échelles de l'expression française " chef-lieu ". En Afrique du Sud, après l'impulsion donnée à la première vague de chef-lieux coloniaux, la relation complexe entre fonction administrative et croissance urbaine n'est plus univoque, c'est ce que montrent Céline Vachiani-Marcuzzo à l'échelle de l'ensemble du réseau urbain sud-africain et Fabrice Folio pour la cité d'Empangeni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La stratégie des pouvoirs publics sud-africains menée par le Demarcation Board pour créer des "cités de l'espoir" (Michael Sutcliffe) a été de constituer de vastes aires métropolitaines dotées d'une unique structure de gouvernement local. L'inclusion de vastes périphéries disparates relève d'un double objectif d'équité socio-spatiale (faire bénéficier aux périphéries pauvres des ressources fiscales et budgétaires métropolitaines) et de durabilité (inclure l'ensemble des espaces directement concernés à terme par la planification métropolitaine). Mais comme le souligne Brij Maharaj pour Durban, cette inclusion pose des problèmes d'équité juridique et sociale en admettant de facto une distribution à plusieurs vitesses des services publics et plus généralement une gestion municipale inégalitaire. Force est de constater également que même vastes, les aires métropolitaines sud-africaines ne peuvent inclure des espaces qui pourtant leurs sont liés fonctionnellement. Il s'agit de l'urbanisation projetée au loin, c'est-à-dire aux limites des ex-bantoustans (Mac Carthy & Bernstein, 1998), pour former les fameux dumping grounds nés de la conjonction du travail migrant et des déplacements forcés de population (forced removals). Benoît Allanic, qui pratique ces espaces quelque peu délaissés en tant que chercheur, expert et animateur, nous en livre une vision iconoclaste. Il affirme qu'ils correspondent aujourd'hui à des milieux où l'ancre des populations résidentes est désormais bien réel ; milieux qui peuvent être attractifs malgré l'éloignement des pôles industriels et de services et malgré une histoire sinistre. En fait les habitants pauvres de ces agglomérations, encore souvent qualifiées de rurales, peuvent jouer sur des opportunités de pluriactivité et sur des marchés fonciers et immobiliers qui ne relèvent ni de la sphère métropolitaine ni de la sphère rurale/coutumière, c'est bien d'un "tiers espace" qu'il s'agit. Pourtant, Martin Vanier propose cette expression à partir de travaux européens et nord américains sur les espaces souvent qualifiés de péri-urbains. Mais une transposition sud-africaine à ces espaces d'urbanisation projetée peut s'avérer féconde, qu'il s'agisse de caractéristiques d'autonomie relative de ces espaces sur les plans identitaires et politiques ou plus encore des enjeux de gestion et d'aménagement. On retiendra notamment pour ce "tiers espace" qui se trouve au cœur de la complexité territoriale contemporaine, le "devoir d'interface" et la nécessité d'une approche non univoque sur le plan institutionnel que préconise Martin Vanier et peut-être aussi à sa manière Benoît Allanic.

Éloge de la marge et de la confrontation

A l'issue d'un parcours qui nous a mené des chefs-lieux aux marges métropolitaines en passant par les confins, les confrontations de cas et d'expériences nous ont rappelé que la problématique territoriale traverse les différents milieux géographiques. Ainsi, il est des chefs-lieux ou capitales qui s'identifient à la problématique des confins comme le

souligne Jean-Luc Piermay, le cas d'Istambul aux portes de l'Europe est emblématique. On a ainsi pu voir dans ce recueil comment la périphérie Avignonnaise (Romain Lajarge) joue sur la situation de confins administratif de la cité pour s'autonomiser, tandis que d'anciens " dumping grounds " de bantoustans sud-africains deviennent des chefs-lieux et que certaines ex-capitales de ces " États-confins " se retrouvent déclassés voire marginalisées.

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

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

Notes

(1) L'équipe franco-sud africaine " Territories, borderlands and urban dynamics " Coordination scientifique : Frédéric Giraut, (Cr., IRD) et Brij Maharaj, (Pr., University of Natal) en collaboration avec Benoit Antheaume (DR., IRD) et François Moriconi-Ebrard (Cr., CNRS),

Chercheurs (dont doctorants, PHD) : Benoit Allanic, (Université de Pretoria ; CRIAA), Fabrice Folio, (Doctorant, Université de la Réunion), Fatima Gebrati (Doctorante, Universités de Marrakech et Grenoble I), Sylvain Guyot, (Doctorant IRD ; Lecturer, Zululand University), Sultan Khan, (Lecturer, University of Durban Westville), Inbasagren Narsiah, (Lecturer University of North West ; Doctorant Clark university), Pakima Siyongwana (Lecturer, University of Port Elizabeth), Celine Vacchiani-Marcuzzo, (ATER U. Paris VII) ; Doctorante Paris I)

Etudiants (Maitrise DEA, Masters) : Mthandeni Dlungwana (Natal University) ; Sylvie Hessel (Université d'Aix-Marseille) ; Ryad Ismail, (University of Durban-Westville), Nutan Maharaj, (Natal University) ; Benoit Rey, (Université Joseph Fourier, Grenoble I)

(2) Grands témoins, interlocuteurs privilégiés des chercheurs du programme lors des séminaires et rencontres

Michael Sutcliffe (Dr., Chairman of the Demarcation Board), Armand Frémont (Pr., Conseil Scientifique de la DATAR)

Said Boujrouf, (Mcf, Université de Marrakech), Kevin Cox (Pr., Ohio State University) ; Romain Lajarge, (Mcf, Université d'Avignon) ; Alan Mabin, (Pr, Witts University), Achile Mbembe (Pr, Witts University) ; Roland Pourtier, (Pr, Université de Paris I) ; Maano Ramutsindela (Dr, University of Cape Town) ; Martin Vanier (Pr, Université de Grenoble I)

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

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

(5) Les centralités administratives peuvent cependant être cumulées ou dissociées selon les traditions. Le terme de chef-lieu qui renvoie au cumul des centralités administratives

et fonctionnelles est difficilement traduisible en anglais. Chez les anglo-saxons en effet le principe fonctionnaliste, qu'il corresponde à des impératifs de contrôle ou de développement, s'accommode, voire recherche, une répartition des fonctions centrales sur plusieurs centres au sein d'une même entité territoriale.

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

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

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

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

Qui est in ? Qui est out ? Insiders et outsiders dans l'Afrique du Sud post-apartheid

Frédéric Giraut, Maître de conférences en accueil à l'IRD, Université de Durban-Westville

fgiraut@wanadoo.fr

& **Sylvain Guyot**, Doctorant IRD ; Lecturer Université du Zululand, ATER Grenoble II

sylvainafrica@free.fr

Qui est in ? Qui est out ? Telles sont les questions que l'on doit bien se poser lorsque l'on s'intéresse à la dynamique du jeu des acteurs à compétence territoriale en Afrique du Sud. Depuis la fin de l'apartheid, la redistribution des rôles, la disparition de certains acteurs et l'apparition de nouveaux rendent caduque toute tentative de lecture en termes de complexification progressive qui sied pourtant à de nombreuses situations de par le globe.

Au chapitre des **disparitions**, on trouve bien sûr les piliers du système (les principaux *insiders*) du grand apartheid : les pseudo Etats qu'étaient les bantoustans "indépendants" ou "autonomes", et à l'échelle locale les anciens conseils municipaux des cités blanches assortis des éphémères et très contestées *black local authorities* pour les *townships*.

Au chapitre des **relégations** se trouvent aussi bien des *insiders* qui participaient pleinement du système, que des *outsiders* qui étaient les interlocuteurs des partenaires internationaux respectueux du boycott du régime de l'apartheid. Ainsi côté "ex-*insiders*", la chefferie coutumière (*tribal authorities*) constituait un relais politique fondamental dans l'administration des bantoustans, ces mêmes autorités coutumières se trouvent reléguées aujourd'hui au rang de simples représentants de la société civile parmi d'autres. Elles font cependant de la résistance face aux nouvelles municipalités par le biais notamment de leur pouvoir foncier en milieu rural "africain". Ainsi, au KwaZulu-Natal, l'ensemble du foncier sous "l'ancienne responsabilité" des Autorités tribales est géré par l'Ingonyama Trust, garant des droits traditionnels à l'utilisation de la terre. Son accord est obligatoire pour tout nouveau projet de développement concernant ces espaces. Il existe donc encore des entraves juridiques à la libre action des nouvelles municipalités qui sont aussi parfois dénuées de ressources dans les zones rurales périphériques.

Du côté "ex-*outsiders*", se trouvent les Civics ou autres ONG qui représentaient, notamment dans les *townships*, les seules formes d'encadrement collectif alternatif aux structures créées ou récupérées par le régime d'apartheid. Parmi ces institutions qui ont acquis une légitimité historique, certaines se retrouvent marginalisées face à la relégitimation de l'Etat et à la mise en place de municipalités élues. La coopération internationale, principal bailleur de fonds de ces organisations au temps de l'apartheid, s'est d'ailleurs tournée vers les institutions officielles de la nouvelle Afrique du Sud.

Au chapitre des **mutations**, on trouve des acteurs publics et privés qui vont de l'administration des parcs et réserves aux grandes entreprises et aux chambres de commerce qui en émanent. Les neuf nouvelles provinces sont des subdivisions des anciennes. Elles intègrent les ex-bantoustans

“Rencontres de l’innovation territoriale”

et se retrouvent coincées entre un Etat tout à la fois libéral et interventionniste et un nouveau système de gouvernement local qui autonomise les grandes métropoles. Au total le dispositif constitutionnel et le système de gouvernement local sont finalement moins régionalisés que les concessions aux aspirations fédéralistes auraient pu laisser penser.

Les parcs et réserves qui gèrent directement environ 7% du territoire sud africain s'adaptent tant bien que mal aux nouveaux principes du développement participatif et, surtout lorsqu'ils sont liés au pouvoir provincial comme au KwaZulu-Natal, ont tendance à essayer d'établir une relation directe avec les communautés voisines en court-circuitant le gouvernement local. C'est ainsi que dans cette province l'organisme provincial de gestion des parcs et réserves a mis en place des *local boards* qui réunissent des acteurs "représentatifs" de la société civile locale et ont pour mission, entre autres, de gérer une taxe communautaire prélevée sur les entrées touristiques dans les parcs. Enfin les grandes entreprises et les chambres de commerce qu'elles contrôlent se redéploient et deviennent les acteurs essentiels de l'urbanisme contemporain, parallèlement elles interviennent dans le champ du développement local à proximité de leurs implantations.

Au chapitre des **apparitions** enfin, il faut citer les nouvelles municipalités qui obéissent au principe de pavage ("wall to wall") et d'emboîtement (*interlocking*) mais dont les statuts sont différenciés et adaptés aux situations métropolitaines avec des gouvernement métropolitains très puissants (*metropolitan area*) et de confins avec des municipalités transprovinciales (*cross-boundaries municipality*) et des secteurs peu ou non peuplés sous administration directe des districts (*districts management area*).

Issues du retour de l'Etat sur le terrain de la politique d'aménagement du territoire sud-africain les *Spatial Development Initiatives* doivent promouvoir l'ouverture du territoire et de l'économie sud-africaine. Ce sont donc les «corridors», et notamment celui reliant la conurbation Johannesburg-Pretoria à Maputo, ainsi que les secteurs côtiers éventuellement transfrontaliers, qui bénéficient de ces programmes touristiques et/ou de développement d'infrastructures de transport essentiellement. Pilotés à partir de la banque de développement de l'Afrique australe, ces SDI ignorent parfaitement les nouvelles institutions municipales et leurs périmètres et ne sont pas liées aux provinces. Ils s'apparentent ainsi aux «missions» chargées de mener à bien les grands projets régionaux d'aménagement du territoire dans la France des années 60 tels que l'aménagement de la côte du Languedoc-Roussillon. Ils en diffèrent aussi sensiblement dans la mesure où ils s'appuient sur des initiatives privées pour lever des fonds, concevoir et gérer des projets de développement qui seront ensuite transférés à la puissance publique à l'issue du temps contractuel de la concession (système BOT : build, operate, transfert).

Ce jeu des «*in*» et des «*out*», des ex «*in*» devenus «*out*» ou vice versa s'exprime dans des situations locales complexes tant rurales qu'urbaines.

Prenons un premier exemple avec le Maputaland. Cette région est située au Nord-est de la Province du KwaZulu-Natal. C'est une région aux enjeux multiples (conservation, développement, industrialisation...) et aux jeux d'acteurs complexes.

Durant l'apartheid, cet espace de confins stratégique était contrôlé par trois grands groupes d'*insiders*: l'Inkhata Freedom Party et la chefferie traditionnelle zulu aux rênes du bantoustan KwaZulu, dont le Maputaland constituait le plus gros morceau d'un seul tenant ; les Anglophones de la Province du Natal responsables des grands parcs naturels (St Lucia, Kosi Bay, Hluhluwe,

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Umfolozi...) et les Afrikaners ayant réalisé en quelque sorte leur rêve d'accès à l'Océan Indien avec le village de pêcheurs de St Lucia et la ville nouvelle industrielle et portuaire de Richards Bay (Guyot, Folio, Lamy, 2001).

Les *outsiders* de l'époque étaient des militants de l'ANC qui cherchaient à promouvoir un développement local en rupture avec les intérêts totalitaires de la chefferie et de l'organisme de conservation provincial.

L'ANC est aujourd'hui à la tête du gouvernement. Celui-ci intervient indirectement par le Lubombo SDI doté d'un budget conséquent pour son projet raansnational de développement essentiellement à base touristique centré sur le complexe de parcs et réserve, dont celui de St Lucia, reconnu Patrimoine Mondial de l'Humanité depuis l'an 2000. Le niveau provincial, représenté par l'organisme de conservation (*Ezemvelo KZN Wildlife*), relégué à une stricte mission de gestion de la faune et de la flore, fait de la résistance avec ses *local board* pour associer, fait nouveau, les populations voisines des réserves à sa gestion. Les nouveaux districts et municipalités sont très pauvres, mise à part celle de Richard's Bay-Empangeni, et, aux mains de l'IFP, elles apparaissent comme autant de fiefs d'opposition de même que les quelques isolats côtiers majoritairement afrikaners et notamment le bourg touristique de St Lucia et la ville industrielle de Richard's Bay (Guyot, 2002)..

Au total, la chefferie traditionnelle dispose donc encore d'une large influence auprès des populations et des développeurs, mais le domaine du développement local des acteurs importants "grands" et "petits" évoluent en marge du système institutionnel en s'affranchissant des nouveaux cadres territoriaux. Il s'agit des grands groupes industriels basés à Richards Bay, qui contrôlent une grande partie du foncier sous forme de forêts de plantation, de concessions minières et industrialo portuaire, et qui promeuvent un certain investissement social sous forme de projets en direction des « communautés », projets coordonnés par des fondations (*Zululand Chamber of Business Fundation* et *Richard's Bay Mineral Fundation* notamment) et des acteurs plus isolés qui tentent de promouvoir un développement local touristique participatif et s'opposant au dirigisme étatique qui transparaît dans les méthodes du SDI. Cette multitude d'acteurs et de cadres spatiaux d'intervention sur fond d'enjeux économiques transnationaux font de cet espace de confins un laboratoire des problèmes de gouvernance contemporain en Afrique du Sud.

Prenons cette fois le cas d'une ville du Sud du KwaZulu-Natal, Port Shepstone, petite ville majoritairement anglophone, industrieuse et endormie. A la réputation relativement libérale durant l'apartheid, elle se retrouve aujourd'hui dirigée par une coalition municipale (Democratic Alliance, parti plutôt «blanc» au KZN, et Inkatha Freedom Party, parti zulu, soit les deux principaux partis d'opposition à l'ANC au niveau national) unique au KwaZulu-Natal, du fait de ses nouvelles limites municipales (incluant des villes côtières blanches, des townships, des zones périurbaines noires et des zones rurales noires). En effet, les anciens *outsiders* de l'ANC pensaient prendre cette nouvelle municipalité mais se retrouvent à égalité de nombre d'élus avec les anciens *insiders* municipaux de DA (Democratic Alliance) et *insiders* (de l'ex-bantoustan) de l'IFP. En revanche, les chefs traditionnels voient ici leur influence laminée par une municipalité capable de fournir des services de base, grâce aux taxes prélevées sur la zone côtière touristique.

Enfin à Durban, les grandes compagnies sucrières sont à l'origine d'un immense complexe commercial, résidentiel et d'affaire situé sur les champs de cannes à sucre à la périphérie nord du côté des banlieues balnéaires chics mais proches du grand township indien et de sa classe

“Rencontres de l’innovation territoriale”

moyenne. Echappant à toute planification urbaine des nouvelles autorités métropolitaines, l'opération baptisée *Gateway* remodèle l'agglomération mais bénéficie cependant de la bienveillance des pouvoirs publics compte tenu des investissements privés colossaux qu'elle draine.

La situation sud africaine avec son lourd héritage géopolitique est originale et sans doute unique mais ici comme ailleurs apparaît un urgent besoin d'articulation entre des dispositifs spatialisés qui fonctionnent à des échelles ou dans des configurations différentes en s'ignorant encore largement.

Références:

- ANTHEAUME, B., (ed.), 1999, «L'Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux », *L'Espace Géographique*, 2.
- CROUZEL, Y., 1999, «La chefferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux », *Afrique Contemporaine* 192, pp. 30-39.
- GUYOT, S., 2002, «Spatial competition and the new governance framework in Mabibi (Maputaland): implications for development », *Geographical Journal*, Vol. 168, 1.
- GUYOT, S., FOLIO, F. et LAMY, A., 2001, «Réussites, enjeux et contradictions du développement à Richards Bay, Afrique du Sud», *L'Espace Géographique*, 2, pp. 140-151.
- PARNELL, S., PIETERSE, E., SWILLING, M. et WOOLDRIDGE, D., (eds.), 2002, *Democratising Local Government: the South African Experiment*, Cape Town: UCT Press.

The contemporary territorial restructuring in France

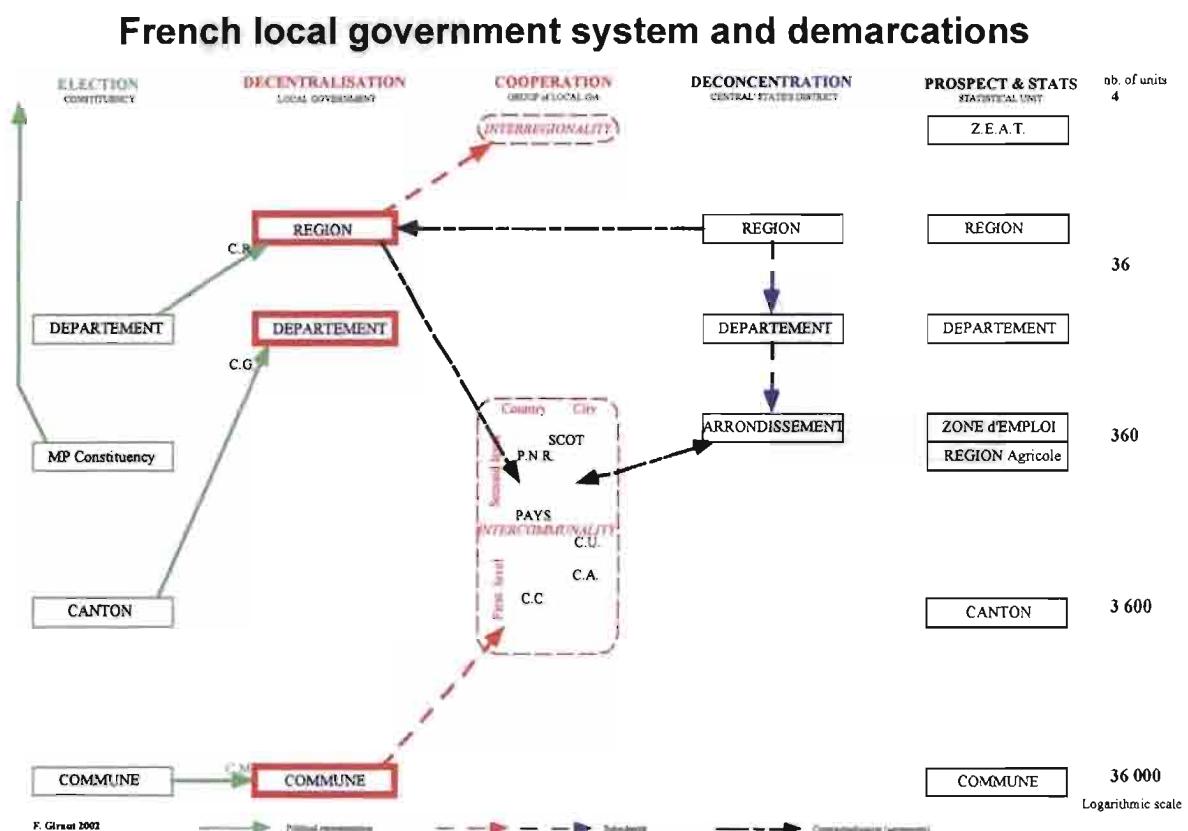
Frédéric Giraut , Maître de conférences en accueil à l'IRD, Université de Durban-Westville
fgiraut@wanadoo.fr

1. The objectives of this paper are:

- to present the French territorial administration and local government as a political and spatial system;
- to assess its specificity;
- to set out stakeholders, stakes, references and present evolutions;
- to propose some statements dealing with the issue of setting up territories for local development.

2. Reading the graph (both organization chart and flow diagram)

2.1 Categories and scales: different types of demarcations



“Rencontres de l’innovation territoriale”

In the columns in the diagram attached, there are five categories of demarcations, which are or are not used by institutions:

1. Category of “Political representation”: areas of electoral wards or constituencies;
2. Category of “Decentralisation” through “devolution”: areas of local governments;
3. Category of “Cooperation” between local governments of the same level: group of local governments territories;
4. Category of “Deconcentration” (of the state administration): administrative districts;
5. Category of “Study”: statistical areas.

2.2 Five main levels, however a three tier system, as a heritage of three periods

A logarithmic scale is used for the vertical classification of the levels according to the number of spaces.

There are five levels of territorial administration in France. Three of these, however constitute the main administrative divisions: “*Commune*”, “*Département*”, and “*Région*”. The other two (basically “*Canton*” and “*Arrondissement*”) have different demarcations according to their functions (“Employment zone” or different types of Groups of “*Communes*”) and do not exist everywhere.

In Anglo-Saxon local government systems the equivalence to the five French levels would be approximately:

Province or State or Region for French “*Région*”;
Region or County for French “*Département*”;
District for French “*Arrondissement*”;
Ward for French “*Canton*”;
Municipality or Parish or Commune for French “*Commune*”.

2.2.1. The “*Commune*” is the oldest territory. Its demarcation, which is approximately the parish map, is a heritage of the Middle Ages. On the other hand, the *commune* institution is a heritage of both The French Revolution and The *Ancien Régime*: it is a generalization of the municipal status, previously a privilege of a few commercial cities.

2.2.2. The “*Département*” was born from the Revolution, in order to abolish the provincial privileges. It was the spatial tool for the project of substituting new individual and national-republican identity to the collective identities previously defined in terms of regionalism and corporatism. All the names are neutral according to the topography and hydrology.

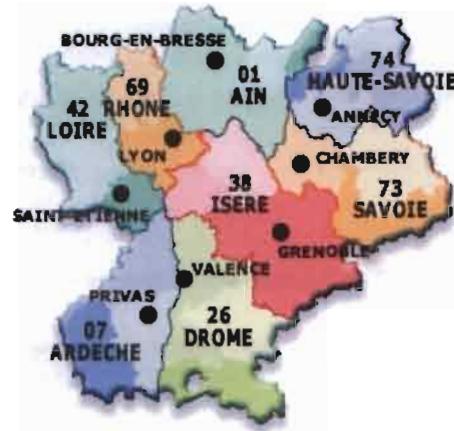
But the “*Département*” was soon lead by the “*Préfet*” (a type of governor appointed by the central state) located in the “*Chef-lieu*” (the unique capital city). Thus, it was also a tool of control.

The criteria for the demarcation, the shape and the size of the “*Département*” was approximately the ability to reach from the “*Chef-lieu*” all the parts of the “*Département*” in less than one day on horse back. According to the “divide-and-rule tactic”, the result was a division into almost a hundred “*Départements*”, three times the number of previous provinces.

Two centuries later the “*Département*” still structures local life, especially in the rural areas in terms of administration and local government. A lot of organizations use this framework, for instance the chambers of commerce and chambers of agriculture. However, this level is widely considered obsolete in terms of local government and demarcation, because of metropolisation and creation of regions. But there is great resistance to change, especially in rural areas where

“Rencontres de l’innovation territoriale”

the elected councillors often use arguments reflective of “traditional leaders”. These arguments are namely: historic legitimacy, feeling of belonging, coordination with state services, and last but not least: the necessity to keep a strong political representation for the country (rural areas) as the warden of collective heritage.



Map 1: The “départements” of the Rhône-Alpes region.
In shadow, the “arrondissements”



Map 2: The French “régions” subdivided into “départements”

2.2.3. The *Région* was created and designed in the fifties in order to define and carry out the state planning at regional level. The area of polarization of main cities was an important criterion. However, the composite names of new *régions* illustrate the diversity of criteria: full

name of historical provinces (Bourgogne, Bretagne), parts of historical provinces (Haute-Normandie); amalgamation of historical provinces (Poitou-Charente, Champagne-Ardennes); natural regions (Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d’Azur); and mixed names (Rhône-Alpes). The average size of French *régions* is approximately the European average, but *régions* are criticised as being too narrow! Actually the diversity of size reflects the extreme French spatial imbalance.

The *Région* has rapidly become a new level of local government, the modern level for development and planning, which arose at the same time as the devolution laws in the eighties.

3. Characteristics and functioning of territorial administration and the French local government system

3.1. The domination of the central state

Even since the Decentralisation process in 1982, the dominant position of the central state is still strong in three main ways:

- the broad and powerful deconcentrated administration and services;
- the systematic contractualisation to allocate funds for infrastructures;
- keeping all the statutory and legislative power.

3.2. The autonomy of each local government level: a lack of leadership

There is no hierarchy and no leadership in the three-tier system. By law, each level has its own field of intervention, nevertheless they are all interested in the crucial issues of economic development and rural and urban planning. One reason of this priority is the need for local government to produce good local figures in terms of economic growth and employment. As municipal leader, in order to be reelected it is better to say, “I have created five hundred new jobs” than “I distribute well to the old age pensioners”!

3.3. The systematic gap between electoral wards and levels of decision making

Except for the “*Commune*”, all the councils have councillors elected in subdivisions.

This is to ensure representation of all the parts of the territory, but the consequence of this is the domination of local and regional interests in the general debates.

4. The main feature: “the vacuum and the overflow”

The gap between narrow “*Communes*” and “*Départements*” is certainly the most particular characteristic of the French system.

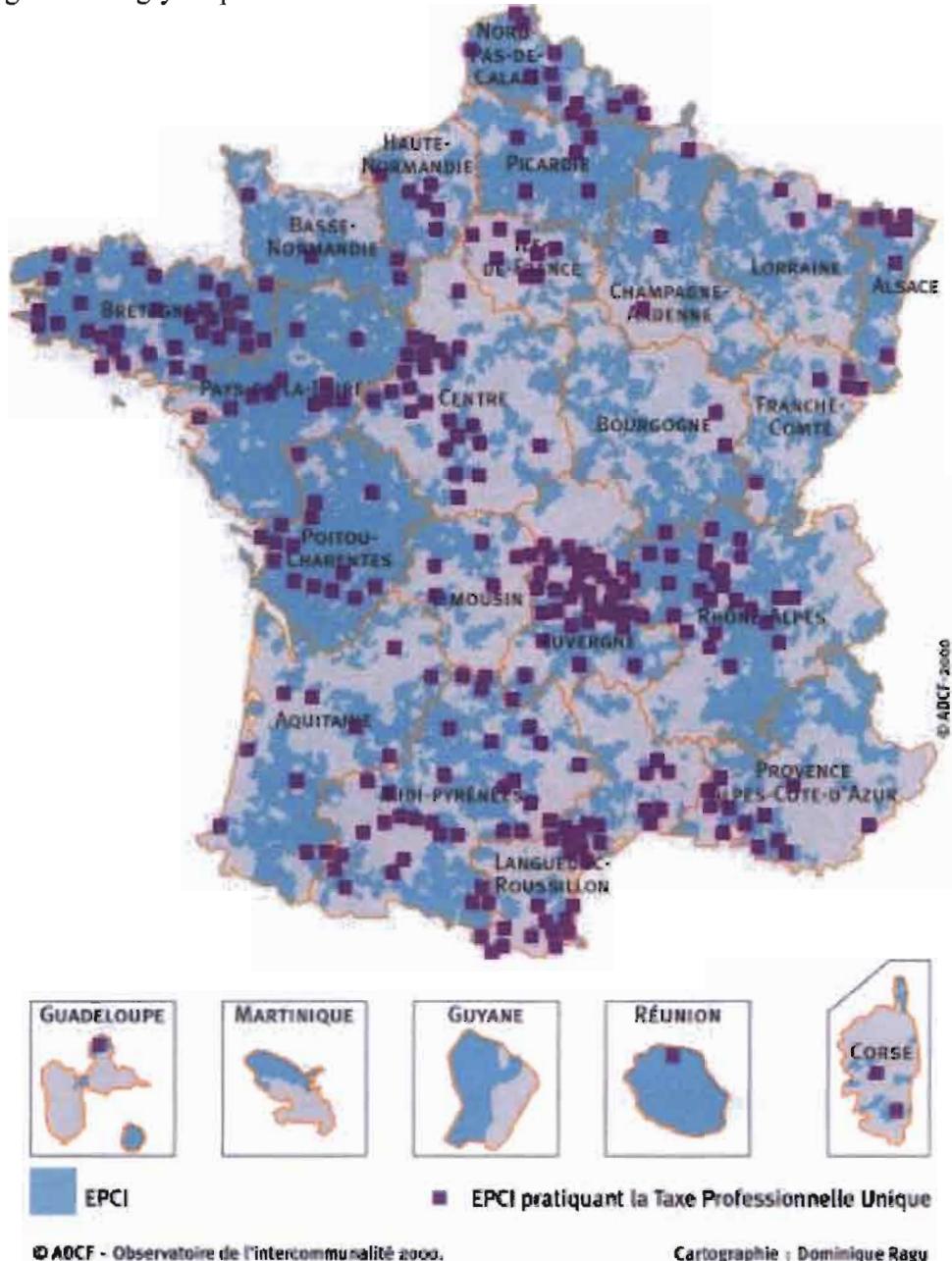
There are the same number of “*Communes*” in France as in the rest of the EU. However, the issue of the narrow French “*communes*” must be relativised. Covering a huge area, there are numerous small “*Communes*” in relation to population and financial resources, but they contain a very small part of the national population. In urban areas, the issue is not the demographic and financial dimensions of “*Communes*”, but the fragmentation of power, especially for service deliveries and local taxes.

Since the 19th century, there have regularly been central state initiatives to create a new level by merging or amalgamation. These initiatives have always collapsed. The last failure concerns

“Rencontres de l’innovation territoriale”

an attempt by law in the seventies: while Germany halved its communes, France’s attempt ended up with less than a thousand unions, and with hundreds of “divorces” a few years later! Actually, there is a strong attachment to the “*Commune*”, a space of familiarity and local democracy in a highly centralized state, where there is always nostalgia for country life.

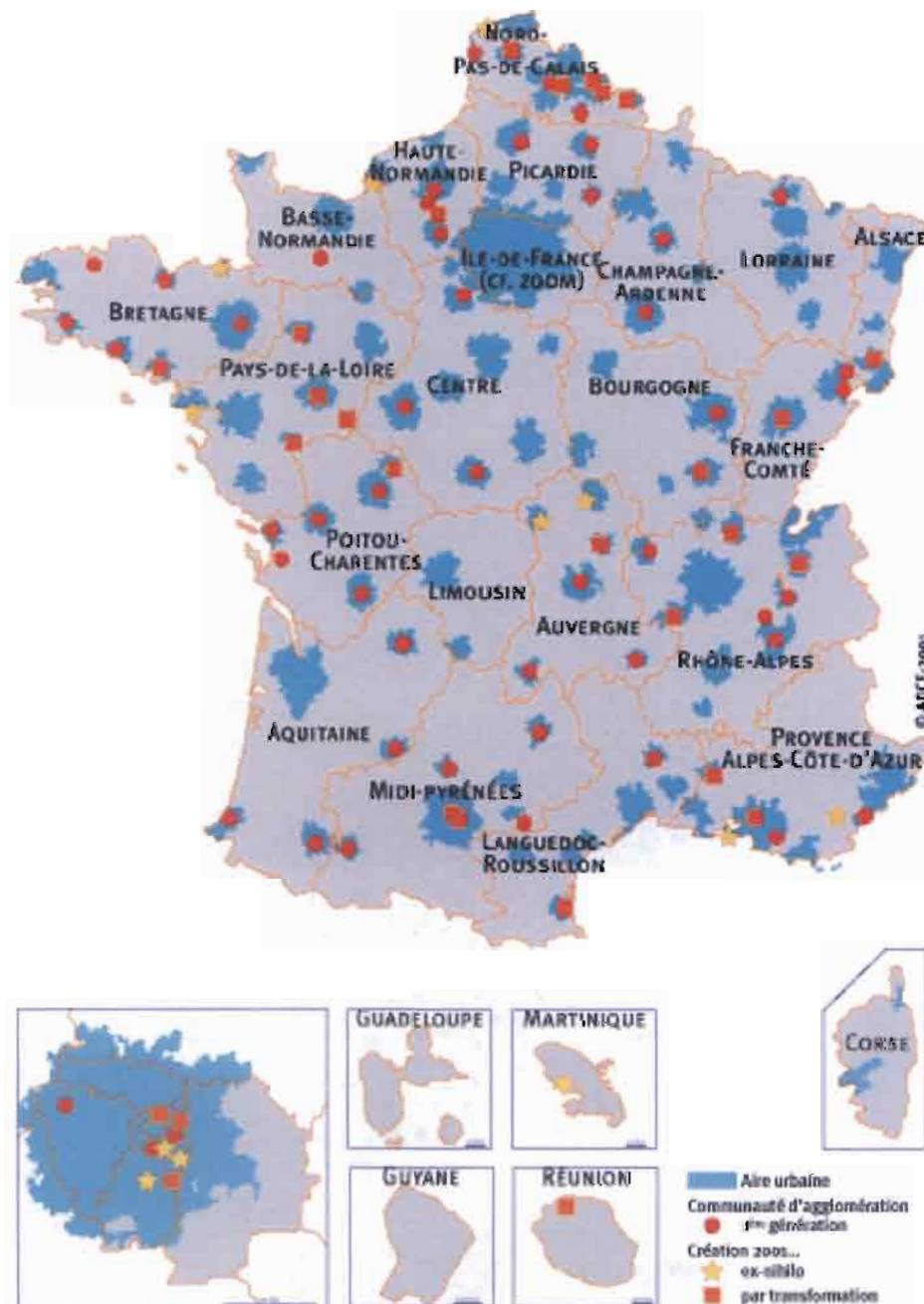
The gap between “*Communes*” and “*Départements*” is nevertheless bridged by various bodies of cooperation at two levels. Basically, the first form and level of cooperation concerns few *communes* (between 2 and 10) grouped for the provision of basic services, all the French *communes* are now involved in this kind of cooperation. The second form and level of cooperation is not systematic and concerns a wider range of *communes* (between 10 and 80) involved in defining an area based project of integrated development. Both of these forms are becoming increasingly empowered.



Map 3: Coverage of Integrated cooperation between French “communes” in 2000

“Rencontres de l’innovation territoriale”

The first legal forms of cooperation were created in the countryside in order to provide only one service delivery or create infrastructure or manage a common resource (water for irrigation). With the development of the urbanisation and the loss of inhabitants of many rural *communes*, the need of cooperation became stronger in both rural and urban areas and the number of basic unions of *communes* increased regularly.



Map 4: The “Communities of agglomeration” in 2001
(In blue, urban areas officially defined by the French statistical institute).

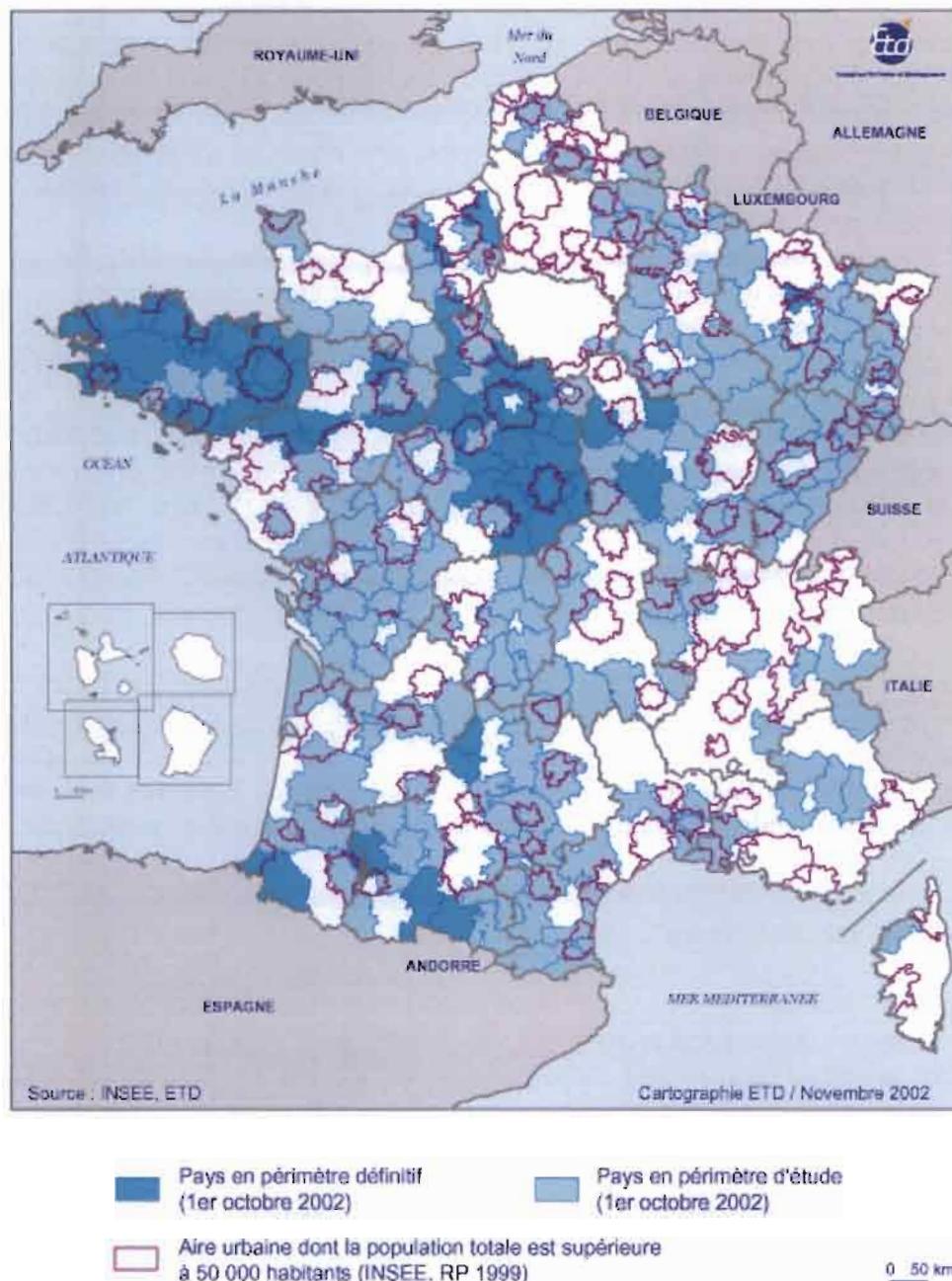
After the steady failure of amalgamation, the central state has tried to develop new forms of cooperation, which are more integrated with systematic political “subsidiarity” (which means systematic devolution to the appropriate level of decision-making) and have their own taxes income. Since the 90's, the number of these integrated forms of cooperation has been

“Rencontres de l’innovation territoriale”

increasing rapidly, and now half of the *communes* and more of the population belong to this pattern of integrated cooperation for service delivery.

At the same time, a second type of cooperation has been increasing a great deal outside the metropolitan areas, it is cooperation between “*communes*” in order to define an area based project of local and community development in wider spaces. These wide areas of area based development project may regroup several narrow areas of cooperation for service delivery, in an interlocked pattern.

PAYS ET AIRES URBAINES DE PLUS DE 50 000 HABITANTS



Map 5: Official perimeters of the “pays” in 2002 (Validation is in process region by region) and perimeters of urban areas (commuting catchments)

5. Is this rapid territorial restructuring spontaneous and informal? And why does it appear now?

The creations of the two types of cooperation are voluntary, and the political reluctance of the mayors is usually strong, but there are financial advantages for the “*communes*” involved. Fiscal advantages are given from the central states for the cooperation of service delivery, and sponsorship from regions, state and European Union are available for area based project of economic development.

- These new fiscal advantages from central state and the new funds available are reasons for the increasing cooperation process, but there are also others reasons.
- 15 years after their empowerment, the local governments are now well established and recognized. Now, forms of cooperation are seen as an opportunity and not a concurrence.
- Economic support for growth is changing: territorial resources are becoming a reason for companies to choose a particular location. And also companies can develop some local cooperation with each other. The “*Marshalian district*” has become a dominant pattern of sustainable development.
- There are some new stakeholders for local development who stimulate the creation of projects, at the bottom: NGO’s, associations, clusters of enterprises from the same area; at the top: regional, national and European levels.
- Local development in rural areas is now based on Eco-tourism and patrimonial resources, which contribute to the development of a new territorial framework.
- Last but not least, numerous elected representatives try to form new strongholds. Firstly, because it is legally possible to simultaneously be the head of a local government and the head of a cooperative group of “*Communes*” (in spite of the new legislation against plurality!). Secondly, because it is now politically useful to head a territorial project.

6. What are the tendencies in this process?

The vague notions of “*Pays*” and “life catchment” (sic!) are very useful and very used. The creation of new territories is often conditioned or defined by the local political configurations, but, on the other hand, they need some functional or historic legitimacy to be sponsored by donors, or to involve different local stakeholders in development. However, some regularities appear in these anarchic new maps characterised by overlapping, superimposition and interlocking.

6.1 Filling from the ‘bottom up’...

Despite the indicated territorial norms in the regulations, the integrated cooperation for service delivery is based on the personal relationship stakeholders have with the local area.

Actually, the structures of integrated cooperation for service delivery are very often narrow and based on the political affinity of the mayors, except for a few metropolitan areas where the State imposed cooperation in the sixties.

One configuration that is widely used is the coalition of peripheral *communes* against the inner local government. The “centre-periphery” opposition decides the configuration.

However, some different tendencies are emerging in this new demarcation.

- The main simple pattern seems to concern the middle sized towns:
Morphologic agglomeration = Integrated cooperation for service delivery,

“Rencontres de l’innovation territoriale”

“Employment catchment” (commuting belt) = Cooperation for Economic Development.

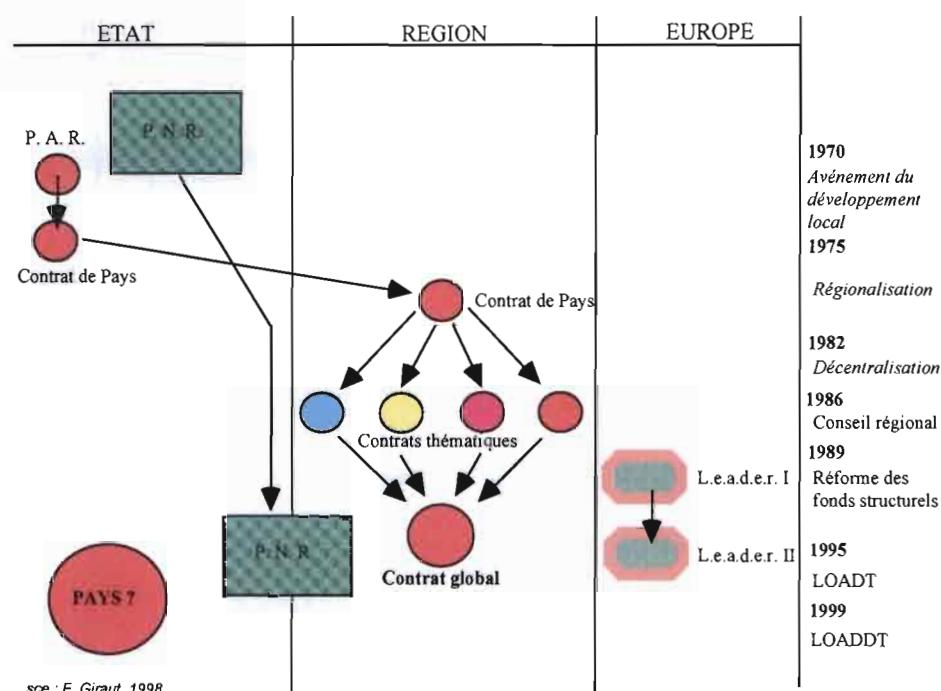
- For the metropolitan areas the tendency is towards:
Integrated cooperation = Morphologic agglomeration,
Huge “Employment catchment” shared between some territories of area based project lead by secondary towns.
- For the small towns in rural areas, the cooperation is not widespread but the tendency is towards:
Integrated Cooperation for service delivery = all the narrow “Employment catchment”,
Large cooperation with the rural surroundings for area based project.

It is a sort of hierachic compensation, if the town is narrow: it needs to mobilize all the surrounding areas.

6.2 Filling from the ‘top down’...

In fact, territorial norms are strongest for the project cooperation. The backers, donors or sponsors claim the use of “bottom up” approach, but they all have their own definition of appropriate size and shape according to their conception of sustainable development and their needs of local exclusive partnership.

This figure illustrates the complexifying of the territorial procedure and the diversity of norms:



- . Les dimensions des figurés représentent les gabarits préconisés et non les volumes financiers.
- . Les formes des figurés représentent les configurations préconisées : rectangle pour les massifs ou les môles homogènes, rond pour les bassins de vie ou d’emploi, autrement dit pour des espaces polarisés jouant sur les complémentarités centre-péphérie.
- . La couleur représente la tonalité dominante du projet préconisé, vert pour l’environnemental, rouge pour le productif.
- . En gras, les procédures qui proposent un pavage total, en rupture avec les procédures électives d’appui aux projets territorialisés originaux.

Bailleurs de fonds et territoires de projets ruraux

“Rencontres de l’innovation territoriale”

The territories for area based project were introduced at the end of the sixties as a Central state initiative to support a few rural dynamics. There were two different procedures:

- one, the Regional Park, which is large and homogeneous with the towns outside, is for projects which deal with rural patrimony (customs, specific products of soil, landscape and environmental resources),
- the other was for more productive projects based on the solidarity between a small town and a narrow area of countryside.

Then, with the Decentralisation process, the sponsor of these procedures switched from the central state to the new regional councils. Recently some regions have tried to develop these procedures in order to create a systematic demarcation of their area and to create a new level of cooperation between the “*Canton*” (controlled by the “*Département*”) and the “*Arrondissement*” (controlled by the Central state).

At the same time, the European Union has become a new sponsor. Its norms, according to the Anglo-Saxon approach, concern especially the involvement of private and associative sectors in partnership with the public sector.

Recently, the Central State has tried to reenter the process with the new procedure of “*Pays*”. Although, the regulations state local decision making takes priority, some strong constraints exist regarding norms for size and shape of the territories.

- Regarding size, the total number of the “*pays*” must be between 3 and 4 hundred; This means that the “*pays*” must be approximately the same size as the “*Arrondissement*” which is a State administration controlled area.
- Regarding shape, the “*pays*” must be polarized, and the suggested model is a map of the 350 “employment zones” which is supposed to be functional. It was made in the eighties from the statistical definition of “employment catchment”. In order to obtain a regular and “wall to wall” demarcation, some of these catchments were divided while others were grouped. In keeping with the Regionalisation, the boundaries of the administrative regions were used. Finally, the result is quite far from the functional areas calculated from the number of commuters!

Some statements by way of conclusion (possibly useful outside France and Europe?)

Management of territorial complexity requires:

- Evolution: this means the possibility, for the territories of local development and community project, to be modified, according to local dynamics, in terms of partnership and economic resources.
- Diversity and pluralism: this means the avoidance of a political stronghold with a leader who could evolve from management to patronage. This also means, avoiding community

“Rencontres de l’innovation territoriale”

defining itself exclusively with reference to its roots, which implies exclusion of some members of the community due to their origins.

- Articulation: this means the conception, and the management of the complementarity among simultaneous dynamics in different spatial frameworks and different levels.
- Distinction: this means avoiding the same spatial layout for, on the one hand, political representation and basic service delivery, and on the other, community mobilization for a development project. The risk of not doing this distinction is a move away from partnership between elected representatives and entrepreneurs to a domination of one by the other.

The contemporary territorial engineering is focused on the partnership modalities for building “territories of mobilization”. But each of these territories is still strictly delineated and unknown or ignored by the others.

The engineering actually has to focus on the modalities of articulation, complementarity and political regulation of the different “territories of mobilization”.

VA-T-ON RATER LA TROISIEME REVOLUTION TERRITORIALE ?

Frédéric Giraut, géographe,
Mcf Université Joseph Fourier (Grenoble) et CR. IRD (Afrique du Sud)

Point de vue paru en 2002 dans Territoire 2020 n°5, revue de la Datar accessible en ligne
<http://www.datar.gouv.fr/>

Après la révolution à chaud du département égalisateur et la révolution à froid de la région moderne et décentralisatrice, voici venu le temps de la troisième révolution territoriale, celle du pays mobilisateur et de l'agglomération solidaire.

Depuis les lois Voynet et Chevénement, les différentes formes d'intercommunalité progressent rapidement sur le terrain. Dans le même temps, les inquiétudes sont nombreuses face à la complexité territoriale qui en résulte. Le "grand débat" sur la décentralisation annoncé par le gouvernement à la suite du rapport de la Commission Mauroy et que l'on voit poindre dans la campagne présidentielle est d'ores et déjà dominé par un consensus sur la nécessaire rationalisation du système au profit de quelques échelons sélectionnés. La Datar (Délégation à l'aménagement du territoire), avec son nouveau mot d'ordre du "polycentrisme maillé", et les exécutifs régionaux anticipent en promouvant le cadre du pays pour les espaces non métropolitains. Au passage, ils l'associent à des normes qui ne figurent pas dans la loi et qui posent un réel problème au regard de la nature même de ces pays nouvelle formule.

Présentés comme une alternative à la fois contemporaine et traditionnelle à un système d'administration territoriale obsolète, les pays constituent en effet un paradoxe français.

Régulièrement invoqués, les pays renvoient dans l'imaginaire spatial et historique des français aux pagii des 300 nations gauloises et quelques qui s'opposent à César, aux 265 fromages que le Général De Gaulle avait tant de mal à gouverner, aux 400 petites régions naturelles et agricoles que révèlent les naturalistes de la fin du XIX siècle et du début du XX et que la toponymie a enregistré ici et là, ou aux bassins d'emploi qui se forment autour des quelques centaines d'agglomérations secondaires françaises ancrées dans leurs campagnes.

Purs reflets d'un ordre naturel qui rejoindrait l'ordre fonctionnel, les pays seraient toujours restés à l'écart de l'ordre politique. Pas étonnant, dès lors, qu'ils apparaissent régulièrement comme une alternative en période de crise, lorsque l'économie projette les individus sur de vastes marchés hors des territoires locaux et de leurs ressources. Le pays est alors présenté comme la maille idéale pour la mobilisation et l'implication des populations dans des projets de développement et d'aménagement en prise avec l'environnement naturel et culturel. C'est ainsi que, souvent lié au régionalisme, le mouvement de pays a pu attirer une droite conservatrice antirépublicaine (le premier triomphe des pays se fit sous Vichy), l'extrême gauche autogestionnaire, et des progressistes sociaux issus des traditions démocrate-chrétienne ou social-démocrate.

Alors que les passions politico-territoriales se sont estompées dans une France républicaine acquise au principe de la décentralisation, la synthèse apparaît désormais possible entre les différentes aspirations. Cela peut-il déboucher sur la révélation et la reconnaissance d'entités spatiales préexistantes ? La cartographie du maillage miraculeux fut toujours moins

“Rencontres de l’innovation territoriale”

évidente que le ralliement derrière le fameux slogan "vivre et travailler au pays". Les géographes, souvent convoqués, n'ont pu livrer une carte unique de ce qui apparaît avant tout comme un mythe territorial français où se rencontreraient systématiquement dans un même espace l'ordre naturel et l'ordre fonctionnel. L'actuelle mobilisation du mythe s'effectue dans deux directions : tendance à la reconnaissance par l'institutionnalisation dans l'administration territoriale d'un niveau intermédiaire à vocation rurale et "développementaliste" ; et tendance à l'utilisation non contrôlée d'un label décidément bien pratique pour tout territoire intercommunal en quête de légitimité.

C'est donc un mythe mobilisateur qui est en train de prendre une réalité administrative avec l'onction de la loi Voynet sur l'aménagement et le développement durable du territoire, le relais des politiques régionales et communautaires et l'engouement des acteurs du développement local.

Il faut dès lors se demander si cette révolution sympathique n'est pas en passe d'être ratée pour au moins deux raisons :

- le privilège accordé par les pouvoirs publics (nationaux, régionaux et européens) à une logique politique de pavage, là où la rencontre et le suivi des projets de territoires nécessitent des limites floues et évolutives ;

- le privilège accordé par les normes des nouvelles procédures à une logique rationnelle de bassin, qui associe un centre à une périphérie (un arrière-pays) pour l'accès aux services publics et privés, ceci au détriment d'une logique qui identifie des entités plus homogènes sur un plan environnemental, mais souvent marginalisées dans les découpages administratifs. Ces marges ne sont peut être pas porteuses de projet de territoires dans certaines régions qui fonctionnent comme des références au niveau national, notamment dans l'Ouest de la France où les polarisations régulièrement emboîtées définissent des aires qui correspondent à celles de pays historiques. Il n'en est pas de même dans la France des couloirs et des massifs où nombre d'innovations en matière de valorisation des ressources environnementales et territoriales émergent en arrière-pays et sont à l'origine d'une véritable mobilisation autour de projets qui ont pour cadre un massif ou un petit bassin de dimension inférieure au gabarit du pays-arondissement préconisé.

Le risque, on l'a compris, est de rater les projets qui n'auraient pas pour base territoriale une entité rationnelle en terme d'aménagement de l'espace et de distribution des services. Autrement dit, de rater les projets des "bassins d'envie" selon l'expression de l'équipe du district du Diois. La pensée rationalisante avec ses idées simples risque de faire encore des ravages en toute bonne conscience. D'autant que la tentation est grande de lier l'établissement de cette nouvelle carte à la question de la réduction de l'excessif poids politique du monde rural. Celle-ci ne saurait être résolue par une association contre-nature entre territoire de projet et circonscription électorale.

Quatre principes nécessitent d'être pris en compte pour accompagner la complexité territoriale ambiante et non pour tenter de la simplifier :

Evolutivité : ne pas fixer des dynamiques et un projet fruits d'équilibres et de compromis temporaires, dans un cadre figé.

Articulation : penser et prévoir les modalités d'articulation entre des dynamiques simultanées qui s'effectuent à des échelles et/ou dans des configurations spatiales différentes.

Diversité/pluralité : éviter la constitution de fiefs ou de bastions dans lesquels le leader unique et incontesté peut bien vite se transformer en rentier stérilisateur ; éviter le seul référent

“Rencontres de l’innovation territoriale”

identitaire avec son cortège d'exclusions comme ferment de l'adhésion à la mobilisation territoriale.

Distinction : ne pas réduire à un même traitement la logique de la représentation politique et celle de la mobilisation, sous peine de voir le nécessaire partenariat entre élus et entrepreneurs se transformer en un phagocytage des uns par les autres.

A l'heure où les candidats envisagent une "nouvelle avancée dans la décentralisation", veillons à ce qu'elle ne cède pas aux fantasmes de la rationalisation tous azimuts. La nécessaire adaptation d'un système obsolète passe aujourd'hui par ces quelques principes d'accompagnement de la complexité.

L'innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Questionnaire sur les processus administratifs et politiques de recomposition territoriale dans un État

- Le modèle français et l’expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d’intervention en matière d’administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez ? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

demarcation (Eng.) ; delimitation (Fcs & Eng.) ; découpage (Fcs.) ; maillage (Fcs.) ; pavage (Fcs.) ; “wall to wall” (Eng.) ;

“chef-lieu” (Fcs.) ; ressort (Fcs.) ; juridiction (Fcs & Eng.) ; “pays” (Fcs.) ;

local government(Eng.) ; administration territoriale (Fcs.) ; collectivité locale (Fcs.) ; subsidiarity (Eng. & Fcs.) ;

limite (Fcs.) ; frontière (Fcs.) ; frontier (Eng.) ; border (Eng.) ; confins (Fcs.) ; borderland (Eng.) ;

charcutage (Fcs.), “gerrymandering”(Eng.) , apportionnement (Eng.) ...

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références bibliographiques sur le thème des (re)compositions territoriales ?

Réponses des spécialistes :

1- Notes avec développements

Nord du Canada et Nunavut, Béatrice Collignon

Chili, Anne-Laure Amilhat-Szary

2- Réponses brèves

Mali, Stéphanie Lima ; Namibie, Olivier Graefe ; Maroc, Saïd Boujrouf, Fatima Gebrati et Frédéric Giraut ; Israël, Eran Razin ; Chine, Thierry Sanjuan ; Brésil, Hervé Théry et Nelly de Mello ; Québec et Ontario, François Hulbert.

Note sur la situation au Nord du Canada et le cas du Nunavut

Béatrice Collignon, Maître de Conférences, Université de Paris 1 / Institut Universitaire de France
bcollign@univ-paris1.fr

1. Le contexte politico-administratif au Nord du Canada

Le Nord canadien, *grossso-modo* la zone arctique et sub-arctique, est administré par cinq entités politiques différentes, relevant de deux statuts différents. Deux provinces – le Labrador¹ et le Québec – et trois territoires, le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

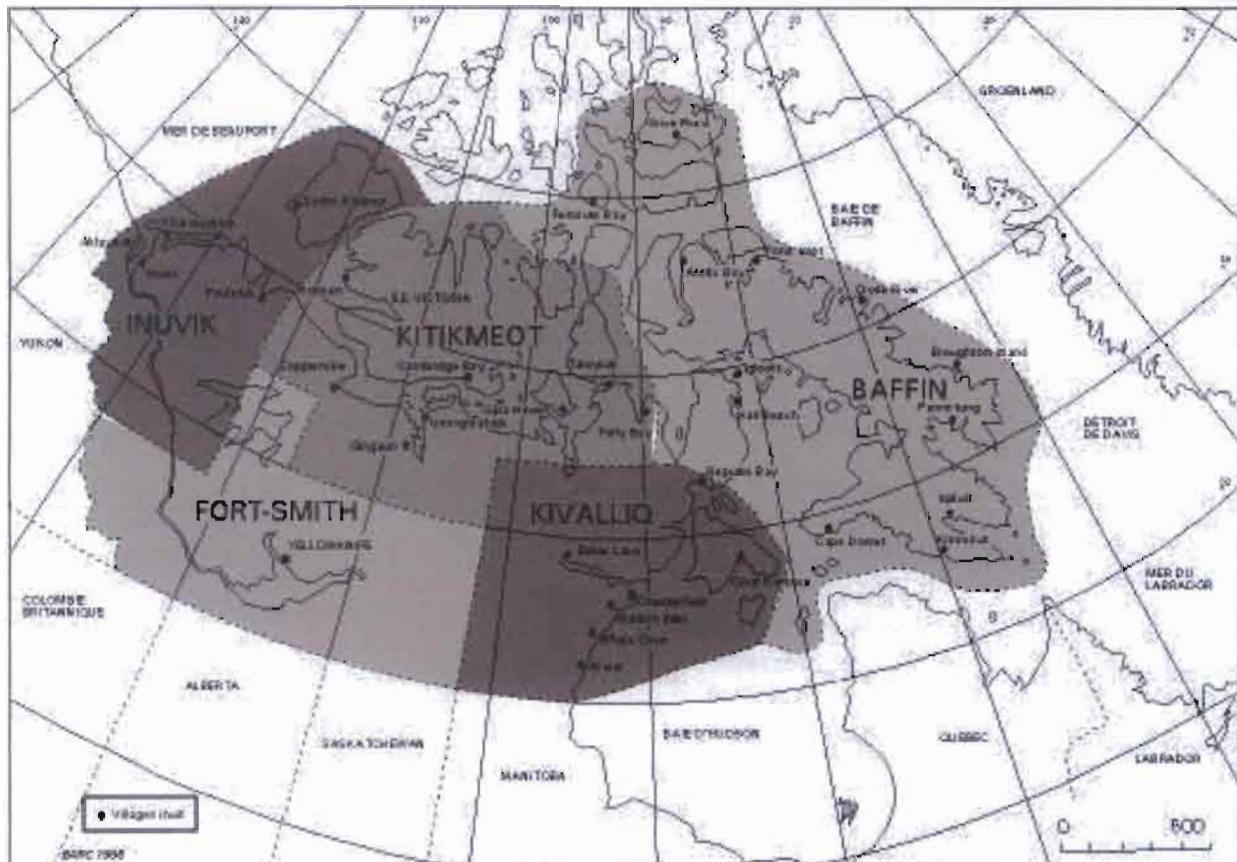


Fig. 11 : Nouvelle division administrative des Territoires du Nord-Ouest : 5 régions

A l'origine, lors de la création de la Confédération Canadienne en 1867, seules les régions les plus fortement colonisées et dotées d'une économie relevant d'autres activités que le simple prélèvement (de fourrures principalement, à l'époque) acquièrent le statut de Province. Le reste du pays, la majorité des terres du Canada, se vit conférer le statut de Territoire. Il y eut d'abord deux territoires : le Labrador et un très vaste Territoires du Nord-Ouest, s'étendant de l'Ouest de Winnipeg jusqu'à la Colombie Britannique. Progressivement, la superficie des Territoires du Nord-Ouest (TNO) se réduit, au fur et à mesure de l'avancée des pionniers Blancs dans les prairies du centre du pays puis vers le Nord. En 1898, les TNO sont amputés de leur partie Nord-Ouest, qui devient le territoire du Yukon. Cette création est la conséquence de la ruée vers l'or dans cette région, qui a entraîné l'installation de nombreux Blancs et la création de plusieurs villes pionnières telles que Dawson et Whitehorse. En 1905, la Province du Manitoba s'étend vers l'Ouest et sont créées ses deux provinces voisines : la Saskatchewan et l'Alberta. Les TNO n'ont plus de frontière internationale continentale. En 1912, la province de Terre-Neuve annexe le Labrador et celle du Québec sa partie Nord, que l'on appellera longtemps le "Nouveau Québec", avant qu'il ne prenne le nom de Nunavik en 1991. Progressivement au cours du XX^e siècle, les provinces centrales repoussent leurs limites septentrionales en grignotant des terres sur les TNO. Le dernier remaniement est d'importance et date de 1999 : les TNO ont été redécoupés en deux Territoires distincts : le Nunavut à l'Est et les Territoires du Nord-Ouest à l'Ouest (*Loi sur le Nunavut*, juin 1993). Pour la première fois, cette modification du tracé des frontières d'un Territoire canadien n'est pas liée à l'arrivée significative de populations non

¹ En novembre 2001 la province de Terre-Neuve a changé de nom pour devenir le Labrador, nom qui désignait déjà la partie continentale de la province.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

autochtones dans la région, tournées vers un modèle économique plus occidental que celui préféré par les populations en place. Le nom même de *Nunavut* en témoigne, puisqu'il s'agit d'un mot d'inuktitut – la langue des Inuit – qui signifie “Notre terre”. Cependant, le Nunavut n'est pas un territoire ethnique. Tous ses habitants majeurs sont électeurs et éligibles, comme dans les deux autres Territoires.

Les Provinces sont dotées d'une assez grande autonomie administrative et politique, exercée par un cabinet ministériel élu par les assemblées législatives provinciales, élues également. Elles lèvent comme elles l'entendent l'impôt provincial. Les Territoires, en revanche, ont longtemps été administrés directement par le Gouvernement Fédéral, pour l'essentiel par le biais du Ministère des Affaires Indiennes et par celui des Ressources, représenté par un Commissaire qui, jusqu'en 1967, résidait à Ottawa et non pas dans son Territoire. Ce n'est qu'en 1953 qu'est créé un Ministère du Nord, spécialement chargé de l'administration des TNO et du Territoire du Yukon, ainsi que du Nunavut depuis 1999. Selon les périodes, il sera Ministère des Affaires Indiennes et du Nord (nom actuel), Ministère des Ressources Naturelles et du Nord, Ministère du Nord. A l'origine, les Territoires sont des terres lointaines et mal connues, de peu de poids économique. En raison de leur faiblesse économique, on n'y lève pas d'impôt. Leur financement est assuré par le gouvernement Fédéral.

Avec le développement des moyens de communication rapides (l'avion et le téléphone) et la progressive augmentation de la part de la population euro-canadienne dans les Territoires, l'administration territoriale évolue. 1967 et l'installation du Commissaire dans la capitale du territoire marque un tournant. En 1975, une Assemblée Législative territoriale, élue au suffrage universel, est instituée. Elle a pour mission de conseiller le Commissaire. Au début des années 1980, elle obtient le pouvoir de nommer un cabinet ministériel, consultatif. A la fin de la même décennie, le Commissaire perd son pouvoir exécutif au profit du Premier Ministre Territorial et de son gouvernement.

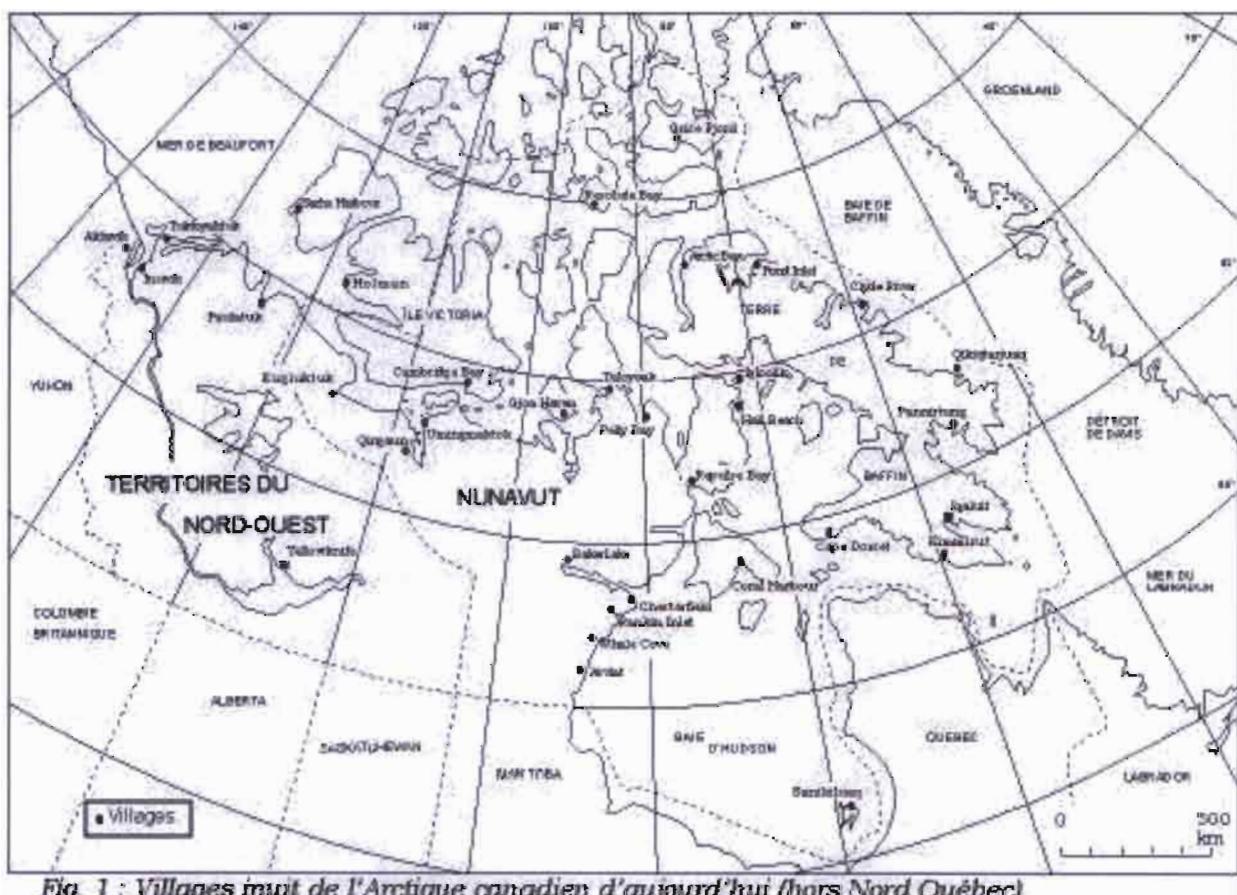


Fig. 1 : Villages inuit de l'Arctique canadien d'aujourd'hui (hors Nord Québec)

Le Nord canadien est peuplé en majorité d'Inuit (env. 30 000 personnes au Nord du Labrador et du Québec, au Nunavut et dans les TNO) et d'Indiens appartenant à diverses tribus au Nord du Labrador et du Québec (Cris et Innu), dans les TNO (Cris et Dénés principalement) et au Yukon (Dénés et Gweech'in). Les Inuit représentent 85% de la population du Nunavut (pop. totale : 26 000 hab.). Les Euro-canadiens sont majoritaires au Yukon et dans les TNO, bien que dans ce territoire les autochtones dans leur ensemble soient majoritaires (mais appartiennent à diverses cultures, notamment la grande coupure entre Inuit et Indiens).

Bien que le Nunavut ne soit pas un territoire ethnique, sa création marque un tournant dans l'histoire des Inuit du Canada : la reconnaissance par le Fédéral de leur capacité à se gérer eux-mêmes. Sa création est d'ailleurs liée aux accords sur les réclamations territoriales (*Land Claims*) signés entre les Inuit du Nunavut et le Gouvernement Fédéral en

“Rencontres de l’innovation territoriale”

1992 et ratifiés par le Parlement Fédéral en juin 1993. En vertu de ces accords, les 21 000 Inuit du Nunavut ont obtenu pour eux-mêmes :

- la propriété foncière de 353 610 km², soit 18% du territoire reconnu comme traditionnellement occupé et exploité par les Inuit. Sur 36 257 km², la propriété du sol est assortie de la propriété du sous-sol.
- 1.17 milliards de \$ canadiens, versés sur 15 ans (93-2007) au titre de compensation financière pour la perte du reste du territoire traditionnel.
- La création d'un nouveau territoire administratif correspondant à leur aire d'occupation traditionnelle – 1 931 511 km² - par redécoupage des TNO. Précisons que les Inuit des TNO, appelés *Inuvialuit*, avaient déjà signé un accord sur leurs réclamations territoriales avec les Gouvernement Fédéral, en 1984. Les terres du Nunavut qui ne sont pas propriété des Inuit demeurent Terres de la Couronne (d'Angleterre), le Gouvernement Fédéral canadien étant chargé de leur gestion.

Lors du référendum sur le redécoupage des TNO, tous les habitants majeurs des TNO se sont exprimés. En revanche le référendum sur l'accord global signé par les Inuit du Nunavut, comprenant la restitution de droits fonciers et les compensations financières, ne concernait que les Inuit majeurs du Nunavut. C'est en raison de leur écrasante majorité numérique que les Inuit du Nunavut ont gagné, par la création de ce territoire "comme les autres", la possibilité de se gérer eux-mêmes en adaptant le système administratif à leurs propres besoins. De fait, le Nunavut est bien un territoire "pas comme les autres".

Le Nunavut est divisé en trois régions : Baffin, Kivalliq et Kitikmeot (voir carte jointe).

2. Réponse au questionnaire proposé.

1.- Le modèle français et l'expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d'intervention en matière d'administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Non, jamais.

Pour la mise en place de l'administration territoriale au Nunavut, le modèle de référence – en partie contre-modèle – est celui du Groenland, qui a obtenu le *Home Rule* – une forme assez élaborée d'autonomie – en 1980.

Par ailleurs, les accords ayant abouti à la création du Nunavut servent de modèle pour d'autres accords en cours entre autochtones et gouvernements, au Canada mais aussi ailleurs, notamment en Australie.

2.- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ?

(en gras ceux qui sont utilisés, à ma connaissance et après enquête)

demarcation (Eng.) ; **delimitation** (Fcs & Eng.) ; découpage (Fcs.) ; maillage (Fcs.) ; pavage (Fcs.) ; “wall to wall” (Eng.) ;

“chef-lieu” (Fcs.) ; ressort (Fcs.) ; **jurisdiction** (Fcs & Eng.) – fréquemment employé pour délimiter les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral et territorial ; “pays” (Fcs.) ;

local government (Eng.) - et toute une série de synonymes pour désigner les autorités locales. Ce terme là est sans aucun doute le plus populaire de tous ; administration territoriale (Fcs.) ; collectivité locale (Fcs.) ; **subsidiarity** (Eng. & Fcs.) – employé, mais rarement ;

limite (Fcs.) ; frontière (Fcs.) ; **frontier** (Eng.) ; **border** (Eng.) ; confins (Fcs.) ; **borderland** (Eng.) ; les trois termes soulignés sont surtout employés dans le cadre des discussions tripartites (Fédéral, Province du Québec, Nunavut) à propos de l'utilisation des îles au large du Nunavik (Nord Québec). Il s'agit des îles au large de la côte Est de la baie d'Hudson et de celles de la baie d'Ungava (tout au Nord du Québec, en face de la Terre de Baffin).

charcutage (Fcs.), "gerrymandering"(Eng.) , **apportionnement** (Eng.) ...

3.- Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

Décentralisation et développement durable. Ce dernier concept, comme dans beaucoup d'autres contextes, est très à la mode, un véritable mot d'ordre.

Cela dit, ces termes / concepts traduisent des préoccupations gouvernementales importantes, mais ils sont difficiles à mettre en œuvre de façon tangible, de sorte que l'on reste plus souvent au niveau du discours.

Pour le Nunavut, le développement durable passe par 4 priorités :

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- assurer des emplois pour les jeunes générations. Les moins de 20 ans représentent plus de 60% de la population totale et la croissance démographique ne faiblit pas ;
- développer les activités d'extraction minière, soit sur les terres appartenant aux Inuit, soit sur les Terres de la Couronne selon des contrats assurant l'embauche d'habitants du Nunavut et le versement de royalties honorables ;
- gérer la faune (surtout les grands mammifères : ours polaires, bœufs musqués, caribous, phoques, morses et baleines) de façon telle que les Inuit puissent continuer à compter sur le produit de leur chasse pour la part carnée de leur alimentation (qui demeure essentiellement carnée) ;
- contrôler / maîtriser le niveau de pollution dans l'ensemble de la zone arctique, notamment pour assurer la qualité du gibier consommé (gros problèmes actuels de contaminations, notamment pour les mammifères marins + ours polaires, qui se nourrissent essentiellement de phoques).

4.- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la “ bonne gouvernance ” ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

Quatre tentatives, dont deux échecs, me paraissent particulièrement intéressantes.

A propos de la décentralisation. Une fois les accords signés pour la création du nouveau territoire du Nunavut (1992) puis ratifiés par le Parlement du Canada (1993), les leaders du Nunavut avaient 7 ans pour "inventer" l'administration du nouveau territoire, dans le cadre de ce qu'autorise ce statut politico-administratif.

On a alors beaucoup insisté sur la nécessité d'un fonctionnement décentralisé – "le Nunavut assurera une administration proche des gens" était un slogan – pour plusieurs raisons :

- volonté de rompre avec l'organisation précédente, où tout était centralisé d'abord à Ottawa puis à Yellowknife (sur le Grand Lac des Esclaves, en zone sub-arctique donc hors des territoires habités par les Inuit).
- s'adapter à l'étendue du territoire du Nunavut, très étiré d'Est en Ouest, en évitant que certains se sentent dans une position périphérique par rapport aux lieux de décision.
- respecter les équilibres culturels. Le Nunavut rassemble en effet des Inuit appartenant à des groupes culturels différents – 6 principaux + 2 autres en voie d'intégration à l'un des 6 autres – qui sont très sensibles à leurs particularités, linguistiques (dialectes différents, même si tous les Eskimo parlent la même langue, du détroit de Béring au Groenland), culturelles et technologiques, principalement. Il fallait donc éviter qu'un groupe apparaisse comme dominant. D'autant que dans la culture inuit, on recherche le consensus et l'on évite absolument le pouvoir individuel.

Le projet était donc de doter le Nunavut de 3 capitales et non d'une seule, avec chacune sa spécialité. A Iqaluit (Terre de Baffin) le siège du Conseil exécutif et de l'administration, à Rankin Inlet (Kivalliq : sur le continent, côté Ouest de la Baie d'Hudson) le siège de l'Assemblée législative et à Cambridge Bay (Kitikmeot, côté Sud-Est de l'île Victoria) le siège du système judiciaire.

Cependant, une telle organisation s'est révélée beaucoup trop onéreuse et le projet a été abandonné, au profit d'une seule capitale, à Iqaluit. Les impératifs financiers ont eu raison des aspirations égalitaires. La localisation de la capitale sur la Terre de Baffin n'a pas manqué d'engendrer les ressentiments que l'on avait craint : le gouvernement du Nunavut est accusé par les Inuit du Kivalliq et plus encore du Kitikmeot d'être le gouvernement de la Terre de Baffin, de privilégier cette région et, plus grave, de tenter d'imposer la culture et le dialecte du Sud de Baffin comme la culture et la langue Inuit standard au Nunavut. On lui reproche aussi de toujours décider en fonction de la situation sur Baffin, sans se préoccuper des différences régionales. Bref, le gouvernement du Nunavut n'a pas réussi, pour l'instant, à être proche de tous les gens.

En compensation, le gouvernement du Nunavut insiste depuis sa mise en place d'un fonctionnement en réseau, en pariant sur les possibilités offertes par l'internet. Cependant, cette présence virtuelle n'est accessible qu'à une minorité : les Inuit scolarisés et les adultes ayant un emploi dans l'administration, connectée au réseau, ou ceux qui se connectent à titre individuel, fait rarissime sauf à Iqaluit. Les relations physiques directes entre les diverses parties du territoire restent difficiles, du fait de l'organisation Sud-Nord et non pas circumpolaire des réseaux aériens (l'avion étant le seul moyen de transport efficace). Ainsi, les Inuit du Kitikmeot doivent passer par Yellowknife pour se rendre à Iqaluit, tandis que ceux des îles Belcher (Sanikiluaq, au large du Nord Québec) doivent passer par Montréal. La compagnie First Air, qui dessert l'ensemble des villages arctiques, est pourtant la propriété d'un consortium inuit. Mais là encore, les impératifs financiers l'emportent sur les idéaux.

A propos de la parité hommes / femmes. Les leaders Inuit qui ont signé les accords du Nunavut avaient pleinement conscience de la portée symbolique de leur acte, non seulement au Canada mais aussi au niveau international, notamment pour les autres pays aux prises avec des problèmes de relations peuples autochtones / majorité de la population. Ils tenaient à ce que la création du territoire soit exemplaire à bien des titres. Le projet de décentralisation - qui a échoué – était aussi guidé par ce souci d'exemplarité.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Il importait notamment d'envoyer au monde le message que les Inuit sont des gens "modernes", et non pas des primitifs encore presque barbares. Alors que la question de la parité homme / femme était débattue régulièrement au niveau Fédéral et dans certaines provinces, les Inuit ont voulu montrer qu'ils étaient peut-être en avance sur cette question. Il fut donc décidé que la représentation à l'Assemblée Législative respecterait strictement la parité. Il fallait cependant que l'ensemble des Inuit du Nunavut approuvent ce projet, et il durent donc se prononcer sur la question par référendum en 1997. Les résultats furent plus que décevants. Si 55% des Inuit du Kitikmeot se prononcèrent en faveur de la parité, les deux autres régions – Baffin et Kivalliq – se prononcèrent contre. La palme revint au Kivalliq, où seulement 22% des suffrages exprimés approuvaient le projet.

A propos de l'adaptation du système administratif à la culture inuit. Si le Nunavut est un territoire comme les autres au sein de la Confédération canadienne, s'il n'est pas un territoire ethnique, il est clair que sa création vise à adapter le système administratif et bureaucratique aux besoins des Inuit. De plus, la *Loi sur le Nunavut* (juin 1993) comporte une disposition exigeant que la composition du personnel de la fonction publique du territoire en reflète l'équilibre ethnique (85% d'Inuit). Pour l'instant, compte tenu des immenses problèmes de formation, l'objectif jugé raisonnable est d'atteindre la parité (50-50) entre Inuit et non-Inuit dans les 10 premières années.

L'accent a notamment été mis sur la formation d'une élite, destinée aux postes de la haute administration, capable d'inventer un nouveau mode de gestion territorial, à la fois compatible avec le système canadien et fidèle aux valeurs et modes de gestion sociale et territoriale inuit. Pour ce faire, elle doit maîtriser au mieux les deux systèmes culturels. Dans cette optique, un programme spécial – *Siviliuqtit* – a débuté en janvier 1996, et produit ses premiers diplômés en octobre 1998. Traduit par le titre "Créer l'avenir" ce programme de formation sur trois ans est pensé comme un partenariat, une alliance, entre les deux cultures. Il s'agit d'un programme de perfectionnement en gestion publique dans lequel les pratiques exemplaires en matière de développement du leadership, de changement organisationnel et de gestion du secteur public s'intégreraient à la vision du monde propre au "peuple inuit". La formation associe l'apprentissage des pratiques administratives euro-canadiennes et un travail réflexif sur la culture inuit et ses valeurs, et les moyens de construire un système de gestion territoriale compatible avec ces deux visions du monde.

On peut prendre comme exemple la question cruciale de la gestion de la faune. Pour les Euro-canadiens, formés par la science occidentale, gérer la faune c'est d'abord la protéger. Toute politique est donc pensée en termes de limitation des prises, avec éventuellement application de quotas. Pour les Inuit au contraire, gérer la faune c'est d'abord assurer les conditions d'une interaction de qualité entre les hommes et le gibier. Toute "politique" est donc pensée en termes de maintien de bonnes relations, qui passent notamment par le fait de tuer le gibier qui "s'offre" au chasseur, car il risque de ne plus se présenter s'il a été dédaigné (le chasseur prend le corps de l'animal, mais son esprit demeure vivant et se réincarne dans un autre corps, de la même espèce). Il ne peut donc être question de quota, étant sous-entendu que les animaux savent très bien gérer eux-mêmes "l'offre".

Les résultats de la formation sont positifs au niveau individuel, mais ils se font encore peu sentir dans la gestion concrète de l'administration territoriale. Manque de recul ? Manque de temps ? Par ailleurs, les promotions sont limitées à 25 personnes, d'où leur impact limité. D'autant qu'en général, cette limite n'est pas atteinte. Peu d'Inuit ont effet la possibilité de se consacrer pendant trois années à une formation de haut niveau, moins pour des raisons strictement financière (ils reçoivent un salaire tant qu'ils suivent le programme) que pour des raisons familiales, psychologiques, etc.

A propos de la langue de travail. Les Inuit ont beaucoup insisté sur le lien entre langue et culture au cours des négociations ayant abouti à la création du Nunavut. Le programme *Siviliuqtit* insiste aussi sur son importance.

Selon les régions du Nunavut, la langue inuit – l'inuktitut – reste plus ou moins vivante. Tout à l'Ouest, dans la partie Ouest du Kitikmeot, le dialecte local n'est plus parlé couramment que par les Aînés (plus de 50 ans). Les plus de 65 ans sont dans leur immense majorité monolingues. Les 65 – 40 ans sont bilingues. Les moins de 40 ans, et à fortiori les moins de 30 ans, sont dans leur immense majorité monolingues anglophones. Ailleurs, la plupart des Inuit sont soit monolingues pour les plus de 65 ans, soit bilingues, y compris les plus jeunes. L'enseignement se fait uniquement dans le dialecte local dans les premières années de l'école primaire et un cours de dialecte est maintenu une fois que les principaux cours se font en anglais (contrairement à la situation dans la partie Ouest du Kitikmeot). L'inuktitut est donc considéré comme "en bonne santé", cas unique pour les langues autochtones au Canada.

Il est donc prévu que l'administration du Nunavut soit entièrement bilingue. Tout Inuit a droit à un service en inuktitut. Cette promotion de la langue renforce les politiques locales déjà en place, notamment dans les écoles. Pour l'instant, on peut dire que c'est plutôt un succès, qui s'accompagne d'une activité de création linguistique intense, puisqu'il faut chaque jour inventer de nouveaux mots en inuktitut. Parmi les problèmes associés à cette politique, deux sont particulièrement intéressants :

- la question du dialecte. La plupart des employés de la fonction territoriale sont originaires de la Terre de Baffin, car ils étaient plus proches de la capitale et ont donc davantage profité des opportunités d'embauche dans l'administration. De ce fait, le dialecte du Sud Baffin est sur-représenté dans les textes officiels, mais aussi dans les communications orales. Ce phénomène est interprété par les Inuit des autres parties du Nunavut comme une tentative d'imposer ce dialecte comme l'inuktitut standard, au détriment des autres. Les Inuit ne sont pas encore prêts à une telle uniformisation.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- la question financière. Les traducteurs sont rares, et donc chers. De plus, pour éviter de froisser les susceptibilités, il faudrait traduire chaque texte dans au moins 5 dialectes différents. Ceci multiplie les coûts de traduction, puis de publication. Pour cette raison, seuls les textes les plus importants bénéficient de ces traductions pluri-dialectales.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Note sur le Chili

Anne-Laure Amilhat-Szary, Maître de conférences, Université Joseph Fourier, UMR TEO

Anne-Laure.Amilhat@ujf-grenoble.fr

- Le modèle français et l’expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d’intervention en matière d’administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Au Chili, la référence française est omniprésente. Le pays est très centralisé, et son système administratif s’est très bien accommodé des qualités et défauts du système français. Dans ce pays au fonctionnement centralisé comparable à celui de la France, la redistribution des richesses et le rôle du territoire vis-à-vis du développement économique ont émergé comme des questions fondamentales dans les années 1960. Ce qui est remarquable cependant, c’est la poursuite de cette réflexion au-delà du coup d’Etat militaire de 1973, débouchant sur une réforme administrative fondamentale conduite par A. Pinochet. Or c’est ce schéma qui est toujours en vigueur aujourd’hui, car depuis 1990 les gouvernements de transition ont tenté de l’adapter à la reconstruction de la démocratie.

A l’origine, 25 provinces définies constitutionnellement, l’équivalent de nos départements, avec des gouverneurs nommés par le Président de la République.

Depuis la dictature (Réforme Administrative de 1975) les 25 provinces sont regroupées en 13 régions, qui deviennent le niveau administratif de référence. Les provinces ne sont pas supprimées mais on leur ôte la plupart de leurs prérogatives au profit des régions. Mais les gouvernements régionaux chiliens ont été conçus comme des organes d’un pouvoir central déconcentré plutôt que comme de nouveaux acteurs territorialisés

La réforme devant aboutir à la "régionalisation" du pays a été lancée pendant l’apogée de l’influence néolibérale, après la période d’installation du régime (moment de répression politique très dure aggravé d’une crise économique en 1975-76) et avant la profonde récession qui a frappé l’économie chilienne en 1981-83, ouvrant la brèche au renouveau d’une opposition politique (les *protestas*) devant conduire à la remise en cause de la Dictature lors du référendum de 1989. Elle n’a pas été menée dans une perspective d’aménagement du territoire mais de rationalisation de sa gestion. Les prétentions décentralisatrices de certains des conseillers du gouvernement militaire se sont heurtées en effet à la réalité de l’équilibre des pouvoirs territoriaux : « *on a voulu enlever du pouvoir à Santiago, mais il est en fait beaucoup plus facile de diminuer le pouvoir d’un inférieur que celui d’un supérieur (...)* : ce qu’on a donné aux Régions, on l’a donc pris aux provinces et non à Santiago » (D. Vio U., géographe, chargé de mission de la réforme de 1975, entretien du 18/12/1996).

Tableau n°1 : **Les divisions administratives du Chili**

Avant 1973		A partir de 1974-80	
/*	/	Région **(13***)	Intendant
province (25)	Intendant	province (51)	Gouverneur
département (96)	Gouverneur		
commune - sous délégation (313 administrées par 286 municipalités du fait de certains regroupements)	Sous-délégué	commune (335)	Maire
district (2560)	Inspecteur	/	/
▪ Niveaux d’administration intérieure et locale : province et commune		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveaux de gouvernement intérieur et d’administration : région et province ▪ Niveau d’administration locale : commune 	

↔ : équivalence administrative.
 * : L’échelon régional avait déjà été imaginé par la CORFO² au début des années 1960, puis par l’ODEPLAN³ sous le gouvernement d’E. Frei, mais sans être institutionalisé.

² *Corporación de Fomento*, ou de développement de la production : agence publique de développement créée en 1939, comme symbolique de l’orientation du Chili vers un modèle d’industrialisation volontariste d’inspiration keynésienne. Après avoir connu de multiples avatars, elle fonctionne toujours et son rôle a été revalorisé depuis 1990.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

**: Nous convenons de garder la majuscule dont les militaires dotent la « Région » pour distinguer cette création de l’administration de la notion plus générale de région.

*** : Nombre d’unités en vigueur aujourd’hui dans chaque catégorie administrativo-territoriale; il inclut donc des remaniements postérieurs aux textes de loi fondateurs.

Alors qu’elle constituait historiquement l’échelon infra-national de référence, la province n’allait plus représenter dans le nouveau schéma administratif qu’une force d’appui à la Région, déconcentrant certaines fonctions régionales au sein d’un système fortement hiérarchisé. La Région quant à elle, devait fonctionner à la fois comme un niveau de gouvernement intérieur plaçant la maîtrise du territoire directement sous la dépendance de la Présidence (les Intendants on été, au début, tous des militaires), un cadre d’administration et un ensemble économique relativement autonome. Elle ne se distinguait pas seulement de la province par une différence de taille : si, économiquement, on pouvait définir la province par un type de production caractéristique, la Région elle, regroupant plusieurs provinces, se devait d’être multisectorielle.

- La difficile reconquête d'une démocratie locale

Le faible pouvoir correctif du gouvernement de transition face à l’héritage de la régionalisation est paradoxalement lié au fait que le retour du Chili à la démocratie s’est fait en toute légalité apparente. Le Général Pinochet a en effet quitté la Présidence de la République après avoir perdu le référendum qui devait légitimer son maintien à la tête de l’Etat. Il a cependant verrouillé le pouvoir de façon à réduire la marge de manœuvre de ses successeurs. Pour ces derniers, il était hors de question de relancer un chantier administratif, car les urgences étaient ailleurs, sur les terrains politique et social. Cela devait être d’autant plus difficile que la transition pensait ne pouvoir se permettre de remettre en cause les choix économiques néolibéraux de la période antérieure sans risquer de fragiliser la progression d’un taux de croissance envié sur tout le continent.

La « régionalisation » qui offrait le cadre de la « société nouvelle » fondée sur ce modèle économique fut donc acceptée comme telle, dans la mesure où l’on pourrait rétablir au plus vite le jeu démocratique dans le fonctionnement des institutions territoriales (désignation démocratique des autorités régionales, provinciales et municipales, et mise en place de meilleurs modes de financement des collectivités territoriales). Le combat politique fut rude, car le mode de scrutin (bi-nominal majoritaire)⁴ des élections législatives et sénatoriales favorise les partis « pinochetistes ». Les partis de droite ont cependant accepté une réforme de la Constitution permettant la tenue rapide des premières élections municipales (1992), alors que le système régional restait bloqué, malgré une loi sur le gouvernement et l’administration régionale (loi n° 19.175) votée début 1993. L’exécutif régional est toujours nommé... mais par un pouvoir politique soumis aux lois de l’alternance électorale. Ce n’est donc que de façon indirecte qu’Intendants et membres des cabinets régionaux, nommés par le président de la République et ses ministres, sont désormais soumis au renouvellement.

Par ailleurs le personnel des gouvernements régionaux repose sur une très faible dotation de fonctionnaires permanents, et c'est par le biais de la contractualisation des effectifs que la politique s'est insinuée au sein des intendances régionales chiliennes. Les places sont en effet attribuées le plus souvent en fonction de l'appartenance à un parti, de façon à respecter la carte politique locale. L'administration régionale se trouve ainsi composée d'un personnel sur lequel elle n'a pas directement prise. C'est malheureusement à travers cet aspect clientéliste que beaucoup, parmi les membres des gouvernements régionaux ou au sein de la société civile, reprennent contact avec la politisation de la vie régionale, pour la critiquer.

Pourtant le débat politique continue de progresser dans les brèches du système. Ainsi le seul lieu de démocratie élective des Régions chiliennes est le Conseil régional (CORE), remplaçant le conseil censé jouer un rôle participatif qui existait sous la dictature. Anciennement composé de représentants des forces armées et de la police, ainsi que de chefs d’entreprise, il rassemble désormais des conseillers (concejeros) élus (par les conseilleurs municipaux eux-mêmes élus au suffrage universel direct). Constitué d'un nombre pair de membres élus, est présidé par l'Intendant dont la voix peut donc orienter un scrutin interne. Dans les deux Régions où nous avons travaillé, nous avons vu cependant combien les

³ Bureau national de planification (*Oficina de Planificación Nacional*) créé en 1964 et placé sous la responsabilité directe du Président de la République. Conçu pour répondre à une tâche ambitieuse, l’ODEPLAN a vu ses fonctions réduites d’emblée par le Sénat qui, lors de la ratification définitive du texte en 1967, y a ajouté un paragraphe précisant qu’en aucun cas ce bureau de planification ne peut intervenir pour modifier la hiérarchie administrative.

⁴ On vote pour l'élection de deux candidats dans sa circonscription, mais sur une seule liste. Si la liste arrivée en première position recueille plus des deux tiers des voix, les deux députés y sont choisis. Par contre, si elle obtient un score majoritaire, mais inférieur aux 2/3 on n'y retient qu'un député, le second étant choisi sur la liste arrivée en deuxième position. Or si la Concertation possède une influence majoritaire dans le pays, il lui est tout de même très difficile de recueillir 60% ou plus des suffrages. Ce système assure donc l'équilibre presque total des Chambres, que la présence de sénateurs nommés à vie par le gouvernement antérieur fait donc passer à droite !

“Rencontres de l’innovation territoriale”

border (Eng.) ; confins (Fcs.) ; borderland (Eng.) ; NON, pas ces mots, mais ces concepts oui . Mots utilisés : MARGES, PERIPHERIES, FRONTIERES INTERIEURES charcutage (Fcs.), "gerrymandering"(Eng.) , apportionnement (Eng.) ... NON

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

Le cas d'une association de municipalités dans le nord : l'Asociación de Municipalides Rurales de Tarapacá qui fait de l'interco avant l'heure et sans l'aspect financier institutionnel depuis une dizaine d'années. Dans la région n°I, celle qui porte le nom de Tarapacá, il y a en effet deux grandes villes côtières qui rassemblent 98% de la population régionale et une proportion similaire du produit régional... les municipalités de l'intérieur ont donc décidé de s'unir pour faire face. Elles ont réussi à se cotiser pour se doter d'un secrétaire à temps plein, soutiennent qq initiatives communes, mais ont du mal à se doter d'une véritable stratégie territoriale à l'échelle de leur communauté de communes. Cette expérience a été reproduite ailleurs au Chili, avec l'appui du Sous Secrétariat au Développement Régional (SUBDERE) du Ministère de l'Intérieur (sic).

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références bibliographiques sur le thème des (re)compositions territoriales ?

ABALOS KONIG José (1994) : *La decentralización en Chile : antecedentes históricos y reformas actuales*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 37 p. Collection “Documentos serie azul”, n° 4.

ABALOS KONIG José (1996a) : *Propuesta para la coordinación de la inversión pública en infraestructura social en el territorio*, Santiago, Ministerio del Interior, SUBDERE, 27 p.

ABALOS KONIG José et LIRA Luis (1986) : “Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político : Chile 1973-1984”, *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, Madrid, n° 10, juillet-décembre 1986, p. 185-207.

BATAILLON Claude (1974) : “Organisation administrative et régionalisation en pays sous-développé”, *L'Espace géographique*, vol. III, n° 1, janvier-mars 1974, p. 5-11.

BATAILLON Claude (1990) : “Qu'est-ce que le tiers-monde?”, in KAYSER Bernard (dir.), *La géographie entre espace et développement*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, p. 227-231.

BOISIER Sergio (1972) : *Polos de desarrollo: hipótesis y políticas, Estudio de Bolivia, Chile, Perú*, Genève, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 172 p.

BOISIER Sergio (1987) : “Los procesos de decentralización y desarrollo regional en escenario de América Latina”, *Revista CEPAL*, n° 31, p. 139-151.

BOISIER Sergio (1988) : “Las regiones como espacios socialmente construidos”, *Revista CEPAL*, n° 35, p. 39-54.

BOISIER Sergio (1990) : *Territorio, Estado y Sociedad : reflexiones sobre decentralización y desarrollo regional en Chile*, Santiago, Pehuén, 342 p.

BOISIER Sergio (1992a) : *El difícil arte de hacer región, Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos*, Cuzco, Centro de estudios regionales andinos “Bartolomé de las Casas”, 214 p. Collection “Estudios y debates regionales andinos”, n° 85.

BOISIER Sergio (1992b) : “La construcción de una región : interacción entre teoría y práctica del desarrollo regional en América Latina (Reflexiones a partir de un caso práctico : la Región del Biobío en Chile)”, in , *América Latina local y regional. Memorias del II Simposio Internacional de la Universidad de Varsovia sobre América Latina (16-21 de septiembre de 1991)*, Varsovie, Université de Varsovie / CESLA. Coll. Estudios y memorias n°2, p. 149-296.

BOISIER Sergio (1993a) : “Desarrollo regional endógeno en Chile : ¿ utopía o necesidad ?”, *Ambiente y Desarrollo*, vol. IX, n° 2, p. 42-46.

BOISIER Sergio (1993b) : *Post-modernismo territorial y globalización : regiones pivotales y regiones virtuales*, Santiago, CEPAL / ILPES22, 22 p. Document 93/39. Série “Ensayos”.

BOISIER Sergio (1994) : *La gestión del desarrollo regional en economías abiertas y descentralizadas (el caso chileno)*, Santiago, CEPAL / ILPES. Document 94/24. Série “Ensayos”.

BOISIER Sergio (1995) : *En busca del esquivo desarrollo regional : entre la caja negra y el proyecto político*, Santiago, CEPAL / ILPES, 30 p. Document 95/30. Série “Ensayos”.

BOISIER Sergio (1996a) : *Política regional en una era de globalización ¿ hace sentido en América Latina ?*, CEPAL / ILPES, 30 p. Document 96/33. Série “Ensayos”.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- BOISIER Sergio** (1996b) : *Chile : la vocación regionalista del gobierno militar*, Santiago, Corporación TIEMPO 2000, 43 p. (dactyl.).
- BOISIER Sergio** (1996c) : “La geografía de la globalización : un único espacio y multiples territorios”, in , *I Congreso Interamericano del CLAD. Reforma del Estado y de la administración pública* (Río de Janeiro, 7-9 de noviembre de 1996), 27 p. dactyl..
- BOISIER Sergio** (1997a) : “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, *EURE*, vol. XXIII, n° 69, p. 7-29.
- BOISIER Sergio** (1997b) : “Conocimiento y gestión territorial en la globalización”, in , *Impactos territoriales del MERCOSUR*. Séminaire tenu à Santiago, 4-6 août 1997 , 16 p. dactyl..
- BOISIER Sergio** (1998) : *Desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina. El progreso de la gente en su lugar y en sus manos*, Santiago, dactyl., 14 p.
- BOISIER Sergio et LIRA Luis** (1995) : *El subdesarrollo comienza al sur*, Santiago, CEPAL / ILPES, 9 p. Document 95/12. Série “Investigación”.
- CARDOSO Fernando Henrique et FALETTI Enzo** (1978) : *Dépendance et développement en Amérique Latine*, Paris, PUF, 222 p. Collection “Politiques”. (Dependencia y desarrollo en América Latina. Santiago : Siglo Veintiuno, 1969).
- DAHER Antonio** (1994) : “Competencia: regiones ganadoras y perdedoras en Chile”, *EURE*, vol. XX, n° 60, p. 63-84.
- DAHER Antonio** (1995) : “Territorios del capital bancario y previsional en Chile”, *Doc. Anál. Geogr.*, n° 27, p. 37-55.
- DAHER Antonio** (1996a) : “Privatización y regionalización en Chile”, *Estudios sociales*, CPU, n° 891, p. 49-82.
- DAHER Antonio** (1996b) : “Las regiones de Chile frente al Nafta y el Mercosur”, *EURE*, vol. XXII, n° 66, p. 55-74.
- DAHER Antonio** (1997) : “Libre comercio y regionalismo subsupranacional”, *EURE*, vol. XXIII, n° 69, p. 81-98.
- DE MATTOS Carlos** (1989) : “La descentralización : ¿ una nueva panacea para el desarrollo local ?”, *Socialismo y participación*, Lima, n° 46, p. 23-42.
- DEBUYST Frédéric** (1998) : “Espaces et identités : propositions interprétatives”, in DEBUYST Frédéric et YÉPEZ DEL CASTILLO Isabel (dir.), *Amérique Latine. Espaces de pouvoir et identités collectives*, Louvain / Paris, Academia Bruylants / L'Harmattan, p. 13-37.
- DE MATTOS Carlos** (1991) : *Parques tecnológicos, medios de innovación y crecimiento nacional, regional y local, Reflexiones a partir de la experiencia francesa, Présentation au MIDEPLAN d'un voyage d'études à la découverte des technopoles françaises*, diciembre 1990, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 32 p.
- DE MATTOS Carlos** (1992) : “Modernización neocapitalista y reestructuración territorial en Chile (1973-1990)”, *EURE*, vol. XVIII, n° 54, p. 15-30.
- DE MATTOS Carlos** (1993) : “Modernización y reestructuración global en Chile. De la génesis autoritaria a la consolidación democrática”, *Boletín Económico ICE*, n° 2372, p. 1597-1610.
- DE MATTOS Carlos** (1995) : “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa”, in Red iberoamericana de investigación sobre impactos territoriales de la reestructuración, Seminario internacional sobre territoriales de los procesos de reestructuración, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 1/03. 26 p et Universidades de Andalucía. 1995. Revista de Estudios Regionales, n°43. p.69-100.
- DE MATTOS Carlos** (1996a) : *Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana : Santiago de Chile, 1976-1995*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 33 p.
- DE MATTOS Carlos** (1996b) : *Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional, ¿ nuevos caminos para la gestión regional ?*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- DE MATTOS Carlos et GUERRA MEDINA Margarita** (1993) : *Impactos territoriales de la modernización capitalista en Chile : ¿ el despertar de las regiones ?*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 28 p. Collection “Documento de trabajo”, n° 174.
- DELER Jean-Paul** (1981) : *Genèse de l'espace équatorien, Essai sur le territoire et la formation de l'espace national*, Paris, ADPF.
- FRIEDMANN John** (1966) : *Regional Development Policy*, Cambridge, M.I.T. Press.
- FRIEDMANN John** (1969) : *Chile en la década del 70*, Santiago, Fundación Ford.
- FRIEDMANN John et ALONSO W.** (1969) : *Regional Development and Planning, A reader*, Cambridge, MIT Press, 722 p.
- FRIEDMANN John et WEAVER C.** (1979) : *Territory and Function : the Evolution of Regional Planning*, Londres, Edward Arnold.
- GUERRERO Raúl** (1976) : *La formation des régions au Chili, Essai sur l'occupation de l'espace*, Bordeaux, Université Bordeaux II, Institut de géographie et d'études régionales, 294 p. + 52 cartes. Thèse de III^e cycle. 2 vol..
- GUERRERO Raúl** (1984) : “L'aménagement du territoire au Chili. Un dialogue heurté entre géographie et économie”, *Cahiers de l'Aménagement du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, n° VIII, p. 35-55.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

GUERRERO Raúl (1991) : “Le Chili, finisterre de la Planète”, in BATAILLON Claude, DELER Jean-Paul et THERY Hervé, *L’Amérique Latine, Nouvelle Géographie Universelle*, Paris, Hachette, p. 314-326.

PREVOT SCHAPIRA Marie-France (1997) : *Territoires, pouvoirs et société en Amérique Latine*, Tours, Université François Rabelais, 255 p. Habilitation à diriger des recherches.

PREVOT-SCHAPIRA, Marie-France, RIVIERE D'ARC Hélène (dir.), 2000, *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine*, Paris : IHEAL.

RIVIERE D'ARC Hélène (1991) : “Du national au particulier : le débat sur la décentralisation dans trois pays d’Amérique Latine”, *Cahiers des Amériques Latines*, n° 11, p. 7-22.

RIVIERE D'ARC Hélène (1992) : “La décentralisation de l’Etat”, in COUFFIGNAL Georges, *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP.

SALAMA Pierre et VALIER Jacques (1992) : “Le retrait de l’Etat en Amérique Latine”, *Cahiers des Amériques Latines*, n° 12, p. 25-42.

SANTANA Roberto (+ Intervention de GRENIER Philippe) (1977) : “Etat et régionalisation en Amérique Latine : le cas du Chili”, in BATAILLON Claude , *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde*, Paris, PUF / IEDES. Collection Tiers Monde, p. 167-191.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur le Mali

Stéphanie Lima, Doctorante, Université de Poitiers

Stephanie.Lima@wanadoo.fr

- Le modèle français et l’expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d’intervention en matière d’administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Dans le cadre de la réforme de décentralisation au Mali, le modèle français a été largement repris, tant au niveau institutionnel que sur le plan de la pyramide administrative. Par contre, je n’ai pas connaissance d’un impact de l’expérience sud-africaine dans la politique de décentralisation malienne. La décentralisation malienne s’est inspirée des collectivités territoriales françaises, avec un fonctionnement identique des organes élus (conseils communaux, conseils de cercles, assemblées régionales). Les élus, communaux, locaux et régionaux ont quasiment les mêmes compétences que leurs homologues français. Les deux principales différences qui existent se situent, d’une part au niveau du prélèvement de l’impôt local (Taxe de Développement Régional et Local) dont les maires ont la charge et, d’autre part, au niveau du domaine foncier de la commune, qui n’a pas encore été dévolu aux élus par l’Etat, et sur lequel ils ne peuvent donc exercer aucune compétence.

La reprise du modèle français dans la réforme de l’administration territoriale malienne présente deux aspects. Le premier concerne le découpage territorial opéré, qui se situe loin du maillage que l’on connaît en France. Le Mali est passé de 19 anciennes communes urbaines à 722 communes urbaines et rurales au total, dont 703 nouvellement créées en 1996. Ce nouveau maillage témoigne d’une rupture avec les unités administratives héritées de la colonisation et de l’indépendance (cercles et arrondissements). Le second aspect porte sur la démarche mise en œuvre pour faire le découpage, qui pourrait ressembler à celle de la constitution des pays en France. L’Etat malien n’a pas imposé un quadrillage du territoire, mais il a proposé des critères de regroupement pour que les populations villageoises donnent aux communes rurales le contenu de leur choix. La part prise par la logique ascendante se révèle importante, et il est intéressant de constater les décalages produits entre le cadre normatif de l’Etat et les formes actuelles des communes.

L’approche des communes malientes à partir de l’exemple français s’avère pertinente dans la mesure où le modèle français est lui-même remis en question, notamment par le biais de la problématique de la complexité territoriale, associée à la multiplication des mailles. Les limites mêmes de « l’idéologie territoriale » apparaissent dans la création des communes au Mali, qui sont aujourd’hui des territoires inachevés, sans limites matérielles, et dont la loi de création rend possible les modifications de contenu.

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez ? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

- Les expressions et les mots-clés directement utilisés dans le contexte malien sont : découpage ; chef-lieu ; ressort ; administration territoriale ; collectivité locale ; subsidiarité ; limite ; frontière.
- Les termes non pertinents ou sans équivalents sont : maillage ; pavage ; juridiction ; « pays » ; confins ; charcutage ; et tous les termes anglais.
- Les expressions et les notions différentes utilisées dans la question des recompositions territoriales sont : réorganisation territoriale (dont l’usage est préféré à celui de découpage, qui apparaît trop « dur ») ; l’expression Bambara pour la décentralisation : « ka fanga sigui so », dont la traduction littérale est : « le retour du pouvoir à la maison / au terroir » ; canton (ancienne entité précoloniale).

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

La principale innovation de la décentralisation malienne tient dans la refonte du maillage administratif avec la création des communes, nouvel échelon local de gestion. L’originalité du découpage communal est d’être le produit de deux logiques : la logique descendante de l’Etat, constituée de cinq principaux critères de regroupement (économique, géographique, social, démographique, fonctionnel) et la logique des populations villageoises, qui ont pu se prononcer librement sur le contenu des communes en fonction de ces normes. Aujourd’hui, le constat qui s’impose quant au gabarit des communes est celui du dépassement des critères purement techniques par les logiques de respect des solidarités socio-communautaires. Les espaces-réseaux des habitants se sont donc tant bien que mal transformés en communes.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

La complexité spatiale du passage des villages aux communes se gère pour le moment par l’absence de limites propres aux territoires communaux et par le refus de l’Etat d’attribuer un domaine foncier réservé à la commune. Les communes se présentent ainsi comme des territoires ouverts et inachevés.

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références bibliographiques sur le thème des (re)compositions territoriales ?

BERTRAND M., 1999, Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise, Paris: UMR Prodig (Graphigéo n°8), 100 p.

Bulletin de l’APAD, 1997, « La décentralisation au Mali : état des lieux », n° 14

DUBRESSON Alain et JAGLIN Sylvie (dirs.), 1993, « Pouvoirs et cités d’Afrique Noire. La décentralisation en questions », Paris, Karthala

FAY C., 2000, “La décentralisation dans un Cercle (Tenenkou, Mali)” in *Logiques identitaires, logiques territoriales*, M.-J. Jolivet (ed.), Autrepart 14, 121-142.

FELIX Julien, 1996, « L’élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles », Bulletin de l’APAD, n°11, pp. 148-163

GIRAUT Frédéric, 2000, « Innovation territoriale et référent communautaire. Du renouveau des provinces nigériennes à celui des pays français », in Chaléard et Pourtier, « Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud », Paris, Publications de la Sorbonne

GONIN Patrick, 1997, « D’entre-deux territoires. Circulations migratoires et développement entre le bassin du fleuve Sénégal et la France », Villeneuve d’Ascq, Université des Sciences et Technologies de Lille, HDR

IGUE John O., 1995, « Le territoire et l’Etat en Afrique. Les dimensions spatiales du développement », Paris, Karthala

LECLERC-OLIVE Michèle, 1997, « Espaces « métisses » et légitimité de l’Etat : l’expérience malienne », in GEMDEV, « Les avatars de l’Etat en Afrique », Paris, Karthala

Mission de décentralisation, 1996, « Guide de découpage territorial », Bamako, Programme de décentralisation

Région de Kayes, Commission régionale des opérations de réorganisation du territoire, 1996, « Rapport final sur la réorganisation territoriale. Les opérations de découpage dans la région de Kayes : liste des communes », Kayes

RETAILLE Denis, 1993, « Afrique : le besoin de parler autrement qu’en surface », Espaces Temps, n°51-52, pp.52-62

RETAILLE Denis, 2000, « Afrique : le territoire entre identité et développement », Les cahiers d’Outre-Mer, n° 211, juillet-septembre, pp. 189-211

THONY Hervé, 1991, « L’Etat et les stratégies du territoire », Paris, CNRS, Mémoires et documents de géographie

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur la Namibie

Olivier Graeffe, Lecturer Université de Bayreuth (Université de Bayreuth)

Olivier.graefe@uni_bayreuth.de

- Le modèle français et l’expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d’intervention en matière d’administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Le « modèle français » n’a jamais servi de référence en Namibie, ni pour les rares académiques travaillant sur le découpage territorial ni pour les responsables politiques et administratifs namibiens ou étrangers membres des organisations de développement. L’expérience sud-africaine depuis la fin de l’apartheid n’a pas été davantage invoquée à ma connaissance dans les débats sur l’administration territoriale namibienne. Le redécoupage territorial et la mise en place des nouvelles instances locales et régionales ont été achevées en Namibie avant 1994. L’Afrique du Sud et l’apartheid tiennent plutôt lieu de référentiel négatif. Les différends entre les gouvernements sud-africain et namibien dans d’autres domaines n’y sont certainement pas étrangers. Le Zimbabwe est bien davantage pris comme exemple par les dirigeants de la SWAPO. Cependant, un échange a plutôt lieu entre les fonctionnaires blancs des collectivités territoriales de Namibie et d’Afrique du Sud à travers les associations professionnelles, celles de Namibie faisant souvent partie des associations sud-africaines. Ceci est tout particulièrement vrai pour les comptables, les géomètres et les urbanistes.

Il est certain que l’Afrique du Sud et la Namibie partagent de nombreuses caractéristiques territoriales par le passé commun de l’apartheid. Des différences historiques, politiques, d’échelle et surtout de bases économiques empêchent néanmoins de prendre l’Afrique du Sud comme référence pour comprendre la situation namibienne.

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

demarcation (Eng.) ; delimitation (Fcs & Eng.) ; découpage (Fcs.) ; maillage (Fcs.) ; pavage (Fcs.) ; "wall to wall" (Eng.) ;

Le terme *delimitation* est le seul à être utilisé en Namibie.

"chef-lieu" (Fcs.) ; ressort (Fcs.) ; jurisdiction (Fcs & Eng.) ; "pays" (Fcs.) ;

Aucun n'est utilisé de manière marqué.

local government (Eng.) ; administration territoriale (Fcs.) ; collectivité locale (Fcs.) ; subsidiarity (Eng. & Fcs.) ;

Le premier est très connu et utilisé en Namibie (*Ministry of Regional and Local Government and Housing*). Le terme *local authority* est tout aussi utilisé : la loi de décentralisation porte ce nom (*Local Authorities Act*) de même que l’Association des Autorités Locales Namibiennes (ALAN).

limite (Fcs.) ; frontière (Fcs.) ; frontier (Eng.) ; border (Eng.) ; confins (Fcs.) ; borderland (Eng.) ;

Il est plutôt question de *boundaries* en Namibie.

charcutage (Fcs.), "gerrymandering"(Eng.) , apportionnement (Eng.) ...

Certains mots manquent alors qu’ils sont des mots clés pour l’administration territoriale en Namibie : *decentralisation*, et les statuts de *towns* et *municipality* qui différencient les collectivités urbaines selon leur capacité d’autogestion et leur assise foncière.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez-vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

Le statut même de « town » représente une certaine innovation en Namibie. Appliqué aux villes des anciens homelands, il met les collectivités locales dans une situation d'entre-deux : elles sont sous tutelle du gouvernement central mais disposent d'une certaine autonomie politique et budgétaire qui les expose aux attentes des citadins. Le gouvernement aurait ainsi essayé de prendre en compte les différences économiques entre les villes de l'ancienne zone des colons et celles des anciens homelands. Mais le souci politique de contrôler le territoire explique davantage à mes yeux cette politique inachevée de décentralisation.

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références bibliographiques sur le thème des (re)compositions territoriales ?

Quelques travaux traitent de la question de l'administration des villes, mais très peu de chercheurs travaillent sur les territoires mêmes. Ceux-ci ont travaillé dans le projet franco-namibien Campus entre 1996 et 1999 sous la direction d'Alain Dubresson.

GRAEFE O., 1999, *Territoires urbains, pouvoirs locaux et gestion foncière en Namibie. Oshakati, Ongwediva, Ondangwa et Rundu. Des collectivités urbaines en gestation*. Thèse de doctorat, université de Paris X-Nanterre, sous la direction d'Alain Dubresson, 365 p.

PEYROUX E., 2000, *Politiques d'habitat et pratiques résidentielles à Windhoek (Namibie) : recompositions sociales et spatiales des périphéries d'une ville post-apartheid*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Paris X-Nanterre, 429 pages.

PIERMAY J.-L., 1997, *Systèmes fonciers urbains en Namibie : étude comparée. État des lectures et de réflexions*, Projet Campus - Namibie, Strasbourg, 82 p.

PIERMAY J.-L., 1998, *Elimination and permanences of borders : the example of the internal boundaries in Namibia*, Colloque « Globalisation, Region, regionalisation and regionalism », Université de Wrocław, 28-30 septembre 1998, A paraître, 8 p.

PIERMAY J.-L., 1999, *La gestion foncière à l'épreuve de la diversité urbaine en Namibie*, in GERVAIS-LAMBONY P., JAGLIN S., MABIN A. (dirs), *La question urbaine en Afrique australe*, Paris, Karthala - IFRA, pp.211-226.

SIMON, D., 1995, *Non-racial Local Authorities in Independent Namibia: An Evaluation of the First Two Years. Summary Report*. 24 p. Non publié.

SIMON, D., 1996, *Restructuring the local state in post-apartheid cities: Namibian experience and lessons for South Africa*, in African Affairs, vol.95, n°378, January, pp.51 - 84.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

réunions de ces conseils ont changé à l’issue des secondes élections municipales démocratiques, en octobre 1996. Les conseillers régionaux ont été amenés à jouer un rôle de plus en plus important dans l’évaluation et la hiérarchisation des projets financés par le secteur public (qui doivent obligatoirement être soumis à leur approbation par le vote). Par leurs objections, les conseillers ont rendu cette procédure moins automatique et ils ont peu à peu transformé cette tâche en arme politique. En retrouvant les règles du marchandage et le jeu des alliances entre partis, ils ont transformé les réunions hebdomadaires du conseil en mini-assemblées régionales... au grand désarroi des technocrates du gouvernement régional issus en partie de l’administration militaire !

A l’heure actuelle les régions chiliennes ont donc des conseils régionaux, mais pas d’équivalent de Président élu de ce conseil : celui qui dirige la région est l’équivalent direct de nos préfets de région. Le cadre français est une référence constante, et certaines modalités de fonctionnement s’en inspirent : instauration de contrats de plan Etat/régions depuis 1995. Références constantes aussi à la décentralisation politique à la française. Mais la connaissance de la nouvelle politique d’aménagement Voynet/Chevènement est très floue encore, même si un certain nombre d’experts français font en ce moment leur pain blanc de l’exposé de ces politiques de pays et d’agglomérations aux fonctionnaires et politiques chiliens : différents freins à cela et notamment beaucoup de réticence du pouvoir central à lâcher du lest pour permettre l’émergence de territoires de projet. Pourtant les problèmes de gestion de l’agglomération métropolitaine sont évidents, mais la réflexion continue à se faire dans des termes très classiques, et toujours du haut vers le bas.

D’Afrique du Sud, point question... pourtant, il me semble que les chantiers en cours en RSA gagneraient à être connus au Chili. Au Chili en effet on recompose sans recomposer le plus souvent : les entités sont rassemblées/séparées, mais on touche peu aux limites elles-mêmes.

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

demarcation (Eng.) NON

delimitation (Fcs & Eng.) : LIMITES plus que délimitation

découpage (Fcs.) ; maillage (Fcs.) ; pavage (Fcs.) : NON : car comme je l’ai expliqué, on n’utilise pas tellement les ciseaux pour travailler le territoire au Chili

“wall to wall” (Eng.) NON

“chef-lieu” (Fcs.) : OUI, mais presque à contresens : le mot existe en Espagnol, et est relativement utilisé par les Géographes locaux qui font pas mal de quantitative. Pourtant le réseau urbain est faiblement développé (une ville moyenne / province), et finalement le terme ne veut souvent pas dire grand chose

ressort (Fcs.); juridiction (Fcs & Eng.) ; “pays” (Fcs.) : NON

local government(Eng.) : OUI, car le terme littéral des collectivités territoriales les plus usitées par la population et le gouvernement est « *gobierno regional* ». C’est donc plus régional que local. D’ailleurs de façon générale on parle encore bcp de développement régional et pas encore vraiment de dévt local ou territorial là-bas. La dynamique bottom-up, c’est encore surtout dans les livres, ou dans qq expériences menées par des ONG, mais peu, très peu, dans le fonctionnement politique

administration territoriale (Fcs.) : PAS VRAIMENT, encore que... on parle plus des GESTION territoriale que d’administration territoriale.

C’est tout le pb du TERRITOIRE : mot usité par des gens comme BOISIER (expert de la CEPAL à la retraite depuis peu et lisant très bien le français, ou DE MATTOS, universitaire francophone, ou SABATINI pareil...). On parle de « *territorios ganadores / perdedores* » de temps en temps mais le plus souvent de « *REGIONES* » pour désigner ce que nous appellerions des territoires.

collectivité locale (Fcs.) : je ne sais plus vraiment tant moi j’ai employé ce terme pour ne pas en répéter d’autres en l’appliquant à une réalité qui ne s’y prête pas totalement encore

subsidiarity (Eng. & Fcs.) ; OUI, bcp dans les livres et les écrits théoriques sur le développement et ses applications territoriales, mais pas bcp d’applications politiques malgré des débordements dans les discours des hommes politiques, au moins ceux de stature nationale

limite (Fcs.) ; OUI.

frontière (Fcs.) ; frontier (Eng.). surtout frontière, ne pas oublier que les militaires étaient aussi des géopoliticiens amateurs, notamment Pinochet, au Chili il y a donc des frontières extérieures mais aussi des frontières intérieures, assez nombreuses. Ces dernières font d’ailleurs l’objet d’une attention encore importante aujourd’hui et correspondent peut-être plus à des « *frontier* » : ce sont des zones proches des frontières internationales (mais pas forcément), peu denses, mal desservies, souvent habitées par des populations indigènes, sur lesquelles finalement le contrôle du Chili est faible et qui pourraient facilement être conquises par l’ennemi en cas de conflit. Des tas d’études sont demandées sur ces confins aux géographes, de l’Institut Géographique Militaire mais aussi des universitaires... une préoccupation d’aménagement géopolitique de l’espace donc.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur le Maroc

Saïd Boujrouf Maître de Conférences, Université Cadi Ayyad de Marrakech

Fatima Gebrati Doctorante, Universités de Marrakech et Grenoble I

Frédéric Giraut Maître de conférences en accueil à l'IRD, Université de Durban-Westville,

boujrouf@hotmail.com - fatima.gebrati@voila.fr - Fgiraut@wanadoo.fr

Les réponses aux questions 1 et 3 sont extraites de : Boujrouf & Giraut, 2000.

- Le modèle français et l’expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d’intervention en matière d’administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Le recours à la régionalisation dans le contexte d’une certaine décentralisation et du désengagement de l’Etat, surprend par le mimétisme qu’il semble induire avec l’ex-métropole. En effet les nouvelles régions marocaines se surimposent, comme en France, à une architecture en tout point conforme à celle de l’administration française d’avant la Décentralisation avec les communes et les départements (appelés provinces au Maroc, elles constituent également l’échelon de prédilection de l’Etat et de ses services déconcentrés sous l’autorité d’un gouverneur), sans la modifier.

Il surprend aussi par le primat qu'il accorde à une approche territoriale de l'aménagement du territoire. La logique territoriale vise à la mise en place ou au soutien de projets d'aménagement et de développement définis dans un périmètre circonscrit et approprié, pour ce faire elle a recours au maillage et décrète que chaque territoire doit pouvoir développer l’ensemble de ses ressources.

Elle se différencie donc de la logique sectorielle qui distribue dans l'espace des équipements et des infrastructures⁵ ou qui établit un projet d'aménagement d'envergure nationale destiné à valoriser une ressource particulière séparée de son caractère local.

Elle se différencie également d'une logique spatiale d'intervention caractérisée par la détermination de zones regroupant des aires souffrant de handicaps divers et devant à ce titre bénéficier de politiques publiques d'appui. Une "politique Montagne" pourrait être la parfaite incarnation de cette logique d'intervention.

L'approche territoriale repose actuellement sur les nouvelles mailles des trois niveaux de collectivité territoriale et plus particulièrement sur celles des communes et des régions. Mais la culture de "l'espace programme" avec les offices, les missions et les régions économiques a tôt mis au jour du jour au Maroc cette approche territoriale. Il s'agissait alors d'espaces de développement très sectoriels basés sur la mise en valeur essentiellement d'un type de ressources spatialisées. Les régions économiques revendiquaient plutôt le développement intégré avec recherches de complémentarités pour une mise en valeur d'un ensemble de ressources, ceci dit les cadres régionaux établis étaient marqués par un milieu dominant et donc une vocation économique dominante, on était donc encore loin de la région coordinatrice actuelle chargée de mobiliser des ressources diversifiées et d'articuler des dynamiques hétérogènes.

En fait, approches territoriales et sectorielles ont toujours fait bon ménage au Maroc, tandis que l'approche zonale ou spatiale a structuré la pensée sur les ressources territoriales nationales opposant un Maroc utile à un Maroc montagnard et marginal et s'est traduit par des politiques publiques explicites de vocations dominantes, mais pas de gestion globale des arrière-pays montagnards.

L'approche territoriale contemporaine semble en rupture avec ses prologomènes. L'affectation monofonctionnelle est cette fois proscrite et l'approche sectorielle semble reléguée au rang d'accessoire dans la nouvelle doctrine. De plus, la territorialisation s'accompagne d'un pavage complet où tous les territoires ont leur chance : le processus ne se veut plus sélectif au profit de ressources spatialisées et sélectionnées, mais au contraire il s'agit de promouvoir la valorisation des territoires par la mobilisation de l'ensemble des ressources. On est donc en principe bien loin d'une prise en compte globale des questions de développement montagnard et d'une politique publique spécifique s'appuyant sur un périmètre montagnard clairement désigné. Dans ce contexte d'hégémonie de l'approche territoriale, le lancement d'une réflexion pour l'instauration d'une "politique Montagne" au Maroc peut surprendre, d'autant que comme nous allons le voir les régionalisations successives et notamment la dernière, ne portent pas à une telle orientation. Mais cette nouveauté vient nous rappeler que les combinaisons variables entre les trois approches sont toujours évolutives .

⁵ Pour cela, elle privilégie la programmation d'équipements et de services sous forme de schémas thématiques appliqués à l'ensemble du territoire ou à ses sous-parties.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

La question cruciale est donc celle de l’articulation entre les projets de territoire. Question qui se pose à peu près dans les mêmes termes pour la France rurale contemporaine. Cela semble indiquer qu’après de nombreuses années d’importation systématique et de réappropriation des aspects formels et juridiques ainsi que des réformes du modèle français en matière d’administration territoriale et d’aménagement, la période actuelle dominée par le développement participatif et durable correspond dans un cas comme dans l’autre à l’émergence de nouveaux acteurs. Les territorialités variées de ceux-ci, en termes d’échelles et de configurations, contribuent à la mise en place d’une complexité territoriale qui s’impose de part et d’autres de la Méditerranée. Un besoin s’y fait sentir de nouveaux relais, de “Zouias modernes”, au sens de lieux de médiation entre pouvoirs publics et “espaces dissidents” qui permettent au système de fonctionner, même sans ordre rationnel, bref un besoin de gouvernance territoriale. La voie pour un éventuel transfert de modalités de gestion de cette complexité du sud vers le nord est ainsi ouverte....

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

demarcation (Eng.) ; delimitation (Fcs & Eng.) ; découpage (Fcs.) ; maillage (Fcs.) ; pavage (Fcs.) ; “wall to wall” (Eng.) ;

“chef-lieu” (Fcs.) ; ressort (Fcs.) ; juridiction (Fcs & Eng.) ; “pays” (Fcs.) ;

local government(Eng.) ; administration territoriale (Fcs.) ; collectivité locale (Fcs.) ; subsidiarity (Eng. & Fcs.) ;

Si la plupart des termes français sont couramment utilisés avec les mêmes acceptations, notamment celui de chef-lieu, certains ne le sont pas (département par exemple dont l’équivalent marocain est la province dirigée par un gouverneur et subdivisée en cercles et caïdats). En revanche certains termes peuvent renvoyer à des réalités sensiblement différentes, ainsi le terme de pays est souvent relié à la notion d’espace tribal (tribu ou fraction de tribu) aux limites éventuellement floues et auquel se réfèrent les caïdats et secondairement les communes.

limite (Fcs.) ; frontière (Fcs.) ; frontier (Eng.) ; border (Eng.) ; confins (Fcs.) ; borderland (Eng.) ;

La notion coloniale et post-coloniale de « Maroc utile » renvoyait la Montagne et le désert (ex « espaces dissidents » face au Maghzen) dans une marginalité spatiale et réservait l’aménagement du territoire à la zone dite utile.

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez-vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

A côté, par dessus ou au sein du dispositif des Circonscriptions administratives et des Collectivités locales existe un impressionnant dispositif aux mailles hétérogènes et discontinues dans lequel s’effectue une part majeure du travail de mobilisation à des fins de développement territorial. Ce dispositif implique désormais de nombreux acteurs institutionnels nationaux et internationaux et n’est plus totalement défini et dirigé par l’administration centrale, celle-ci, sous sa forme déconcentrée, reste cependant systématiquement associée à la direction des opérations.

Notons que la formule de l’Agence est totalement contrôlée par l’administration en milieu métropolitain avec les Agences urbaines qui prennent en charge le domaine de l’urbanisme et assez largement celui du développement local sur des périmètres qui vont au-delà des limites des agglomérations. Mais cette formule de l’Agence peut maintenant en d’autres lieux être exigée par les bailleurs de fonds internationaux pour la sélection, la maîtrise d’ouvrage et la coordination des actions et ceci en marge de l’administration. C’est notamment le cas de l’Agence pour la promotion et le développement économique et social des préfectures et provinces du Nord (création Dahir du 16 août 1995), confrontée à la prolifération des initiatives.

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références bibliographiques sur le thème des (re)compositions territoriales ?

BADUEL P. R. (dir.), 1985, *États, Territoires et Terroirs au Maghreb*, Paris : Ed. du CNRS, 421 p.

BASRI D., 1990, *L’administration territoriale. L’expérience marocaine*, Paris : Bordas (Francophonie), 428 p.

BASRI D., 1994, *La décentralisation au Maroc, de la commune à la région*, Paris : Nathan, 271 p.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

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.

BRAHIMI M., 1992, "La déconcentration et la décentralisation au Maroc: réalités, cohabitation synergique ou conflictuelle", Revue Marocaine de Finances Publiques et d'Economie n°8, 73-98.

BREMARD P.H.F., 1948, *L'organisation régionale du Maroc*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 397 p.

GEBRATI F., 2000, “Le savoir et le pouvoir des acteurs géographique dans le Haut Atlas Occidental”, in *La Montagne et le savoir, Montagnes méditerranéennes* 12, 61-69.

JENNAN L, 1999, "Le Maroc, de l'administration territoriale à l'aménagement de l'espace" in *Régions et régionalisation au Maroc. Nouvelles bases et enjeux du développement*, Jenan L. (dir.), Xeme colloque de Sefrou, Sefrou : Pub. du Conseil Municipal, 3-20.

LAROUI A., 1977, *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912)*, Paris : Maspéro, 486 p.

NACIRI M., 1977, "Pouvoir de commandement, espace rural et modernisation au Maroc" in *Etat, Pouvoir et Espace dans le Tiers Monde*, Bataillon C. (dir.), Paris : I.E.D.E.S. (Tiers Monde)- PUF, 65-83.

NACIRI M., 1985, "L'aménagement de l'espace territorial au Maroc ; lieux d'autonomie et centralisation étatique" in *États, Territoires et Terroirs au Maghreb*, P. R. Baduel (ed.), Paris : Ed. du CNRS, 225-242.

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*, Roux B. et Guerraoui D. (eds.), 51-69.

Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, 1999, La décentralisation et la déconcentration, Actes du VII colloque national des collectivités locales, Casablanca : REMALD (Série "Textes et documents"), n°25.

Revue de Géographie Alpine, 1996, *La montagne marocaine : développement et protection*, n°4 (84).

SEDJARI A., 1993, *État et administration. Tradition ou modernité*, Rabat : Ed. Guessous, 192 p.

SEDJARI A. (ed.), 1997, *La revanche des territoires*, Rabat : L'Harmattan-Gret, 316 p.

ZAIM F. et ZAKAR A., 1982, *Politiques régionales et locales au Maroc, essai sur les mutations des modalités et des mécanismes du contrôle de l'espace*, Thèse de 3ème cycle, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 445 p.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur Israël

Eran Razin, Professeur, Université hébraïque de Jérusalem

msrazin@mscc.huji.ac.il

- Le modèle français et l'expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d'intervention en matière d'administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

I am very interested in the French model of local government, but in practice I do not use it much in my studies, perhaps because of the language barrier, perhaps because cultural differences make it less relevant for the Israeli case. I did not use also the South African experience, perhaps because it is very unique, neither a typical developing world model, nor a developed world model.

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez ? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

demarcation (Eng.) - infrequent use.

delimitation (Fcs & Eng.) – some use.

découpage (Fcs.) - not in use.

maillage (Fcs.) - not in use.

pavage (Fcs.) - not in use.

“wall to wall” (Eng.) – not in use.

“chef-lieu” (Fcs.) – not in use.

ressort (Fcs.) – not in use.

jurisdiction (Fcs & Eng.) - relevant and in use.

“pays” (Fcs.) - relevant.

local government(Eng.) - in use.

administration territoriale (Fcs.) - not in use.

collectivité locale (Fcs.) - not in use.

subsidiarity (Eng. & Fcs.) – not in use.

limite (Fcs.) – not in use.

frontière (Fcs.) - no.

frontier (Eng.) – in use.

border (Eng.) - in use.

confins (Fcs.) – not in use.

borderland (Eng.) – not in common use.

charcutage (Fcs.) – not in use.

“gerrymandering”(Eng.) – well familiar with the concept but not so relevant to Israel.

apportionnement (Eng.) – not in use.

As Israelis are Hebrew speaker, I assume that many concepts in use in Israel do not translate exactly to what is common in French or English speaking world.

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

In my studies I refer to tensions between modern forms of local governance, based on the implementation of norms of good governance, transparency, separation of politics from city management, etc., and traditional forms of local governance where kinship and tribal relation determine practices, appointments, etc., in particular appointments and allocation of funds and contracts is influenced by values of kinship-based mutual aid – major socio-cultural values.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références sur le thème des (re)compositions territoriales ?

Key words : Forms of metropolitan governance, inter-municipal cooperation mechanisms, local government amalgamation, pros and cons of fragmentation versus consolidation, procedures for municipal boundary change.

RAZIN E. & HASSON S., 1994, "Urban-Rural boundary conflicts: the reshaping of Israel's rural map", Journal of Rural Studies 10(1), 47-59.

RAZIN E., 1996, "Municipal reform in the Tel Aviv metropolis: metropolitan government or metropolitan cooperation?", Environment and Planning C : Government and policy 14, 39-54.

RAZIN E. & HAZAN A., 2001, "Redrawing Israel's local government map: political decisions, court rulings or popular determination", Political Geography 20, 513-533.

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.

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur La Chine

Thierry Sanjuan, Maître de conférences, Université de Paris I

Nombre des termes et thématiques que vous comptez approcher lors de ces rencontres sont opératoires dans le cas chinois, et celui-ci peut apporter d’utiles éclairages en raison du rôle déterminant du politico-administratif dans le développement actuel des réformes des structures territoriales qui ont été pratiquées et de la création volontaire ou de l’émergence induite de nouvelles formes territoriales. Ne pouvant présenter en si peu de temps une synthèse fine et détaillée, permettez-moi en conséquence de vous répondre par des pistes de réflexion au vu de la réalité chinoise :

1. Le rôle multiple des autorités politico-administratives chinoises :

- contrôle maintenu du pouvoir central sur le discours concernant le développement économique et social de la Chine, mais décentralisation sectorielle et territoriale dans les années 1980, émergence de nouvelles autonomies locales, Pékin n’a plus pour rôle central que d’assurer l’unité territoriale, d’atténuer les inégalités régionales et d’impulser des grands travaux comme le barrage des Trois Gorges
- dynamisme des autorités locales (villes, districts, bourgs), lien entre l’économique et le politique qu’il est difficile de couper, fonctions sociales de l’État relayées par les autorités locales avec les questions de corruption, d’arbitraire administratif, de nouvelles ségrégations sociales
- un maillage légal et réglementaire dans les blancs duquel s’inscrivent les initiatives individuelles et privées, avec pour toile de fond la construction active d’un État moderne

2. Des structures territoriales renouvelées :

- décollectivisation rurale (communes populaires) dans les années 1980, puis urbaine (entreprises d’État, unité de travail) dans les années 1990
- création d’espaces de développement économique : zones économiques spéciales, zones de développement technologiques et techniques...
- nouveaux maillages administratifs et zonage fonctionnel des villes chinoises.

3. Les recompositions spatiales issues du développement en cours :

- nouvelles relations ville-campagne, apparition de desakota, intégration régionale d’échelle mégalopolitaine (deltas de la rivière des Perles et du Yangtsé)
- métropolisation, restructuration et extension des espaces urbains avec des zones économiques périphériques et de nouvelles banlieues résidentielles
- mais, au total, une multitude d’entités administratives qui interdisent souvent la prise en compte d’entités d’échelles territoriales excédant le local et donc un efficace aménagement du territoire (pouvant seul permettre des spécialisations géo-économiques et des économies d’échelle). La Nouvelle Zone de Pudong à Shanghai est en cela exceptionnelle.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur le Brésil

Hervé Théry, Directeur de recherches, CNRS, UMR TEMPS (ENS-IRD)
et Neli Aparecida de Mello, Chercheur associé ENS

herve.thery@ens.fr

L'impression que je n'ai pas grand-chose à répondre à votre questionnaire, les références que vous citez n'éveillent guère d'échos dans le contexte brésilien. Je suppose que c'est déjà une réponse, mais je vous prie de trouver ma réponse ci-dessous, qui est aussi celle de Neli de Mello qui termine une thèse sur les politiques territoriales en Amazonie brésilienne.

- Le modèle français et l'expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d'intervention en matière d'administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Aucun des deux "modèles" n'est jamais mentionné, le Brésil étant un pays passablement auto-centré. Au mieux la Datar peut-elle être évoquée de loin en loin, à titre de référence historique (années 60), ou le modèle français de gestion des eaux (la loi brésilienne est fondée sur lui) mais l'expérience sud-africaine n'est jamais mentionnée, si ce n'est pour dire, en passant, que les deux pays ont quelques similitudes.

Quant à moi il m'arrive d'évoquer l'une ou l'autre (plutôt la France, que je connais moins mal) mais le regard vide ou étonné que je reçois en retour me dissuade de prolonger ces comparaisons.

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez ? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

Ces termes n'éveillent aucun écho, sauf "frontière" ("fronteira") et "maille" ("malha"), mais uniquement sur les marges pionnières encore en cours d'incorporation à l'espace national et où se créent encore des communes ("municípios") nouvelles, selon des procédures bien établies et sans grand conflits : il y a de la place pour tout le monde...

On peut mentionner aussi des propositions de création de nouveaux Etats en Amazonie, faites principalement dans les milieux parlementaires ou sur place, et évidemment intéressés par la perspective de nouveaux postes à pourvoir. Mais la dernière création effective d'Etat date de 1988.

- Dans les situations que vous avez étudiées, pouvez-vous citer des innovations ou des particularités remarquables au regard du slogan actuel de la « bonne gouvernance » ou plus généralement de la gestion de la complexité territoriale ?

Aucun écho non plus de ce slogan sauf de loin en loin dans des milieux qui se piquent d'être à la mode et de citer les derniers concepts circulant dans le "Premier monde". "Governança" (sans "boa", nous n'avons jamais entendu citer ces deux termes ensemble) n'est évoqué que pour les communes, dans le contexte de la décentralisation.

- Quelles sont pour les Etats ou régions dont vous êtes spécialiste, les principales références bibliographiques sur le thème des (re)compositions territoriales ?

Sur ce thème, aucune à notre connaissance. Le plus proche serait "dynamique territoriale", venu de France, mais qui n'implique pas de redécoupage.

Désolé de ne pas être plus positif, mais comme vous le voyez ces thèmes ne sont vraiment pas à l'ordre du jour au Brésil.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

L’innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Éléments sur le Québec et l’Ontario

François Hulbert, Professeur, Université de Metz

hulbert@zeus.univ-metz.fr

- Le modèle français et l’expérience sud-africaine sont ils ou ont-ils été invoqués dans les débats et dans les modes d’intervention en matière d’administration territoriale que vous avez étudiés ? Pour vous, constituent-ils une référence pertinente dans les situations dont vous êtes spécialiste ?

Mon expérience canadienne en regard des recompositions territoriales porte surtout sur le Québec avec des comparaisons avec la province voisine de l’Ontario. Le Québec a procédé récemment à une importante réforme municipale consistant essentiellement en des fusions territoriales. Par exemple, toutes les municipalités composant les territoires des communautés urbaines de Montréal et de Québec ont été fusionnées en une seule municipalité; la même opération s’est effectuée à Toronto. Cette réorganisation territoriale a touché toutes les agglomérations urbaines grandes et petites.

Ces opérations menées par les gouvernements des provinces ont suscité d’importantes oppositions et alimenté des débats publics à de nombreuses occasions. Je me suis moi-même impliqué à Québec en proposant un type de recomposition territoriale de l’agglomération ("L’agglomération de Québec: quel cadre géopolitique pour un développement durable ?" Colloque international sur le développement durable des agglomérations urbaines, Québec, 3-6 novembre 1999, publication aux éditions du Septentrion, "Vers des collectivités viables", Québec, 2001, pages 300-304. "La région de Québec: perspectives géopolitiques", revue Possibles, Montréal, hiver 2000, vol. 24, no1, pages 13-31. "Une ville et 18 arrondissements", journal Le Soleil, Québec, 16 septembre 2000).

Mes recherches m’ont amené à promouvoir une recomposition géopolitique prenant en compte à la fois la nécessaire unité de l’agglomération à considérer comme un tout, et le non moins nécessaire découpage de celle-ci en quartiers et arrondissements. Mes recherches m’ont aussi conduit à une analyse critique des reconfigurations territoriales adoptées.

Etant maintenant à l’université de Metz, j’ai appliqué la même démarche géopolitique sur cette agglomération ("La recomposition géopolitique des espaces urbains en France et le cas de l’agglomération de Metz", revue Mosella, juin 2002).

Sur ces questions les opposants aux fusions municipales réalisées invoquaient le modèle français de l’intercommunalité qu’ils présentaient comme préférable à la réduction du nombre de municipalités par fusions. C’est évidemment une référence pertinente, tout comme sont pertinents les modèles allemands ou belges (fusions réalisées depuis les années 70) pour les partisans des fusions.

A ma connaissance, l’expérience sud-africaine n’était jamais évoquée.

- Parmi les expressions et mots-clés suivants, quels sont ceux qui sont directement utilisés dans les contextes que vous connaissez ? Quels sont les termes qui ne sont pas pertinents ou sont sans équivalent ? Existe-t-il des expressions ou des notions différentes qui sont fondamentales pour la question des recompositions territoriales ?

Les plus directement utilisés sont les suivants:

délimitation, découpage, maillage, limite, frontière, juridiction, pays, administration territoriale, collectivité locale, local government, gerrymandering.

Autres expressions utilisées (non fournies dans la liste proposée): géopolitique, représentation politique, citoyenneté, démocratie de proximité, cohérence, pertinence et requalification des territoires.

EVOLUTION OF POLITICAL TERRITORIES AND CHALLENGES OF DEVELOPMENT OF THE PORT SHEPSTONE AREA (KwaZulu-Natal, South Africa)¹

Sylvain Guyot, Doctorant IRD ; Lecturer Université du Zululand, ATER Grenoble II
sylvainafrica@free.fr

Abstract

The aim of this paper is to present the evolution of the Port Shepstone Area in terms of political territories from the apartheid era to 2001. The Port Shepstone area can be defined as one transect from the coast (mainly urban white - indian, high income orientated) to the hinterland (mainly rural black, low income orientated). Port Shepstone is also linked to the urban coastal network from the Hibiscus Coast (from Hibberdene to Port Edward). Changes in the political territories in this area are complex: an apartheid situation with the coexistence between many different segregated authorities, a transition era with an effort of amalgamation of the white-indian area (Port Shepstone TLC) but still a rural tribal area inland, and the beginning of a new territorial time: 2000 and the new demarcation with an integrated local municipality for the whole Port Shepstone Area (Hibiscus Coast Municipality) and the proclamation of the new Ugu District Council with potential conflicts between the different levels including the traditional leadership issue. We will take the example of a possible marina development to show the contradictions related to the localised development of Port Shepstone.

Key words

Territorial changes – Demarcation – Conflicts- Development- Contradictions

Introduction

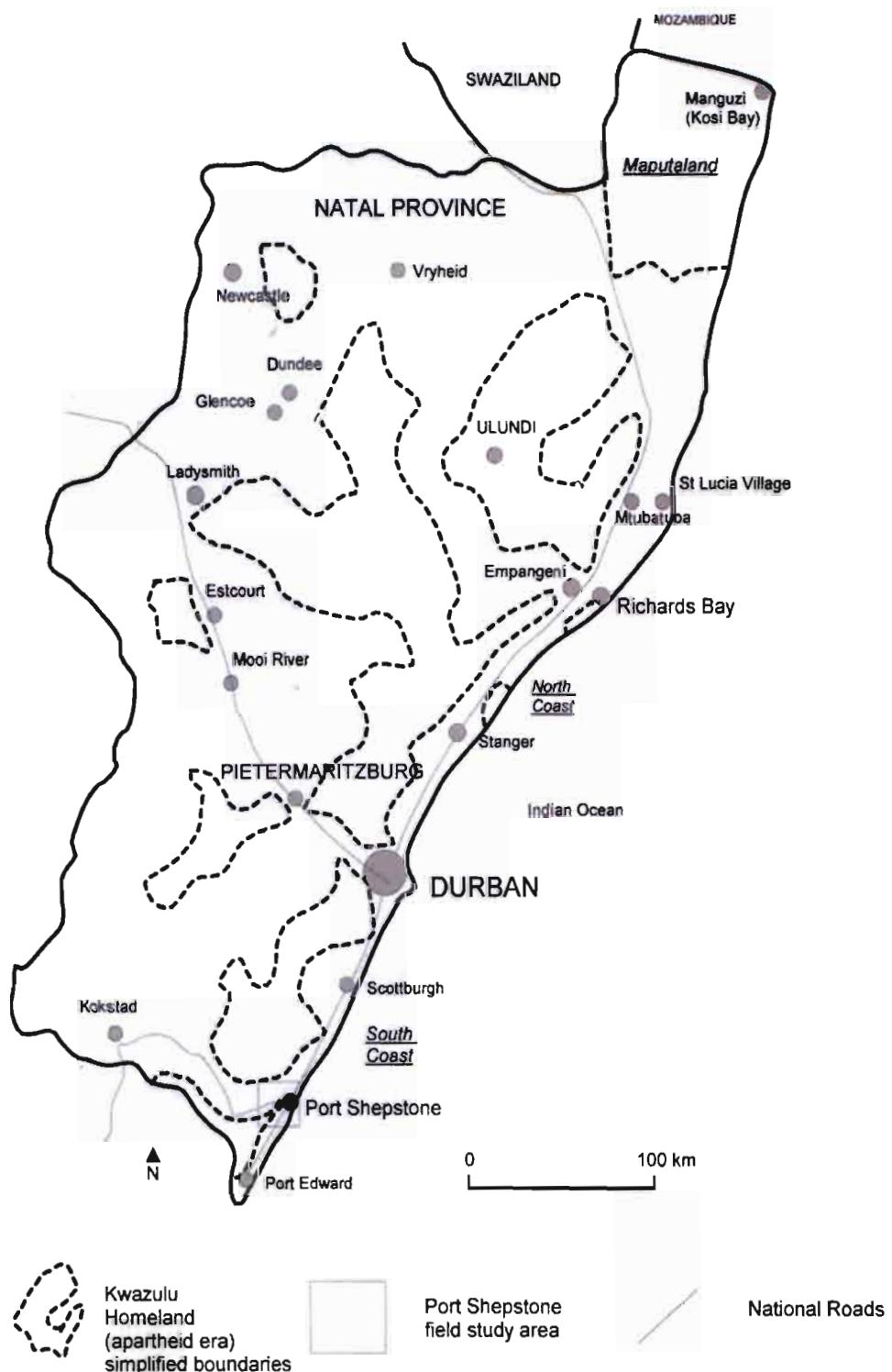
Port Shepstone is located on the South Coast of KwaZulu-Natal, 120 km south of Durban (figure 1). It is a small industrial coastal town with approximately 15 000 inhabitants. Its main functions are to be the administrative and magisterial capital for the entire Hibiscus Coast region. With the inland Indian and African areas, Port Shepstone has a functional area of more than 70 000 inhabitants. This territory is determined, as elsewhere in South Africa, by the legacy of the apartheid era, seen here essentially by inequality of development between the suburbs. Port Shepstone is original in having no formal African township but only very populated black areas mixing periurban, informal urban and rural categories. Port Shepstone is the only small industrial town of the Hibiscus Coast which is characterised by a line of dynamic coastal resorts (Margate, Ramsgate...). The local priorities take place at the intersection of an *integrated development diffusion* and the renovation of a dusty-declining city. Post-apartheid territorial policies amalgamate all the categories between urban and rural areas in the same local municipalities. The management of these new territories can be perceived as a diffusion of the urban practices and behaviours to the rural areas. The urban management can be defined as the art of orchestrating the policies, programs, and projects which contribute to the regulation of the urban demand in infrastructures, services, housing and jobs with the clear objective to improve the urban productivity (DAVEY, 1993²). Therefore “*the*

¹ Communication présentée au colloque « Gouvernance et Gouvernement urbain en Afrique Australe » de Lusaka en Novembre 2001 (IFAS) et à paraître dans les actes.

² Cited in JAGLIN 1993

performances of urban management are narrowly determined by three categories of factors: the institutional and financial bodies, the political and economical environment and the people.” (JAGLIN 1993). This paper, after specifying the limits of the functional area of Port Shepstone will insist on two of these categories of factors: the institutional territorial bodies and their evolution since the end of apartheid and the local stakeholder perceptions in relation with one development strategy to rehabilitate the city image: the marina project.

**FIGURE 1 - NATAL PROVINCE AND FORMER KWAZULU HOMELAND
LOCATION OF PORT SHEPSTONE AREA**



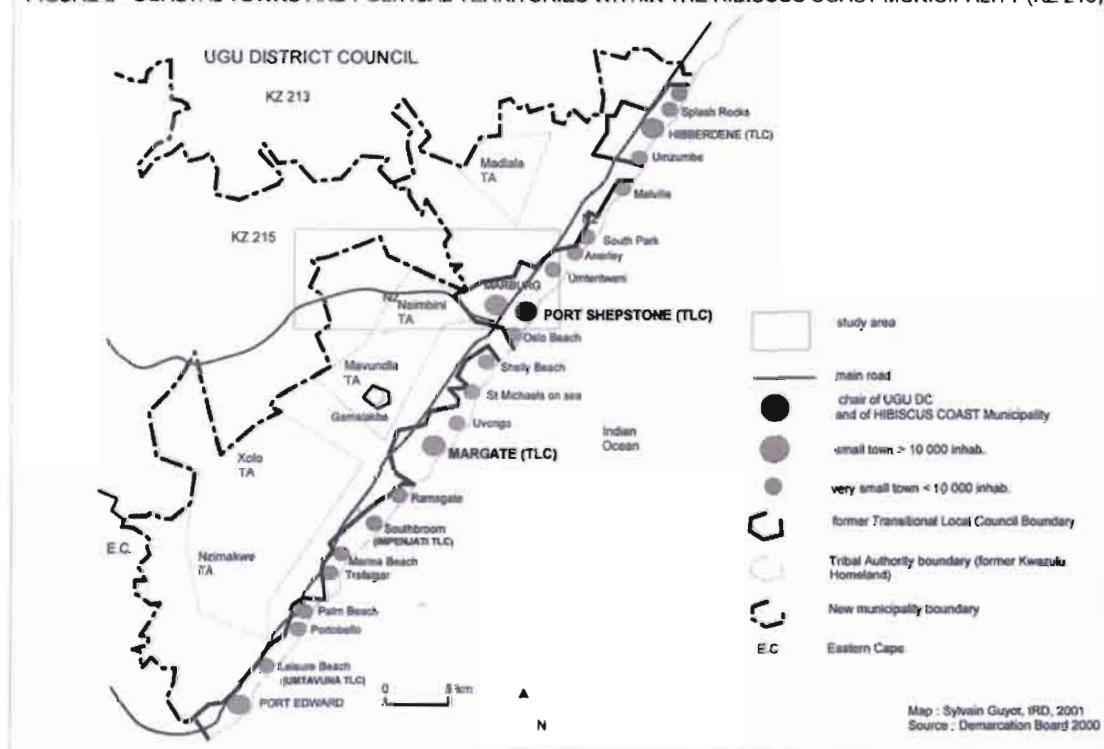
The spatial definition of Port Shepstone

Two spatial logics define Port Shepstone. The first one is coastal. The second spatial logic is inland. We can describe a functional area for Port Shepstone in relation with these two parameters.

Port Shepstone, a small town which commands an urban network of smaller coastal towns

The Hibiscus Coast is a urban continuum from Hibberdene to Ramsgate then discontinued until Port Edward (figure 2) which is the border with the former Transkei (Eastern Cape). However the real influence of Port Shepstone is attenuating quickly to the south because of Margate. It is a major coastal resort and the tourist capital of the South Coast. To the north the little coastal towns of Umtentweni, Sea Park, Anerley and South Port have better links with Port Shepstone and are its white suburbs. It is quite difficult for Port Shepstone to dictate its industrial and arduous character in this network of white coastal resorts. Nevertheless Port Shepstone manages necessary the administrative, political and magisterial. On the other hand for the hinterland inhabitants, essentially african, Port Shepstone stays the area of potential jobs, the rest of the coastal tourism having been controlled by the white population.

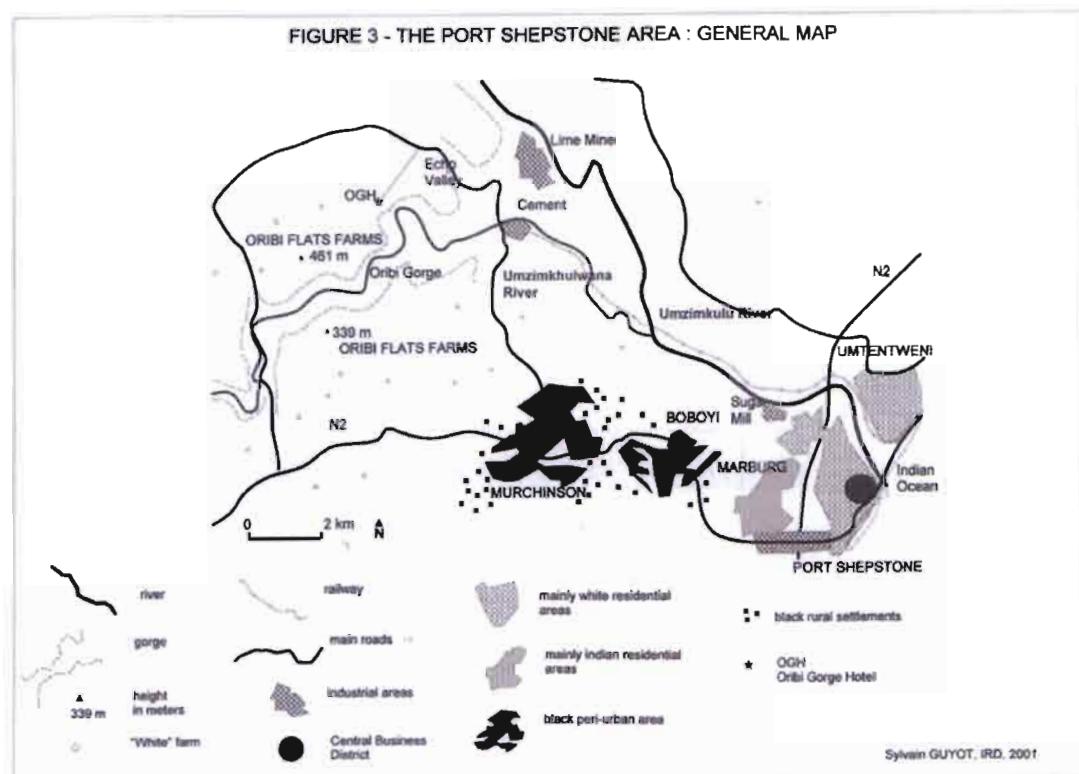
FIGURE 2 - COASTAL TOWNS AND POLITICAL TERRITORIES WITHIN THE HIBISCUS COAST MUNICIPALITY (KZ 216)



Port Shepstone, a small town linked to an African hinterland densely populated: from periurban to rural landscapes.

Port Shepstone is the divergence of the N2 (the freeway coming from Durban) to the hinterland (Kokstadt and then Umtata)³. The labour reservoirs of Port Shepstone have been located by the apartheid planners on the two sides of the N2. It is the case for the indian suburb of Marburg (figure 3) and for the black periurban and rural areas of Murchinson and Boboyi (figure 3) belonging to the Nsimbini Tribal Authority linked to the former KwaZulu homeland (figure 4). Then the hinterland, beyond this black enclave, is consisting of white tea and sugar farms (Oribi Flats) and of the tourist area of Oribi Gorge. There is also a lime mine working with a cement factory, directly linked to the economical and tourist logic of the Hibiscus Coast and using Port Shepstone as a business center.

From the coastline to the sugar farms from the hinterland, we can find all the types of areas: the urban administrative (CBD); the white urban residential (Umtentweni) and indian (Marburg); the informal urban residential (squatter camps at the exit of Marburg); the african periurban (Boboyi and Murchinson); the african rural (between the cement factory and Murchinson), and even the white rural (Oribi farms). All together these spaces make the functional area of Port Shepstone with regard to the criteria of *employment area* and the *pendulous migrations*. On the other hand Port Shepstone has less work relationships with the other coastal towns.



The definition of a functional area for Port Shepstone

³ Nevertheless a toll road is continuing to the South (Margate, Ramsgate, Port Edward).

I define the functional space of Port Shepstone (figure 3) as a 20 km strip from the coastline of the Indian Ocean to the hinterland of Oribi Gorge. Table 1 shows the division of the different population groups. The total population can be estimated around 71 000 inhabitants.

TABLE 1: THE DIFFERENT POPULATION GROUPS IN THE PORT SHEPSTONE AREA

groups	% (100 = 71 000 inhabitants.)
Black	73
White	11
Indian	14
Coloured	2

Source: Demarcation Board 2000

Table 2 shows the contrasted differences of socio-economic development between the different areas.

TABLE 2 : THE CONTRASTED SOCIO ECONOMIC LEVEL OF THE PORT SHEPSTONE AREA

	The “privileged” ⁴ Oslo Bay - Umtentweni	The “middle class” ⁵ Sheppie - Marburg	The “disadvantaged” ⁶ Boboyi- Murchinson	The “poorest” ⁷ Murchinson rural areas ⁸
Part of the total population of the PS Area [around 71 000 inhabitants.]	13 500 (4747 Households) 19%	17 700 (4817 h) 25%	30 700 (5030 h) 44%	8900 (1400h) 12%
Number of people per household	2.9	3.7	6.1	6.4
Main group	White	Indian	Black	Black
% of Households				
- with less than 6000 R per year	19	21.5	38.9	37.0
- with more than 132,000 R per year	4.5	4.6	0.3	0.0
% of Households with running water at home ⁹	93	84	1.3 ¹⁰	0.5
% of Households with proper sanitation ¹¹	97	89	0.9 ¹²	0.5
% of Households with electricity ¹³	95	90	69.5	66

Source : Demarcation Board 2000

A lot of mistakes were found in this database per ward, so there is no guaranty for the accuracy of these data.

These areas do not have the same levels of priority of development and management. In fact they stayed apart for a long time because of apartheid. Thus, the principal challenge is the socio-spatial integration of

⁴ wards 16-18

⁵ wards 12-17

⁶ wards 21-22-23

⁷ ward 24

⁸ we excluded from the data the 200 white farmers from the area.

⁹ water dwelling

¹⁰ but high proportion of public taps.

¹¹ flush

¹² but high proportion of pit latrine

¹³ local electricity

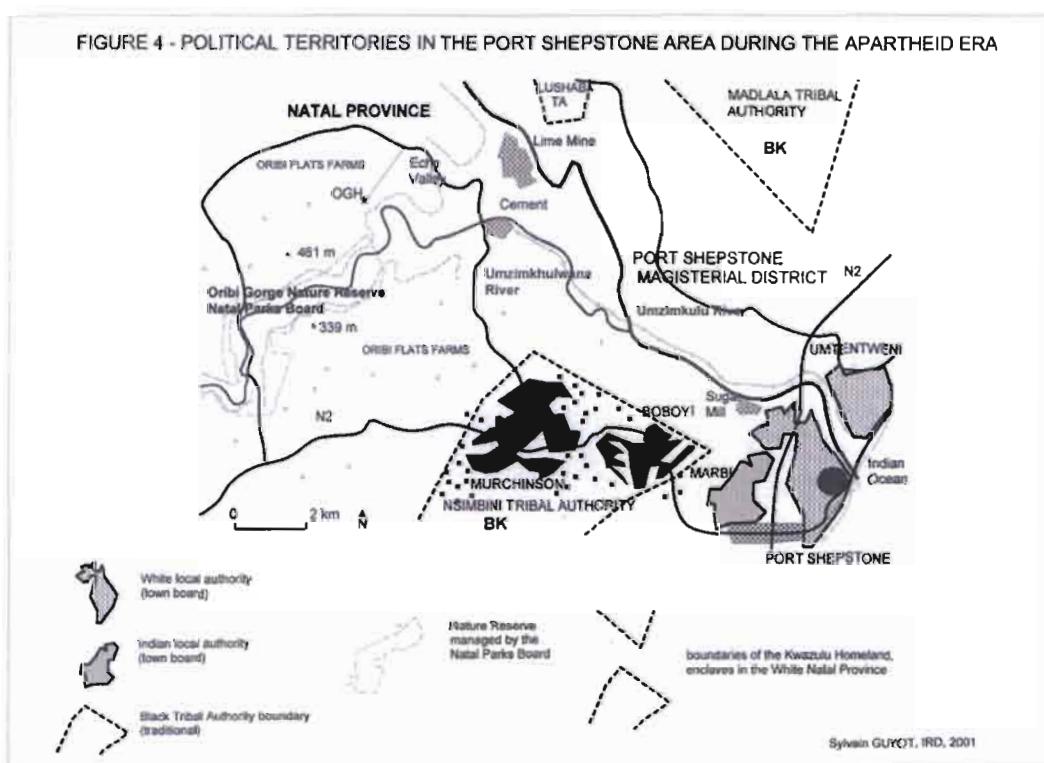
“Rencontres de l’innovation territoriale”

these territories. Are the new demarcation and municipal functions decided in 2000 pertinent for the unified management of such a space ?

Evolution of political territories since the beginning of the apartheid era

An original situation of apartheid town – 1948-1994 –

The apartheid political territory linked relative to Port Shepstone (figure 4¹⁴) is defined by five distinct parameters. The different areas are “racially” separated as mentioned by the Group Areas Act. Sheppie¹⁵ is classified “white” and manages its own Town Board. Each coastal small town has got its own Town Board and no united action in practice is going to be implemented to create integrated coastal planning. That explains some excess in terms of littoral urbanisation. Sheppie has got the same prerogatives as the other town for planning. The Indians, in their enclave of Marburg, have got also their Local Authority. Marburg was one of the four Indian proclaimed towns in Kwazulu-Natal. The Merlewood area was reserved for the settlement of 3000 Coloureds.



There is no township in Port Shepstone and the management of the black area is creating a problem because the Nsimbini Tribal Authority claims the extension of their territory on white land which was their in the past. The *Grand Apartheid* policies initiated in the 60's is going to include the two “villages” of Boboyi and Murchinson in the KwaZulu homeland, managed directly by Ulundi with the assistance of

¹⁴ For the following maps look also at the key of the figure 3.

¹⁵ Sheppie is the name for the small town only.

the traditional leaders being paid with grants from Pretoria. The little homeland budget designated for development shows that there was very little service delivery in these area.

The surrounding white farms were on the territorial responsibility of the Natal Province. In 1950, the Oribi Gorge Nature Reserve was proclaimed by the Natal Parks Board after being proclaimed State Forest¹⁶.

Apartheid was maybe less strong in Port Shepstone¹⁷ due to the proximity of the different zones well linked by the N2. The end of apartheid is going, however, to impose a modification of the demarcation to integrate all these differently managed areas. A new territorial management body, the “Regional Service Councils” (RCS) is created in 1985. It divides the Province in regions to insure a spatially integrated management in terms of basic service delivery. This body in Natal started effectively in 1990 with the name “Kwazulu and Natal Joint Services Board”. Port Shepstone is the capital town for the Southern Natal region. It is the only common management structure (between homeland and white province) before the first democratic elections in 1994.

Transition era and conflicts with the traditional leaders – 1994-2000 –

Port Shepstone is designated by the Demarcation Board as head town of TLC (Transitional Local Council, figure 2). The aim is to link all the small coastal white authorities. However each main town of the Hibiscus Coast claims to be a TLC “head town”. Margate is also going to be a TLC, as for Hibberdene, Southbroom (Impenjati- Southbroom TLC) and Port Edward (Umtamvuna TLC). Port Shepstone comprises South Port, Anerley, Sea Park, Umtentweni, Sheppie and Oslo Beach. These new boundaries are also going to include the indian area of Marburg and coloured area of Merlewood. The Demarcation Board following precisely the objectives of spatial equity proposed by the RDP, asked also to include Boboyi and Murchinson in the TLC to provide development and access to basic services. The Nsimbini Tribal Authority disagreed with this proposal (HARRISON & NAIDOO, 2000). It knows pertinently that the ANC will have the majority in the local election and then lose its traditional power. However no local Authority was elected for rural areas in Kwazulu-Natal.

“In its Kwazulu-Natal *fief*, the IFP maintained that the areas of the Province under Traditional Jurisdiction, the Tribal Authority had to remain as the only local structure of power excluding the election of municipal councils.”(CROUZEL, 1999).

¹⁶ Umzimkulwana State Forest

¹⁷ The CBD has been all the time multiracial.

Other tools of management are found to give certain benefits of basic services for this very populated area. For example the Sibambene Development Board associates elected representatives from the new TLC, traditional leaders and other community representatives (HARRISON, NAIDOO, 2000). This new governance shaping the elective process is taking place to provide development for the people who need it the most ! The elected mayor of the TLC is effectively from the ANC: ‘DD’ Naidoo (the indian vote is ANC in Port Shepstone). The first priority of the Sibambene Development Board is to deliver drinking water and electricity.

The territorial level in charge of the development in rural areas is the Regional Council. The south part of Kwazulu-Natal is included in the Ugu Regional Council. Port Shepstone is choosing to be the head town. Ugu tried to link its action with the Sibambene Development Board especially for the poorest area. Finally the 2000 reform of the municipal demarcation attempts to create a level of integrated local government.

New demarcation, new implications: 2000 and after?

The Demarcation Board presided by Dr Michael Sutcliffe was formed in 1998 to set-up the new municipal boundaries at municipal and district levels. Port Shepstone is now incorporated in the municipality KZ 216 (Hibiscus Coast, figure 2). All the coastal towns from Hibberdene to Port Edward are part of it, and also the surrounding black hinterland. The hibiscus coast Municipality is populated by 200 000 inhabitants (78% are blacks, 14% whites, 7% indians and 1% coloured). It is a huge municipality and administrations of the five former TLC have to work together within a single structure to integrate areas formerly managed directly by the traditional leaders or co-operative development boards. Murchinson and Boboyi are now integrated in this municipality (figure 5 et 6) but stay also on the custody of the traditional leaders. The later do not know exactly what role they can play in the new local government. The Oribi Flats area with the farms, the mine and the cement factory fall under the jurisdiction of the Inzingolweni Municipality (KZ 215) without having presently any single formal offices. This choice was motivated by the principle of economic equity in favour of a very poor rural area.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

FIGURE 5 - POLITICAL TERRITORIES IN THE PORT SHEPSTONE AREA DURING THE TRANSITION ERA

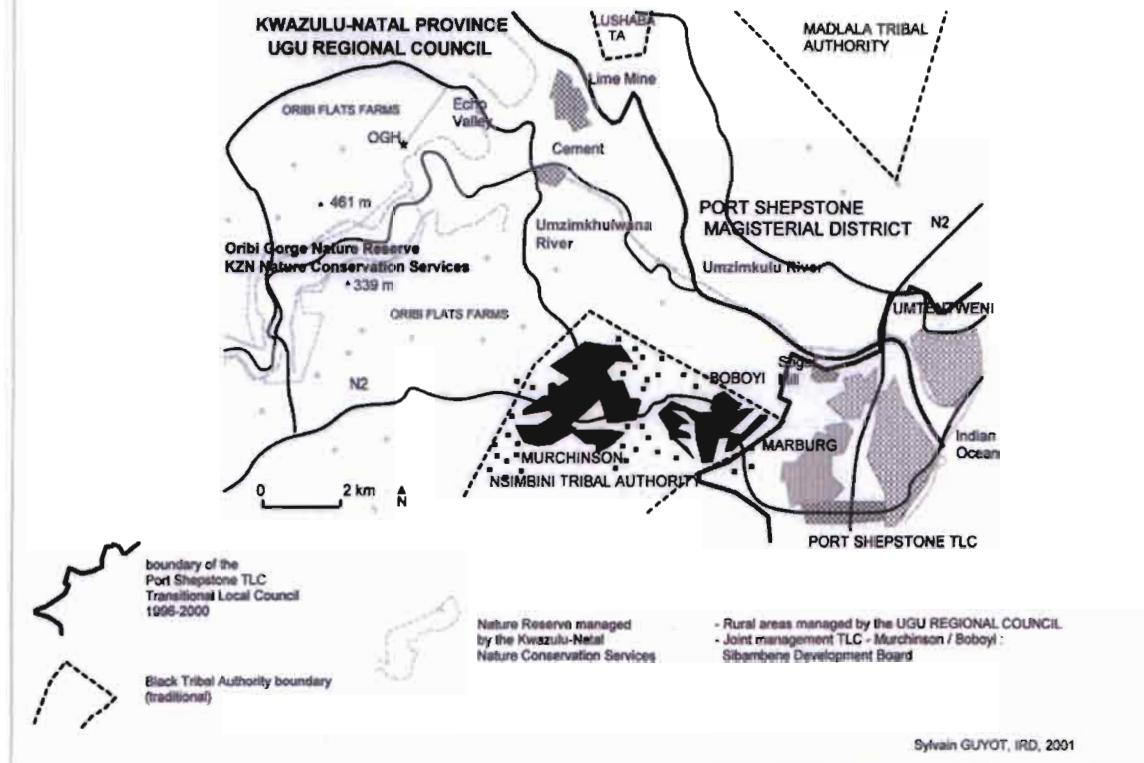
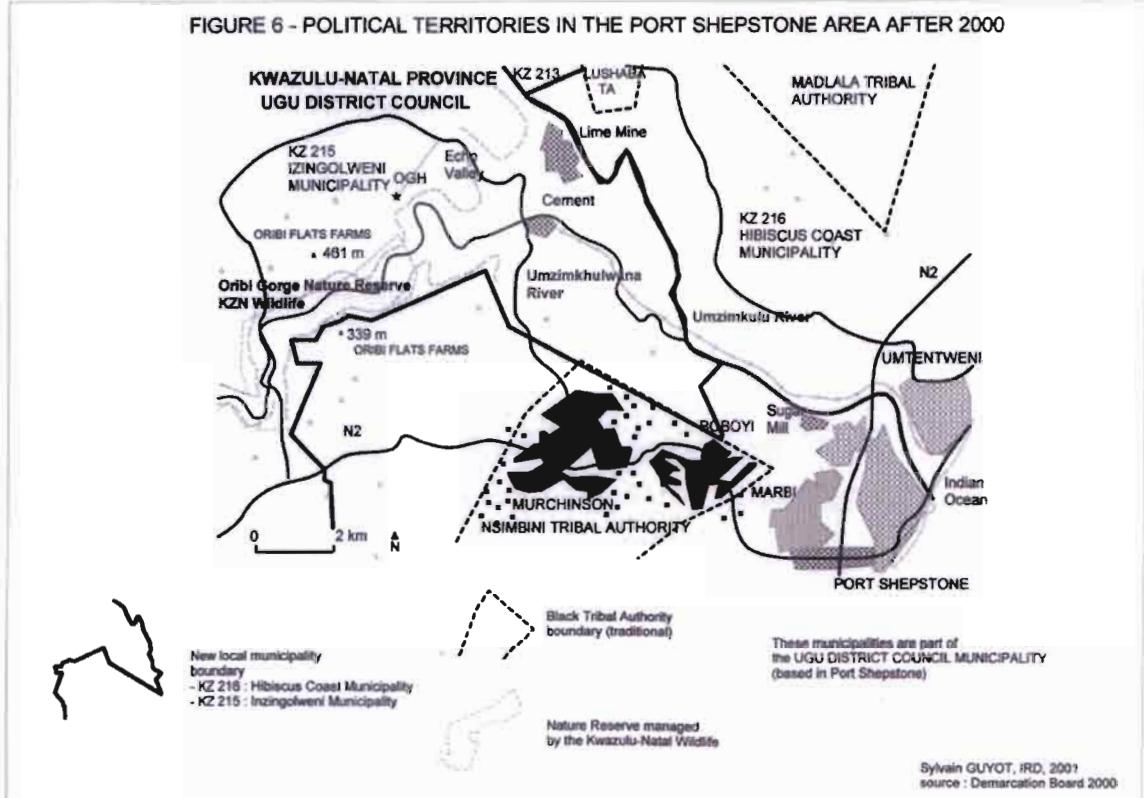


FIGURE 6 - POLITICAL TERRITORIES IN THE PORT SHEPSTONE AREA AFTER 2000



The Port Shepstone functional area is shared into 9 wards, one of them falls with the Inzingolweni Municipality (IFP mayor), the eight others with the Hibiscus Coast municipality (ANC mayor for 2 ½ years, IFP/DA¹⁸ mayor for 2 ½ years¹⁹).

At a district level these two municipalities are part of the UGU District Municipality. Local and district municipalities have different functions and powers which need to be well known to avoid duplication. For Port Shepstone itself, the challenge is to know if it will stay for ever this little administrative head town - industry orientated - between african pockets of poverty and numerous fancy white beach resorts.

¹⁸ Locally there is an IFP /DA alliance

¹⁹ Each side has 29 seats on the Council

Stakeholders and strategies of development for Port Shepstone: one marina to change a negative image ?

The stakeholders of the town are hesitating between curing surrounding poverty and spending a lot of money in prestigious projects which can make of Port Shepstone a “real first world secondary town”.

Hesitations about the image of Port Shepstone

The fact is that Port Shepstone suffers a very negative image, as Richards Bay suffers in the north coast. A part of the stakeholders we met think that it will be long and costly to change such an image, as L.S., deputy mayor (DA) of the UGU District Municipality, and also ward councillor in Margate (interview, 30-05-2001).

« For a place to be the capital, you don't have to have a holiday place that is beautiful or whatever. Port Shepstone is an industrial town, and that's how it will develop. I don't see Port Shepstone as a premier holiday destination. Even if they spend all that money on a marina it will only attract a certain field of people that likes yachts and that sort of thing. You can't compare it with Margate beach. It's there; you can't wish it away. Industrial development, that is the future of Port Shepstone. »

Others think that Port Shepstone has a tourist future similar to the other coastal resorts of the Hibiscus Coast. There is no consensus on this debate but the politic personalities currently governing (ANC), are quite favourable to transform Port Shepstone into a fancy little town, like R.P., ANC speaker of the Hibiscus Coast Municipality (interview, 23-03-2001).

« Tourism and agriculture are the two mainstays of our local economy. The industrial sector is third or fourth in the order of things. Tourism obviously must be promoted. »

The people are also demanding improvements of buildings and general aesthetics . The beachfront is one of the most significant example to describe the image deficit that Port Shepstone suffers (plate 1).



Plate 1: The view on the Port Shepstone beachfront (Author)

An important potential does exist but at present not being used. The “railway station” and the decrepit beach infrastructures are not “tourist-friendly”. Still local residents and politicians have tried to change this for a long time...

The development projects for a changing image

The renaissance projects for the beachfront are quite an old story. Articles in the South Coast Herald local newspaper from the beginning of the 80's²⁰ titles the necessity to remove the railway station. More recently, in 1997, a joint-venture development Company, *Port Shepstone Development Company*, was created. Its aim was to promote three big development projects for Port Shepstone: one marina – small craft harbour at the Umzimkulu River Mouth, one luxury hotel near the lighthouse and the revitalisation of the beachfront. These project were evaluated each around 560 millions of Rands, 66 millions and 150 millions respectively, quite extravagant amounts for a little TLC like this. This Company was formed to elaborate the projects, collect the public grants and make impact studies realised by expensive private consultants. The marina project was seen as non feasible because of the huge costs of the estuary dredging. The same reason forced the port to close in the beginning of the 20th century. C.K.²¹ opposed it heavily more for its non financial than its huge impact on the natural environment (interview 4-06-2001).

“They're trying to build a marina on the Umzimkulu River, at the mouth there, and I'm fighting that tooth and nail, because of the flood plain, and they want to put a marina there. (...) It's going to cost 28 million per year to dredge the river so you can keep it deep enough for the boats to come in. The currents are bad, history has shown there's been 19 flood events on there, the bridges have come down. In last weeks paper they were looking at the

²⁰ Rail and station must move inland : South Coast Herald 5-06-1981, Railways supports town's beach plan, Daily News 19-01-1982, Station must move : South Coast Herald 28-09-1984.

²¹ The Kwazulu-Natal Wildlife ecologist

currents and saying it can happen. It's the wrong thing, it's in conflict with the coastal management policy on sustainable utilisation”

Since then the *Port Shepstone Development Company* collapsed because of funds misappropriation²². Many of these projects required a lot of very expensive feasibility studies.

So far, the beachfront project is still in the pipeline, and in 2001 there is some reminiscence about the marina project with the creation of the *Port Shepstone Harbour Development Company* (PSHDC). They published their proposal in a local newspaper (plate 2).



Plate 2: The proposal of a marina development in Port Shepstone (PSHDC)

Recently the national government (Department of Trade and Industry) announced the possible choice of granting directly the development of the marina project to boost the local depressed economy. The residents, personally (interviews, 13/15-11-2001) or collectively (ward 12²³, ward committee meeting) support the project but in a critical way.

“S. L : this is a good idea. But as an unemployed resident in Port Shepstone I doubt if one will get employed because nepotism is booming in this town. Either you belong to a certain political party or you have a relative working in the municipality...

R. R: I think it is excellent. Stuff like this attract tourists and cause your economy to prosper.

K. M: very good idea but who is going to pay? The tax payers of Port Shepstone.

J. S: It could certainly be an attraction, but please, this project has been on the cards since 1947 and still nothing has happened!”

²² Information given by Ravi Pillay, ANC speaker of the municipality. An action in court on this matter is currently taking place.

²³ That is the ward including the marina development site.

We show all the stakeholders categories with their views and arguments on this project in table 3. There is no unanimity as far as the investment is still lacking.

TABLE 3: STAKEHOLDERS AND MARINA PROJECT IN PORT SHEPSTONE

Level of power	Stakeholder	Financial ability	Legitimacy	Arguments
National	Department of Trade and Industry	High: possible sponsoring of different recognised development projects to boost coastal depressed economies	ANC Government democratically elected	Port Shepstone is selected as an investment place. Link with a local ANC municipality ?
	Development agency (Port Shepstone Harbour Development Company)	High if proper investment attraction	Low legitimacy due to the collapse of the previous development company	Very costly development, hardly sustainable (dredging cost...) but feasible if proper investment
Provincial	Department of Environmental Affairs	Medium Few staff dedicated in development projects regulation	Low acknowledgement from various stakeholders	Lack of regulation because lack of funds
	KZNW regional ecologist: C. K.	Low	No democratic legitimacy but high respect of the legitimacy of the existing environmental law	Against the project because of no financial sustainability and environmental degradation
Regional	UGU - District Council – IFP-DA	Medium, no direct involvement in the project	Democratic legitimacy	Positive about the project because of potential levies collection
Local	Hibiscus Coast Municipality ANC/ IFP-DA	Medium. Initiative of the project.	Democratic legitimacy	Good project to change the image of the town
	Traditional leaders	Low	Subject of debate	Job creation is needed in their areas
	Local tourism sector	Low	The first job provider of the Hibiscus Coast	Strong oppositions to the project because the coast is already tourist-friendly in 95% of the areas
Infra-local	Residents (including ward 12)	Low	The people who are voting, waiting for jobs or paying rates	They support the project with critics

Source: author.

One must wait to see what is going to happen and what will be the real benefits for the locals. One of the crucial priorities in Port Shepstone remains to provide houses for the poorest.

Conclusion

“Rencontres de l’innovation territoriale”

After the amalgamation of the previously segregated territories of Port Shepstone, the big challenge is to manage in the same time two types of development. One is to improve the quality of life of the previously disadvantaged communities by providing service delivery. The other one is to change the negative image of a small town to attract investment and job creation.

Development is a real challenge. It is an object of power and its appropriation seems to be important. Development went hand in hand with corruption and misappropriation of funds. In addition it tries to improve the standard of life of the majority of the population. Most of the time it oscillated between very few or no changes. Development is certainly a question of time and patience.

REFERENCES

- DAVEY K., 1993, *Elements of urban management*, Washington, The World Bank, p IX. (Urban Management Programme, Discussion Paper n°11)
- JAGLIN S., 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou: Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Orstom/Karthala, Paris, 664 p.
- DEMARCATION BOARD, 2001, Web site : www.demarcation.org.za
- HARRISON P., NAIDOO J., 2000, “Chimera or guiding vision ? Local Economic Development and the town of Port Shepstone in Kwazulu-Natal”, *Urban Forum 11:1*, p119 – 132
- CROUZEL Y., 1999, La chefferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux, *Afrique Contemporaine*, n°192, p 30-39.
- JUTA'S, 1990, *RSC Report*, n°4, report 7, June
- LUCKIN P., SUBBAN J., 1998, *The Port Shepstone local economy in the international, national and provincial context*, Report prepared for the greater Port Shepstone Local Economic Development Forum, 117 p.
- NEETHLING M, 1992, *Port Shepstone: the first 110 years*, South Coast Printers, 32 p.
- The Port Shepstone Development Company, 1997, *A profile of performance*, 14 p.
- UGU DISTRICT MUNICIPALITY, 2001, *Interim integrated development plan*, 34 p.
- Sources : interviews with different stakeholders, different dates, see PhD field reports of Sylvain Guyot.

The demarcation of the cities' jurisdictions Lessons from the South African municipal boundaries delineation process¹

Dr. Frédéric Giraut, Maître de conférences en accueil à l'IRD, Université de Durban-Westville,
fgiraut@wanadoo.fr

With the collaboration of
Pr. Brij Maharaj, Université du Natal-Pietermaritzburg,
MaharajB@nu.ac.za

&

Dr. François Moriconi-Ebrard, Chargé de Recherche, UMR-Espace-Avignon,
francois.moriconi@univ-avignon.fr

In a process of territorial restructuring, there are potential disputes, which often reveal both local and national geopolitical challenges and issues. Two related questions concerning provincial and municipal demarcation are frequently at stake, firstly, the issue of the extent of administrative cities' hinterlands in terms of jurisdiction; and secondly the issue of political administrative leadership between cities fitted in a single territorial unit.

After presenting the theoretical hypothesis, this paper will focus on the issue of municipal delineation around secondary cities and small towns in post-apartheid South Africa.

Cities and local government demarcation: three main patterns

The geographical impact of local government restructuring is evident in the “changes effected in terms of relationships between function and area, and changes in the centre-periphery patterns associated with administrative space” (Barlow, 1995:386). Barlow emphasises the difference between functional and spatial change in the process of territorial restructuring: functional change takes the form of transfers between levels of government, between general-purpose and special-purpose government bodies, or between the public and private sectors; spatial change involves an increase or decrease in territorial fragmentation, boundary

¹ Certains éléments de cet article sont issus d'une communication faite en novembre 2001 au symposium de Lusaka “government, governance and urban territories in Southern Africa” et l'essentiel est repris dans un article à paraître dans le Geojournal canadien sous le titre “Contested terrains: Cities and hinterlands in post-apartheid boundary delimitations” qui prend également en compte les réalités métropolitaines à partir du cas de Durban.

modifications, or locational changes with regard to administrative centres and service facilities.

There are numerous and significant advantages for a city to remain or to become a provincial or a local capital city. Firstly, there is the allocation of public services, infrastructures and civil servants by the central state. However, with the worldwide decline of the state capacities the significance of this aspect has been reduced (Badie, 1995; Barbier et al, 1995; Olowu, 2001). Secondly, the leadership of the capital city can exert its political and economic hegemony over the periphery (Gottmann, 1980; Reynaud, 1981). And thirdly, the capital city has the ability to manage the relationship with international agencies or donors (NGOs, MNCs, International agencies: WB, UNDP, FAO...) as place of mediation within its jurisdiction (Giraut, 2000). This is why the interests of politicians, bureaucrats, business leaders and civic associations often coalesce in order to attract political and administrative functions to their own cities.

On the other hand, there are some disadvantages in centrality, namely the investment which is linked to the obligation to provide and sustain central infrastructures, and the obligation to share resources with the periphery. While the authorities responsible for demarcation would support the need to share resources, this could be rejected by local councils.

Against this background, three main methods of managing the territoriality of cities can be identified:

1) The City/hinterland separation pattern

The legacy of a previous unequal system from medieval or colonial origin can separate the city, formerly ruled by a free "bourgeois" council, and the country, formerly ruled by an aristocratic power (Anderson, 1996; Mandani, 1996). In some federal European systems (Germany, Switzerland) the existence of city-states encapsulated in a large state are examples of the survival of this pattern (Coulbois and Jung, 1994; Leresche and Joye, 1995; Claval and Sanguin, 1997). At local level the former English boroughs or the renovated but still existing German Stadt Kreise also reflect this pattern (Wollmann, 2000), as do the African urban municipalities surrounded by tribal authorities (Jaglin and Dubresson, 1993).

There has been a revival of this conception of asymmetrical territorial administration with the contemporary worldwide success of administrative metropolitan areas, which is an expression of territorial complexity and possibly post-modernity (Barlow, 1997; Moriconi-Ebrard, 2000). In South Africa, for example, there are six main metropolitan areas which have their own local government separated from their regional hinterland.

2) The rationalized territorial administration pattern

A “wall to wall” demarcation with a single and centered urban administrative centre per unit. This pattern was very useful during the period of setting up the territorial administration of the nation states. The French Revolution and the Napoleonic system adopted and promoted it systematically (Ozouf-Marinier, 1989; Godlewska and Smith, 1994). However, the success of this model has been extended beyond the French sphere of influence. Numerous post-colonial states have used the pattern in order to control and manage the national territory, for instance Bangladesh in the 1970's and Ghana in the early 1990's (Mawhood, 1993; Razin, 2000).

3) The multi-centred pattern: Sharing centrality

A variant of the previous pattern was used frequently by the British imperialists as one form of indirect rule. The practice was that in one territorial unit the administrative functions were distributed amongst several localities in order to avoid centralization at one point. This could be an application of the "divide and rule" principle (Spate, 1942; Raffestin, 1980).

The South African background: using the three methods simultaneously

The South African approach to territorial engineering (Christopher, 1994), has simultaneously used the three patterns. More specifically, a heterogeneous demarcation and the city/hinterland differentiation with a segregative goal was used at different scales: white municipality and black township (formerly “location”), and at another level, urban area and homeland (formerly “Native reserve”). At the same time the rational model was used permanently by the Magisterial District which was the spatial tool of state administration. The establishment of the Regional Services Councils towards the end of the apartheid era was a desperate attempt at a regional level to institute rational territorial administration despite the homeland policy (Seethal, 1991). Historically, sharing the administrative and political functions between cities is illustrated by the existence of double or triple capital cities which started in the middle of the nineteenth century in the Cape Colony. Significantly, as this paper

“Rencontres de l’innovation territoriale”

will demonstrate, even in post-apartheid South Africa combinations of the above models have been used in the process of territorial demarcations and socio-spatial restructuring.

In the debate on provincial demarcation, the issue of the choice of provincial capital was at stake and rivalries between cities could occur (Gervais Lambony, 1996 &1998; Khosa et Muthien, 1998). The issue is still acute, especially in KwaZulu-Natal, between Pietermaritzburg and Ulundi (Maharaj, 2001) and in Eastern Cape with the political and economic decline of Umtata, former capital of Transkei (Siyongwana, 2002).

In the municipal demarcation process, the issue of choosing the local headquarters has appeared less problematic, except for some places at district level, than it was for the issue of demarcating the urban areas.

Transitional Local Councils: Urban units between integration and exclusion

In the apartheid era, the dual system of white municipalities and black local authorities (or homelands administration) ignored the functional unity of urban areas (HRC, 1992). The Transitional Local Council (TLC) experiment was an attempt to merge the different parts of the fragmented functional cities. For instance in KZN, TLCs were constituted by the merging of urban spaces established in terms of four different statutes: a) Local Authority Ordinance: the former white cities; b) Section 30: areas of ownership authorized for black people e.g. Inanda or Clermont in the Durban area; c) Section 33: municipal townships with Black local authority; d) Regulation 293: townships of the homeland of KwaZulu, which could be contiguous (e.g. Kwamashu or Umlazi in the Durban area) or quite distant (e.g. Esikhaweni in the Richard's Bay and Empangeni area).

Although the duration of the TLC was very short (5 years), it provides a unique opportunity to study the merger of functional cities separated during the apartheid era. The majority of the TLCs were constituted by mergers of former white municipalities and their official black townships. It is useful to discuss some examples of such mergers.

In the Western Cape, the Hermanus TLC consisted of the merging of the original town, several large seaside suburbs and black and coloured townships. The local tourist map continues to ignore the township of Zwelihle despite its location between the old town and the residential suburbs, but the administrative amalgamation was done easily. In the Eastern

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Cape, the Grahamstown TLC amalgamated the white, coloured and black areas without disputes. In the King William's Town and the East London TLCs there was an amalgamation of the inner cities with the huge black townships and black settlements developed in the former Ciskei (Zwelisha, Bisho, Mdantsane).

If the townships were quite far away from the city, the TLC could be constituted in different blocks. For instance in KwaZulu-Natal, the small industrial town of Estcourt and the township of Wembezi, ten kilometres away on the other side of the N3 highway, were both parts of a non-contiguous TLC.

However, in some cases there was exclusion of some parts of a single morphologically functional urban area. For example, a huge part (Murchinson, Nsimbini tribal authorities) of the Port Shepstone agglomeration (south of KwaZulu-Natal) was excluded from its jurisdiction because of opposition from the traditional authorities and the IFP to amalgamation (Guyot, 2001; Harrison and Naidoo, 2000; Harrison & Williamson, 2001). But an institutional alternative emerged with the establishment of the "Sibambene Development Board", which comprised TLC elected leaders, tribal authorities and community representatives in order to organize service deliveries at the level of the urban area. Similarly, in the North-West province, the Mafikeng-Mmabatho TLC did not include the area historically called “The Stadt” as well as the south-western peripheral settlements because the ruling tribal authority refused to accept local municipal authority in their traditional jurisdiction.

Bekker's (1997) study of five eastern seaboard towns also illustrates contradictions linked to rural/urban dichotomies in the local restructuring process. The study relates how 17 small nearby villages (the Healdtown complex) were excluded from the TLC of Fort Beaufort at the request of the white ratepayers and voters of the former city council with the help of representatives from the townships. The intention was to demonstrate the “rurality” of these settlements, despite the protestations on the part of the local residents.

In Somerset West and Howick, the previous city councils endeavored to stay independent from the Cape Metropolitan area and from the Pietermaritzburg area, respectively. In both these cases the reason for this was the non-metropolitan character of the periurban locality as claimed by the local leaders. It was successful for the second case (Howick) but not for the

first one (Somerset West). Simultaneously as non-metropolitan local councils, Howick and Somerset West tried unsuccessfully to include surrounding farms areas into their jurisdictional zones. In some cases displaced urban areas were excluded from TLCs.

TLCs and Displaced Urban Areas

The issue of the displaced urban areas, which developed due to the homeland policy was still more complex. The distance to the dependant city was often between 20 and 60 kilometres. With such a distance, the displaced urban area begins to develop a functional autonomy in terms of services, activities and identity (Allanic, 2003, see article in these proceedings; McCarthy and Bernstein, 1996). The borders of these displaced urban areas were also not clear because they were characterised by informal settlements, low densities and mixed rural and urban forms (Graaf, 1986). Furthermore, some of these displaced urban areas could have been functionally dependent on two formal cities. Thus, the TLC amalgamation ignored almost all the displaced urban areas.

For instance in KZN, eSikhaweni which was located far away from Empangeni and Richard's Bay was not included in either of the two TLCs. Significantly, because of its location, there is now a dispute over the issue of the place of the toll plaza on the road between Richard's Bay and Empangeni. If the toll plaza is located to the east or to the west of the T junction with the road to eSikhaweni, the road link will be free between Richard's Bay and eSikhaweni (mainly daily work relationships) or between eSikhaweni and Empangeni (mainly weekly shopping relationships). At risk is the cost of transportation for commuters from eSikhaweni but also the orientation of the commercial flows from the township to the shops of one or the other city.

Loskop in KwaZulu-Natal is close to the industrial town of Estcourt (20 km by railway and road). Simultaneously Loskop is functionally linked to the rural borough of Bergville (25 km away by railway and road) and the medium sized city of Ladysmith (50 km by road). So due to this typical location the displaced urban area of Loskop did not appear in any TLC.

The much debated issue of local development in Stutterheim, in the Eastern Cape is also an interesting example. It has been evaluated as a success story (Nel, 1994) and as a failure by others (Bond, 1998). These contradictory evaluations of the process are related to the issue of TLC boundaries. Bond (1998) maintains that the local development process in Stutterheim cannot be assessed within the perimeter of the TLC. He argues that despite the alliance

“Rencontres de l’innovation territoriale”

between the official townships and the former white municipality, the majority of the Stutterheim functional urban areas do not benefit from local economic development strategies. With a less radical conclusion, Donaldson (2001) makes a similar case for the process of the amalgamation of Pietersburg and Seshego (a township in the former Lebowa homeland now in Limpopo Province) into a single TLC: "In contrast to other former Lebowa homeland towns, Seshego 'benefited' most from the integration process, to the detriment of the traditional rural transition zone adjacent to Seshego" (Donaldson, 2001:213).

The Groblersdal experience is also a very significant case study. This white city is surrounded by large and populous settlements approximately 20 km to the north east and to the south west which were formerly located in two homelands: Lebowa and KwaNdebele. The opposition to the municipal amalgamation came from both the previous white local council and the tribal authorities from the former homelands. The issue was complicated by the provincial demarcation between Mpumalanga and Northern Province. Each stakeholder used the argument of Provincial affiliation in order to oppose the TLC merger. The result was the failure of all attempts to merge the town with the fragmented displaced black urban areas (Ramutsindela, 2001).

New Municipal Demarcations and displaced urbanization

The new local government demarcation process has been driven by the "wall to wall" principle in order to form large sized municipalities. So the doctrine of the Municipal Demarcation Act of 1998 is at odds with, and a radical departure from, the Local Government Transitional Act of 1993, which proclaimed the administrative urban/rural dichotomy. A key issue was whether the functional urban units (including those that were displaced) now fitted into a single municipality.

The Demarcation Board in the first phase of the process (1999) identified 11 potential "metropolitan council nodal points", the 6 previous metropolitan council areas and 5 which could be "regarded as aspirant Metropolitan areas": Greater Vereeniging-Kopanong; Greater Pietermaritzburg, Greater East-London; Greater Bloemfontein and Greater Richard's Bay. They were presented as conurbations including all the high density enumerated areas within 25 km around the nodal points of each conurbation. This means that the municipal areas of

“Rencontres de l’innovation territoriale”

the five "aspirant metropolitan areas" are constituted of large conurbations including displaced urban areas.

This was the case for some new municipalities. For example, the new municipality of East London now includes King William's Town with all the townships and the numerous border towns of the former Ciskei, including Bisho the capital city of the Province and former capital of the 'independent homeland'. The Mangaung Municipality (formerly Bloemfontein) includes the displaced urban and industrial areas of Botshabelo and Thaba N'chu, the former enclave of Bophutatswana, which are both separate black urban areas 50 km to the east.

This was also the case for smaller municipalities such as the new Maluti Phofung within Harrismith which is now amalgamated with Phuthaditjhaba (former QwaQwa Capital), which is located as a "cul de sac" against the Lesotho border with a direct access route to Harrismith. Groblersdal stands now in a Cross Boundaries Local municipality which includes the small white town, its separated township (Motetema) and the settlements of former Lebowa (Tafelkop) and KwaN'debele (Moutse 3) (Ramutsindela, 2001).

However, such mergers have not been the norm in KwaZulu-Natal, due to the municipal autonomy of displaced urban areas or informal peripheral settlement which were ruled by traditional leaders close to the IFP and who were opposed to the amalgamation with adjacent local councils, especially if it was controlled by the African National Congress. The resistance of traditional authorities to the demarcation process is an expression of the political opposition between regionalist and centralist parties with their rural and urban support base in Kwazulu-Natal (Crouzel, 1999; Ramutsindela, 2001). In fact the political survival of traditional leaders demands a demarcation that does not divide their jurisdictions and which does not include them in an area where traditional authority could be undermined.

The new municipality of Estcourt (Umtshezi Local Municipality, less than 50 000 inhabitants in 1996) is demarcated to the west by the township of Wembesi. All the western populous settlements at the foot of the Drakensberg mountains are functionally linked to the town, including the displaced urban area of Loskop station, are ruled by traditional leaders and they constitute an autonomous municipality (Imbabazane Local Municipality, more than 110 000 inhabitants in 1996). The two municipalities are ruled by the IFP and the official physical

“Rencontres de l’innovation territoriale”

address of the mayor of the Imbabazane Municipality is Ladysmith! These trends suggest that the rural/urban political opposition is actually quite complex.

Richard's Bay is another example of a very complex situation. The new municipality (uMhlathuze) is the amalgamation of two cities (Richard's Bay and Empangeni) and a displaced township (eSikhaweni) that constitutes the link between the two. The informal townships situated north of Richard's Bay are not included, because of the political issue of traditional areas and also because of the sharing of tax resources from the big companies in the town. This is due to the fact that the Richard's Bay Mineral mining site is located in the neighbouring rural municipality (Mbonambi). More generally, some peripheral industrial, mining or tourist places are thus not included in an urban municipality in order to provide some financial resources for a rural municipality. It is therefore evident that in this new phase of demarcation, the issue of rural/urban dichotomies still feature strongly, despite the fact that the principle of the amalgamation was accepted.

Many farmers' associations made desperate attempts to stay outside the municipal system and were against local government in rural areas. For instance, the Weenen and District Farmers' Association asked for the exclusion of all agricultural areas from the Weenen municipal areas because these farming lots do not receive any services. A key concern was the costs associated with municipal rates. Other farmers mobilized to stay outside the major metropolitan areas and preferred to be included in a simple local municipality. For instance, the United Farmers' Association of Cato Ridge pleaded for recognition of rural reality in terms of activity and type of service delivery. According to the Association "Category A¹ municipal services would be inappropriate and not affordable in these sparsely populated areas where the average annual income includes the poorest of the poor". Also, "urban and peri-urban by-laws are inappropriate in rural areas, and would be almost impossible to administer. e.g. The number of dogs/cattle/chickens etc allowed". The increase in crime contributed to the decline of industrial activity in the region and opportunity for development linked to agriculture and eco-tourism. The Association argued that "by-laws need to be aimed at rural development to facilitate agriculture and eco-tourism and would be complicated by category A municipal by-laws" (Letter from the United Farmers' Association to the Chairman

¹ Category A refers to the one tier system of metropolitan municipality, categories B & C refer to the local municipality and district municipality which constitute both a two tier local government system outside the metropolitan areas.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

of the Municipal Demarcation Board, 30 September 1999). The entire area was presented as a rural complex, which was polarized in administrative terms by the Magisterial District headquarters of Camperdown far away, but the huge displaced urban area of Mpumalanga in the neighborhood was ignored. The struggle of farmers against metropolitan inclusion was similar to that of the tribal authorities.

So the new local municipalities mainly deal with the geopolitical issue of functional urban areas including or not displaced urban areas and rural periurban areas. The TLCs rather dealt with the geopolitical issue of morphological urban areas in trying to define the city as a whole with its different fragments. In both cases, the issue of competition between cities for political leadership is not crucial because the debates concern a functional area and its hinterland. Nonetheless, it could appear for few cities when they are included in the same local municipality: Richard's Bay and Empangeni (uMhlathuze Municipality); King William's Town and East London (Buffalo City); Welkom & Virginia (Matjhabeng Municipality), Nelspruit & White River (Mbombela Municipality).... But all these cases are in the process of constituting conurbations in the context of metropolization. According to this process, the Municipal demarcation board has created municipalities shaped for including these conurbations and not for including two different cities in a single municipality. So, for these places and few others, the Demarcation Board has planned to transform the actual local municipalities in metropolitan municipalities (Sutcliffe, 2002).

Actually, the study of potential rivalries between separate cities needs to shift to higher levels of local government.

The new district dispensation: looking for a new generation of headquarters?

The study of the new district demarcation and of the determination of their headquarters offers a third scale of analysis. It deals not only with rural/urban relationships but also with city to city relationships as the provincial demarcation process did at upper level.

In the new South African territorial dispensation, the district will be the tier for rural local development and the urban headquarter will certainly be the place of mediation and exchanges between local communities and external partnership (State services, NGO's, international agencies, international municipal cooperation...), a new perspective with new resources for some small or medium size towns. The potentially conflicting issue of the

“Rencontres de l’innovation territoriale”

choice of the new districts headquarters has been avoided by the Demarcation board and the official final choice or non choice depends now on the new councils.

The list of the places where the Demarcation board held its first meetings in each new district (in order to present the Municipal GIS SA Explorer in April 2001) give already an unofficial idea of the location of the headquarters. Some surprises occur. The main one is certainly the promotion of several former homeland capital cities without urban history. They supplant a range of old magisterial district headquarters. For instance, Thohoyandou lead the Vhembe District in front of Louis Trichard, Giyani lead the Mopani District in front of Tzaneen and Phutaditjhaba lead the Thabo Mofutsanyane District in front of Harrismith and Bethlehem. In KwaZulu-Natal, Ulundi lead the widest district including the far away city of Vryheid and a part of the coal mine fields. Some new disputes between cities of different generations are surely on the way; they would reveal now the rule of some general process and the dynamic of a post apartheid political geography.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

References

- ALLANIC B., 2001, “Borderlands: From dumping grounds to attractive residential settlements”, Paper presented in Johannesburg (IFAS) on the 11th of June, seminar “Power and territories”.
- ANDERSON J., 1996, “The shifting stage of politics : new medieval and postmodern territorialities ?” in A Global World ? Re-ordering Political Space, J. Anderson. C. Brook & A. Cochrane (eds.), Oxford : Oxford University Press, 65-112.
- ANTHEAUME B. (ed.) 1999, *L'Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux*, L'Espace Géographique n°2.
- BADIE B., 1995, *La fin du territoire. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris : Fayard.
- BARBIER J.-C., BURGEL G., DELPECH B. et GIRAUT F. (dir.), 1995, *Villes secondaires d'Afrique*, Villes en Parallèle n°22, pp 17-36.
- BARLOW M., 1997, “Administrative systems and metropolitan regions”, Environment and Planning C: Government and policy 15, 399-411.
- BEKKER S. et al, 1997, “Local government transition in five eastern seaboard South African towns”, Politikon 24(1), 38-56.
- BEST A.C.G. & YOUNG B.S., 1972, “Capitals for homelands”, Journal for Geography 3, 1043-1055.
- BOND P., 1998, “Local economic development and the municipal services crisis in post Apartheid South Africa. The case of Stutterheim”, Urban Forum 9(2), 159-196.
- CAMERON R.G., (ed.), 1999, *The democratisation of South African local government. A tale of three cities*, Pretoria: J.L. Van Schaik, 345 p.
- CHERY J.-P. & GIRAUT F., 2000, “Bassins de coopération intercommunale et hiérarchie urbaine. Les enseignements rhône-alpins” in Données Urbaines n. 3, Paris : Anthropos, 27-33.
- CHRISTOPHER A.-J., 2001, *The Atlas of Changing South Africa*, London: Routledge, .
- CLAVAL P. & SANGUIN A.-L. (eds), 1997, *Métropolisation et politique*, Paris : L'Harmattan, 316 p.
- COULBOIS P. et JUNG J., 1994, *Aménagement du territoire : une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse*, Paris : La Documentation Française, 172 p.
- COX K., 2001, “Territoriality, politics and the “urban””, Political Geography 20, 745-762.
- CROUZEL Y., 1999, “La chéfferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux”, Afrique Contemporaine 192, 30-39.
- DONALDSON S.E., 2001, “Amalgamation of the former homeland border-township of Seshego and the conservative apartheid city Pietersburg during transition”, The South African Geographical Journal 83(3), 208-213.
- DRUMOND J.H. & PARRELL S., 1991, “Mafikeng-Mmabatho” in *Homes Apart. South Africa's Segregated Cities*, A. Lemon (ed.), Claremont : David Philip Pub., 160-173.
- FOLIO F., GUYOT S. & LAMY A., 2000, “Réussites, enjeux et contradictions du développement d'une ville industrialo-portuaire, Richards Bay, Afrique du Sud ”, L'espace géographique 4, 127-139.
- FOX R., 1995, “Regional proposals: their constitutional and geographical significance” in *The geography of change in South Africa*, A. Lemon (ed.), 19-41.
- GERBAUX F. (ed.), 1999, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, 190 p.
- GERVAIS-LAMBONY M.-A., 1996, “Découpage régional, pouvoirs provinciaux, pouvoir central” in La nouvelle Afrique du Sud, Hérodote 82, 61-78.
- GERVAIS-LAMBONY P. (ed.), 1998, *L'Afrique du Sud recomposée*, Géographie et Culture 28.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- GERVAIS-LAMBONY P. & GUILLAUME B., 1999, “Odi-Moretele : “urbanisation déplacée” et réintégration territoriale en Afrique du Sud” in *L’Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux*, B. Antheaume (ed.).L’Espace Géographique 2, 159-169.
- GIRAUT F. et VANIER M., 1999, “Plaidoyer pour la complexité territoriale” in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, F. Gerbaux (ed.), La Tour d’Aigues : Ed. de l’Aube, 143-172.
- GIRAUT F., 2000, “Innovation territoriale et référent identitaire. Du renouveau des provinces nigériennes à celui des “pays” français” in *Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud*, Chaléard J.-L. et Pourtier R. (eds.), Paris : Pub. de la Sorbonne, 77-108.
- GIRAUT F., 1997, “Contemporary Dynamics of Small Towns in West Africa” in *Rural-Urban Dynamics in Francophone Africa*, J. Baker (dir.), Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, pp. 26-50.
- GODLEWSKA A. & SMITH N. (eds.), 1994, *Geography and Empire*,
- GOTTMANN J., 1980, *Center and Periphery, Spatial Variations in Politics*, Beverly Hills : Sage Publications.
- GRAAF J.F. de V., 1986, *The present state of urbanisation in the South African Homelands and some future scenario's*, University of Stellenbosch-Dpt of Sociology Occasional paper 11.
- GUICHARD O., 1976, *Vivre ensemble*, Paris : La Documentation Française, 432 p.
- GUYOT S., 2001, “Evolution of political territories and post-apartheid challenges of management of the Port Shepstone area”, Paper presented on the international symposium on “government, governance and urban territories in Southern Africa”, Lusaka (University of Zambia), 21-22 November, 15 p.
- HARRISON P. & NAIDOO J., 2000, “Chimera or guiding vision ? : local economic development and the town of Port Shepstone in Kwazulu-Natal”, *Urban Forum* 11(1), 119-131.
- HARRISON P.J. & WILLIAMSON A.K., 2001, “The role of planners and planning in shaping urban space” *The South African Geographical Journal* 83(3), 240-248.
- HASSON S. & RAZIN E., 1990, “What is hidden behind a municipal boundary conflict?”, *Political Geography Quarterly* 9(3), 267-283.
- HRC (Human Rights Commission), 1992, *The two South Africas. A people's geography*, Johannesburg : HRC, 32 p. +16 cartes.
- JAGLIN S. & DUBRESSON A. (eds.), 1993, *Pouvoirs et cités d’Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris : Karthala.
- KHOSA M. & MUTHIEN Y. (eds.), 1998, *Regionalism in the new South Africa*, Pretoria : Ashgate Publishing Cy. 235 p.
- LEVY J., 1994, *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris : Presses de la FNSP, 442 p.
- LEVY J., 1998, “Quelle échelle pour gouverner la ville ?”, *Pouvoirs locaux* 37, 19-22
- Mac CARTHY J & BERNSTEIN A., 1996, *South Africa's Small Towns: New Strategies for Growth and Development*, Johannesburg: Centre for Development and Enterprise (Research: Policy in the Making 2), 27 p.
- Mac CARTHY J. & BERNSTEIN A., 1998, *South Africa's "Discarded people" : Survival ; adaptation and current challenges*, Johannesburg : CDE (Research: Policy in the Making 9), 36 p.
- MANDANI 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., 1997, “The politics of local government restructuring and Apartheid transformation in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies* 15(2), 261-285.
- MAUREL M.-C., 1984, “Géopolitique du territoire : le maillage politico-administratif” in *Les géographes, l'action et le politique*, Hérodote 33-34, 131-143.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

- MAWHOOD P. (ed.), 1993, *Local government in the Third World. Experience of decentralization in tropical Africa*, 2sd ed., Pretoria: African Institute of South Africa, 268 p.
- MAZIAU N., 1995, "L'Afrique du Sud : Réflexions sur les négociations constitutionnelles en cours" in *L'Afrique du Sud en transition. Réconciliation et coopération en Afrique Australe*, G. Conac, F. Dreyfus et J.-O. Monteiro (eds.), Paris : Economica, 161-182.
- MORICONI-EBRARD F., 1994, "Villes secondaires et métropoles du tiers monde" in *Villes secondaires d'Afrique*, J.-C. Barbier, G. Burgel, B. Delpech et F. Giraut (ed.), VP 22, 39-56.
- MORICONI-EBRARD F., 2000, *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du Monde*, Paris-Gap : Oprhs (Glophrys), 344 p.
- MUNICIPAL DEMARCTION BOARD, 1999, *An integrated framework of nodal points for metropolitan and district council areas in South Africa: A preliminary framework*, Pretoria: MDB, 18 p.
- MUTHIEN Y. & KHOSA M., 1998, "Demarcating the New Provinces: A critical reflection on the process" in *Regionalism in the new South Africa*, M. Khosa & Y Muthien (eds.), Pretoria: Ashgate Publishing, 23-55.
- NARSIAH S. & MAHARAJ B., 1999, "Borders of Dissent in South Africa: The Bushbuckridge Saga", Transformation 40, 36-54.
- NARSIAH S. & MAHARAJ B., 1997, "The Creation of "Real" Spaces: Regions and Regionalism in the New South Africa", Space and Polity 2(1), 225-248.
- OLOWU D., 2001, "Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa", in *Democracy, Governance and Human Rights (Programme Paper 4)*, United Nations Research Institute for Social Development, 31 p.
- OZOUF-MARINIER M.-V., 1989, *La formation des départements*, Paris : Ed. de l'EHESS, 363 p.
- PILLAY U. 1999. "Demarcating South Africa's metro areas: a cautionary lesson from the Durban Metropolitan Area", in R. Cameron, *Democratisation of South African Local Government*., Pretoria: J L van Schaik, pp.201-223.
- POURTIER R., 1989, "Les Etats et le contrôle territorial en Afrique centrale: principes et pratiques", Annales de Géographie 547, 286-301.
- 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.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris : LITEC.
- RAMUTSINDELA M.R., 2001, *Unfrozen Ground: South Africa's Contested Spaces*, Aldershot: Ashgate, 102 p.
- RAMUTSINDELA M.F. & SIMON D., 1999, "The politics of territory and place in post-apartheid South Africa : the disputed area of Bushbuckridge", Journal of Southern African Studies 25, 479-498.
- REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice*, Paris : PUF, 263 p.
- SEETHAL C., 1991, "Restructuring the local state in South Africa : Regional Services Councils and crisis revolution", Political Geography Quarterly 10(1), 8-25.
- SIYONGWANA P.Q., 2002, "The rise and fall of Umtata", Paper presented in University of Avignon in January, "The South-African - French scientific conference on territorial innovation", 12 p.
- SPATE O.H.K., 1942, "Factors in the development of capital cities", Geographical Review 32(4), 622-631.
- SUTCLIFFE M., 2002, *Study on Metropolitan and large Category B Areas*, Pretoria: Municipal Demarcation Board, 5p.
- SWILLING M., MONTEIRO O. and JOHNSON K. 1995. "Building democratic local governance in Southern Africa: A review of key trends". Paper presented at the World Congress of the Global Urban Research Initiative, Mexico City.
- URBAN FONDATION (Development Strategy and Policy Unit), 1994, *Outside the metropolis : the future of South Africa's secondary cities. An executive summary*, UF research (Summaries on Critical Issues 9), 19 p.
- WOLLMANN H., 2000, "Local government systems : from historic divergence towards convergence ? Great Britain, France and Germany as comparative cases in point", Environment and Planning C : Government and policy 18, 33-55.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Annex

Maps from the Municipal Demarcation Board: local municipalities with former TCLs perimeters.

- 1) Mangaung (Bloemfontein), FS 172
- 2) Umtshezi (Estcourt-Wembezi, Weenen), KZ 234
- 3) Greater Groblersdal, CBLC 4
- 4) Buffalo City (King William's Town-East London), EC 125
- 5) Mafikeng, NW 383
- 6) uMhlatuze (Richard's Bay-Empangeni), KZ 282
- 7) Amahlati (Stutterheim, Keikammahoek), EC 124

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Conflits spatiaux et jeux d'acteurs au Maputaland, entre conservation d'un patrimoine naturel et développement communautaire (KwaZulu-Natal, Afrique du Sud)

Sylvain GUYOT Doctorant IRD ; Lecturer Université du Zululand, ATER Grenoble II
sylvainafrica@free.fr

Benoît REY Enseignant, Stagiaire IRD
benoitrey@yahoo.co.uk

Résumé: Le Maputaland se situe au nord est de la Province du KwaZulu-Natal en Afrique du Sud, en position littorale (Océan Indien). Cette région subtropicale dispose d'un patrimoine naturel d'une très grande richesse. Elle fait l'objet depuis une centaine d'années de plusieurs modalités de conservation. La proclamation des réserves s'est souvent faite aux dépens des communautés autochtones "sous-développées". La ségrégation spatiale d'apartheid a individualisé des zones blanches aménagées et des zones noires délaissées. L'objectif de la période post-apartheid est de réparer les erreurs du passé tout en valorisant ce patrimoine naturel comme un élément de développement local. La réalité est plutôt aux conflits entre acteurs du passé et acteurs du présent, entre niveau national, niveau local et reconnaissance internationale (Unesco), entre différentes stratégies de développement, dirigistes ou participatives. Cet article tente de faire le point sur l'évolution des structures de gestion de l'espace au Maputaland sur le long terme afin de mieux comprendre les conflits du présent, à travers deux études de cas.

Abstract:

Maputaland is situated in the North-East of KwaZulu-Natal in South Africa along the Indian Ocean coast. That subtropical area has a very rich natural heritage. For a hundred years, it has been the subject of several conservation assessments. The proclamation of reserves has often been done at the expenses of the "under-developed" native communities. The spatial apartheid segregation has individualised white developed areas and black neglected ones. The aim of the post-apartheid period was to repair the wrongs of the past while enhancing that natural heritage as an element of touristic development. The reality is more a question of conflicts between stakeholders of the past and stakeholders of today, between the national level, the local level and the international recognition (UNESCO), between different development strategies, either interventionist or participative. That article tries to have an update on the evolution of the space management in Maputaland on a long time period so as to better understand the conflicts of today through two case studies.

Introduction

Si l'on veut étudier le rapport entre gestion du patrimoine et développement dans les zones tropicales, le patrimoine naturel semble important à prendre en considération. Cela est particulièrement pertinent en Afrique du Sud, pays dont la réputation tient principalement à sa richesse et sa diversité écologique. Certes, ce pays n'est pas strictement "tropical" ; néanmoins le Maputaland présente un climat subtropical humide, avec des étés chauds et humides et des hivers doux et relativement secs.

Le Maputaland (**figure 1**), entre les systèmes de lacs de St Lucia au sud, Kosi Bay au nord (frontière du Mozambique) et Ingwavuma à l'ouest (frontière du Swaziland) présente une côte dunaire à lacs et estuaires combinée à de nombreux autres écosystèmes¹. Cette richesse naturelle a donc fait l'objet depuis une centaine d'années de plusieurs modalités de conservation.

En fait, la proclamation des réserves s'est souvent faite aux dépens des communautés autochtones. Le pouvoir local traditionnel, contrôlé par les autorités traditionnelles est donc très méfiant envers la conservation qui a jusqu'à présent empêché l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles. L'organisme actuel de gestion de la nature - le KZN-Wildlife - tente comme toute la société sud-africaine, de se réformer et de s'adapter à la "nouvelle donne" politique post-apartheid. Une toute nouvelle relation essaie donc de voir le jour entre l'administration provinciale du KZN-Wildlife et les populations locales pour la gestion de leur patrimoine naturel et les bénéfices

¹ De l'océan vers l'intérieur des terres: côte dunaire forestière, lacs, prairies, plaines d'inondation, sandforest...

“Rencontres de l’innovation territoriale”

qu’elles pourraient en tirer. Afin de mettre ce processus en lumière, nous débutons avec un arrière-plan de géographie historique nécessaire à la compréhension des conflits se déroulant au Maputaland sur le long terme. Nous montrons ainsi la césure entre les époques de la colonisation et de l’apartheid (1850-1994) et la période post-apartheid *a priori* créatrice de changement (après 1994). La période ante-1994 se résume par une politique de conservation autoritaire, d’annexion des terres au pouvoir de Pretoria, et de mise en place d’un système politique dual : la province "anglaise" (le Natal) et le bantoustan (le KwaZulu) tout en parrainant un système de chefferie traditionnelle encadrant les communautés. La période post-1994² tente quant à elle de réparer les erreurs du passé, tout en complexifiant une réalité déjà compliquée.

Puis en passant à l’échelle plus locale, nous étudions deux cas dissemblables de conflits fonciers. Celui de Dukudu State Forest (au sud-est du Maputaland) montre comment un espace habité par une communauté considérée comme illégale et destructrice s’est fait exclure du statut de Patrimoine Mondial de l’Humanité attribué au *Greater Saint Lucia Wetlands Park* (GSLWP) en 2000. Le cas de la communauté de Mbangweni (au nord-ouest), située plus dans l’intérieur des terres, montre le succès de cette communauté dans sa requête foncière, mais pose quelques interrogations quant à l’avenir du complexe *Ndumo Game Reserve- Tembe Elephant Park* et aux projets de développement de la zone.

1. L’évolution des structures de gestion de l’espace au Maputaland (1850-2001)

L’analyse de la période suivant les années 1850 est essentielle pour arriver à bien saisir la complexité des relations existant entre la protection de la nature, les évolutions politiques et les destinées communautaires en Afrique du Sud, notamment au KwaZulu-Natal. La géographie de la région est profondément marquée par son histoire. La situation observée en 2001 est réellement complexe, et le recours à la géographie historique est indispensable pour pouvoir décrypter les conflits ouverts ou latents actuels, qui ne sont que les échos d’autres événements du passé.

Les grandes divisions spatiales et les groupes d’acteurs étudiés se mettent en place pour la plupart avant la fin de l’apartheid en 1994 (1.1.). Le début de la période post-apartheid (1994 à 2001) comporte plusieurs tentatives de gestion de cet héritage difficile fait d’un mélange d’incompréhension entre la cause environnementale et le développement communautaire, sur fond de rivalités politiques de nature diverse (1.2.).

1.1. De la colonisation anglaise à l’apartheid 1850-1994

Les différentes zones de peuplement ethnique et les principales formes d’utilisation de l’espace se font principalement entre 1850 et 1948 (1.1.1.). Après cette date, la politique d’apartheid va contribuer à formaliser et rigidifier les structures en place, qui vont devenir des enjeux de pouvoir et de conflits (1.1.2.).

1.1.1. Positionnements ethniques et premières tentatives de conservation 1850-1948

Positionnements zoulous, anglais et afrikaners

Le Maputaland est une région historique (ethnie Thonga au nord, à la frontière avec le Mozambique, alors que le reste de la province est zoulou) et géographique (plaine littorale subtropicale et côte dunaire), qui tire son nom de Maputa, l’ancien nom de la ville de Manguzi. Les Thonga sont plutôt des pêcheurs que des cultivateurs ou des guerriers. Les deux concentrations de populations Thonga se localisent en retrait du littoral, de part et d’autre des nombreux lacs d’eau douce formés et dans l’intérieur des terres près de la rivière Pongola. A la frontière du Swaziland, sur les montagnes Lebombo, l’ethnie Swazi prend le pas sur l’ethnie Thonga³.

² 1994 est choisie comme référence par l’élection de Mandela (ANC) à la présidence de la république. C’est aussi la date de promulgation de la démocratie.

³ AFRA, 1990

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Au début du XIX^e siècle les Zoulous cherchent à s’emparer des terres des Thongas, qui acceptent en 1820 de payer un tribut au roi zoulou en échange de sa protection. Ceci signifie que la famille royale zoulou est alors responsable de la nomination des chefs traditionnels de la région et en particulier de la plus puissante famille de Tembe, dont le territoire s’étend de la rive est de la rivière Pongola à l’océan indien et de la frontière mozambicaine au nord de St Lucia.

Au même moment, des fermiers blancs de langue afrikaner se sont installés sur les hautes terres du Natal et du Transvaal de l’Est⁴ dans les années 1840-1850 au terme du "grand Trek", et après avoir fondé l’éphémère république de Natalia. Il est resté de ce rêve d’ouverture des républiques Boers sur l’océan indien une sorte de tradition récréative qui consistait à descendre en convoi pêcher aux environs de St Lucia. A la fin du XIX^e siècle, certains de ces Afrikaners ont construit des maisons et se sont installés à demeure à St Lucia, fondant ainsi un village de pêcheurs. Mais les Anglais, responsables de la colonisation du Natal dans les années 1850, ont aussi tenu à affirmer leur présence et leur autorité en ce lieu.

La colonisation fait donc son apparition au Maputaland avec les Portugais au nord, qui contrôlent Lourenço Marques (Maputo) et les Anglais au sud qui contrôlent la province du Natal. Ces derniers, après bien des déboires, finissent par conquérir le Zululand dans les années 1850. Le Maputaland devient alors un enjeu stratégique entre Anglais et Portugais. Il est finalement partagé en 1875 sous l’autorité du président français Mac Mahon, entre les sphères d’influences portugaise et anglaise. La frontière, typiquement coloniale, est une ligne ouest est tracée au niveau du parallèle 26°52' de latitude sud, qui sépare population et paysage similaires. C’est dans le même temps que l’assimilation des Thonga au royaume zoulou deviendra effective, facilitée par l’annexion du grand Zululand dans la colonie du Natal par les Anglais en 1897, et surtout par le départ massif des hommes thonga vers les mines du Transvaal.

En 1904, la *Zululand Delimitation Commission* décide de sélectionner des terres du "grand Zululand"⁵ pour les attribuer à des colons blancs, décision confirmée par le *Land Act* de 1913. La meilleure terre agricole du Maputaland est celle qui borde la rivière Pongola (figure 4). Elle a été réservée pour un éventuel peuplement européen⁶, mais aucun Blanc n’est réellement venu s’installer dans cette plaine alluviale. C’est une région extrêmement chaude avec le plus fort taux de paludisme d’Afrique du Sud et où le choléra connaît actuellement un important regain.

La proclamation des premières réserves et les expropriations consécutives à celles-ci

Les populations zoulou et thonga vivaient en véritable symbiose avec leur environnement direct, comme nous le montre le principe "*d’ubuntu*", qui (dans l’humanisme africain) implique que la communauté toute entière utilise et préserve les ressources naturelles données par Dieu. Ainsi attend-on de chacun des membres qu’il utilise les ressources naturelles pour le bénéfice de sa famille et de la communauté toute entière. Ainsi, ce fut au XVIII^e, que les premières formes de protection de la nature virent le jour, comme ce fut le cas sous le règne du chef Shaka Zulu, entre les rivières *Black Mfolozi* et *White Mfolozi*, cet espace étant exclusivement réservé à la chasse royale⁷. Et ce ne fut qu’avec l’arrivée des Européens en Afrique du Sud que la terre acquit un tout autre sens et devint l’objet de commerce et de trafics⁸.

⁴ actuel Mpumalanga

⁵ Le grand Zululand comprend donc le Maputaland, et donc le Thongaland, qui correspond plus strictement au district "Ingwavuma" débordant un peu sur le district Ubombo (figure 2).

⁶ TURTON, 1982, in SPP REPORTS, 1983

⁷ ERSKINE (John), 1990.

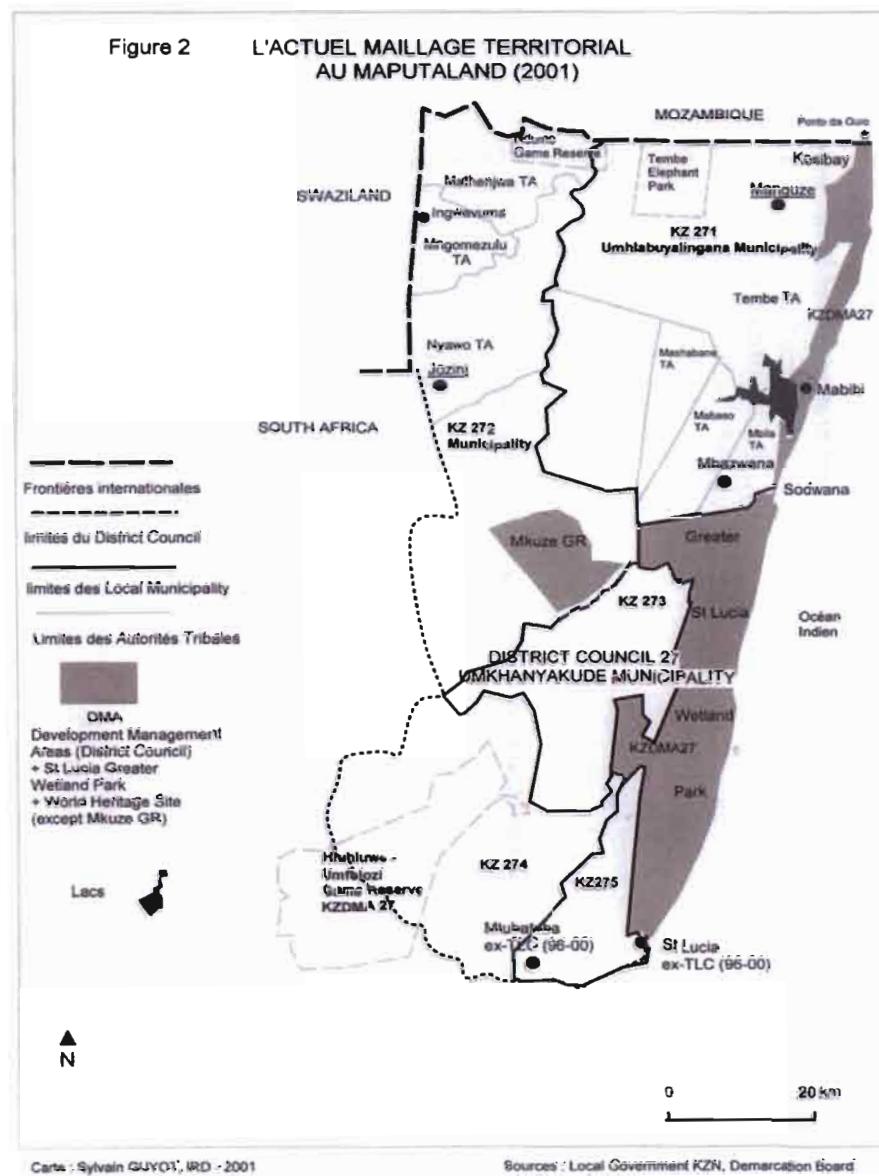
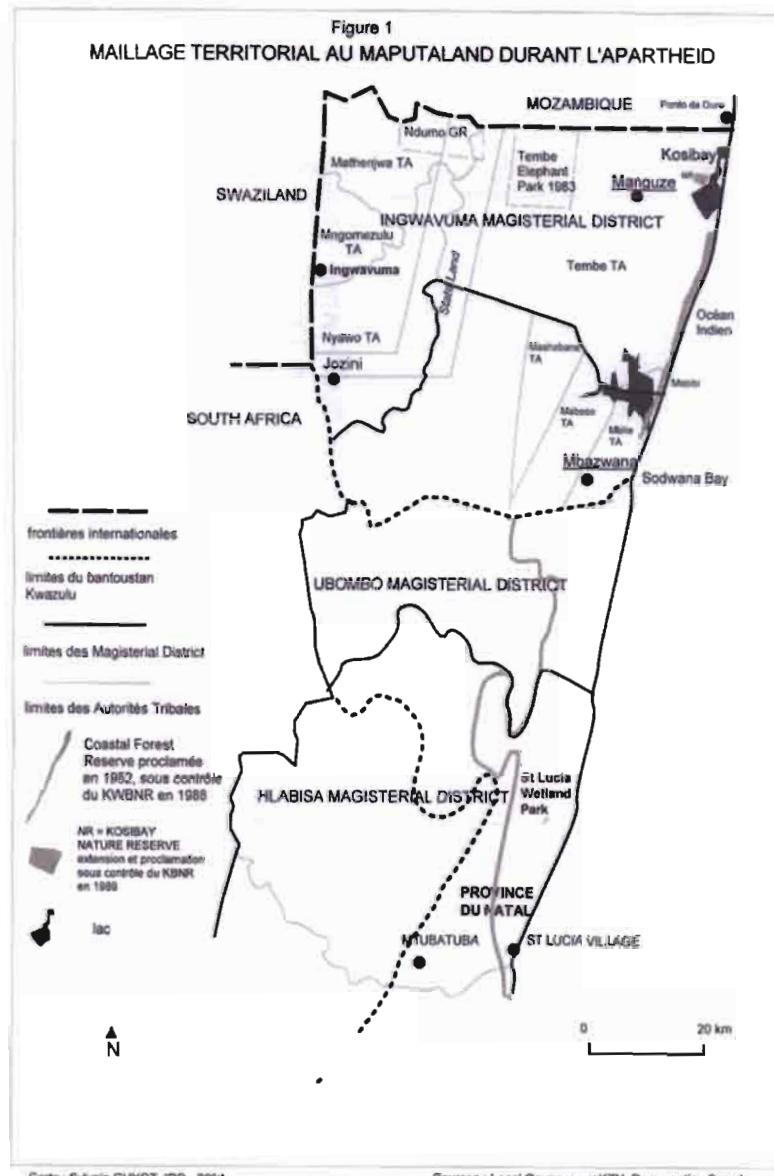
⁸ MAGI (L. M.), 1999

“Rencontres de l’innovation territoriale”

En effet, alors que les colons augmentaient leur territoire, leur impact sur les zones naturelles et les populations animales fut massif⁹. C'est dans ce contexte que furent proclamées, par un décret de 1897, quatre réserves dans le Zululand, dont trois existent toujours aujourd’hui. Ce furent les premières réserves naturelles du continent et qui, cent ans plus tard, continuent d'exister. Celles-ci avaient des fonctions très précises. En effet, elles servaient à certains de réserves de chasse et permettaient à d'autres de prévenir le risque de contamination virale entre animaux sauvages et bétail.

⁹ DAVION (Raoul Jeffrey), 1996 et DRAPER (Malcolm), décembre 1998.

“Rencontres de l’innovation territoriale”



“Rencontres de l’innovation territoriale”

La politique officielle de ségrégation étendue aux espaces naturels

Après avoir permis aux populations de rester dans l’enceinte des réserves naturelles dès lors qu’elles ne portaient une quelconque atteinte à la nature environnante, l’administration du Natal exclut dans les années 1930 toutes les populations noires des aires protégées¹⁰, et la nouvelle organisation ignora dès lors totalement les populations locales. La logique d’apartheid a donc été étendue aux rapports entre Homme et Nature par cette ségrégation. Pour justifier l’exclusion officielle des populations vivant à l’intérieur des zones protégées, l’argument utilisé était que les “tribus bantous exterminaient toute forme de vie sauvage dans leur voisinage” et que leur activité étaient aussi “la plus destructrice sur les forêts”¹¹.

De plus, les zones protégées les plus importantes se trouvent au nord-est du Natal (**figure 1**), à proximité des régions de fortes densités de population. Cela a développé une image fortement négative de la protection de la nature dans les zones rurales¹². Pour de nombreux Sud-Africains, le fait que certains conservateurs semblent plus touchés par la protection du rhinocéros noir que par le taux de mortalité infantile des “homelands” implique que les préoccupations environnementales ne sont que le fait de la classe moyenne blanche.

La création du Natal Parks Board en 1947

En 1910, une des lois issues de l’Union d’Afrique du Sud confia la responsabilité de la conservation de la nature aux gouvernements provinciaux. Mais le comité exécutif de la province du Natal décida à la fin des années 1940 de créer un organisme séparé pour la conservation dans la province. Le *Natal Parks Board* (NPB) fut ainsi établit par le décret provincial n° 35 de 1947 sous le nom officiel de *Natal Parks Game and Fish Preservation Board*¹³. Dès sa création, sa mission fut “d’assister les groupes privés et publics pour assurer l’utilisation raisonnée de la biosphère”¹⁴. Et ce fut l’ordonnance de conservation de la nature n° 15 de 1974 qui définit véritablement sa tâche, à savoir la gestion de la faune et de la flore à l’intérieur des aires protégées provinciales, mais aussi à l’extérieur de celles-ci, ce qui amplifia les rapports houleux entre populations locales et conservationnistes.

1.1.2. L’apartheid : du Natal au KwaZulu-Natal 1948-1994

L’avant bantoustan : le renforcement de la conservation par le Natal Parks Board (1948-1972)

L’absence de concertation entre l’administration du NPB et les locaux va se révéler avec la proclamation, en 1952, de deux réserves naturelles sur le littoral : la *Kosi Bay Nature Reserve* (près du lac Nhlange) et la *Coastal Forest Reserve* (de Sodwana au nord de Mabibi, cf. **figure 1**).

Les espaces non-protégés au nord de *St Lucia Park* et à l’est de *St Lucia Game Reserve* (**figure 1**) ont eux aussi fait l’objet de nouvelles appropriations, au niveau national. Ces espaces étant majoritairement des forêts ou des prairies, ils sont devenus des forêts d’Etat (*Cape Vidal State Forest*, *Eastern Shores State Forest*), gérées au niveau provincial, par le NPB. Cela entraîna, entre 1956 et 1964, l’expulsion de 5000 personnes vivant dans les *Eastern Shores*. Ainsi, à St Lucia, les années 1955-1980 permettent à des Blancs de vivre sans avoir à partager l’espace avec des autochtones soigneusement expropriés auparavant

¹⁰ BALLARD (Richard), 1994, p. 19.

¹¹ ibid., p. 60.

¹² DAVION (Raoul Jeffrey), 1996, op. cit., p. 1

¹³ BALLARD, op. cit., p. 29

¹⁴ DAVION, op. cit., p. 102.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Au début des années 1970¹⁵, la politique des bantoustans va répartir le Maputaland entre la province blanche du Natal et le bantoustan noir du KwaZulu, ce qui va impliquer l’existence de deux organismes de conservation distincts.

"L'effet bantoustan" : deux territoires (figure 1)

En 1972, Pretoria met en place la politique du "Grand Apartheid" consistant en la création de bantoustans indépendants (Transkei, BOP...) et de bantoustans autonomes, plus dépendants de Pretoria. C'est le cas du bantoustan KwaZulu. Cette création est ambiguë car elle crédibilise l'idée d'un territoire autonome zoulou, idée longtemps défendue par les rois, chefs et leaders zulu. Cela fit que Mangosuthu Buthelezi¹⁶ concevait ce bantoustan de manière positive, se voyant conférer tous les pouvoirs au sein de ce territoire. Mais en fait de territoire, il s'agit de parcelles émiettées ; le Maputaland étant l'un "des plus gros morceaux d'un seul tenant" en comprenant l'ensemble de l'*Ingwavuma Magisterial District* et la moitié de celui d'Ubonbo. Le *State Land* de la rivière Pongola reste officiellement géré par Pretoria et les deux réserves naturelles de Ndumo et Kosi Bay par le NPB.

"L'effet bantoustan" : deux organismes de conservation

Dans une déclaration sur la réserve de Kosi Bay en 1981, Buthelezi avertit que " l'attitude du *Natal Parks Board* envers les Noirs et ses manœuvres de conservation le forçaient à conclure que la seule solution pour le KwaZulu était de prendre en charge toutes les réserves du Zululand ". Et l'année suivante fut créé le *KwaZulu Bureau of Natural Resources* dont l'objectif principal fut la conservation de la nature dans le district d'Ingwavuma, comme un affront au gouvernement de Pretoria, qui avait quelques années auparavant essayé de se débarrasser de ce territoire encombrant marquant la frontière avec le Mozambique alors en guerre civile, en le donnant au Swaziland¹⁷.

Le but déclaré du *KwaZulu Bureau of Natural Resources* (KBNR) fut donc d'examiner les moyens avec lesquels les ressources naturelles du KwaZulu pouvaient être utilisées pour le meilleur avantage des populations tout en retenant des objectifs de conservation¹⁸.

On peut croire à cette version de la création du service de conservation de la nature du KwaZulu comme l'élévation d'une protestation contre la tradition coloniale du *Natal Parks Board*, mais on ne doit pas pour autant en oublier qu'il fut créé avec la bénédiction du gouvernement nationaliste d'apartheid au travers du département de l'aide au développement, et son budget était très faible¹⁹.

La volonté du gouvernement du KwaZulu de s'approprier la "conservation" ne s'arrête pas là. Il souhaite aussi proclamer ses propres réserves naturelles. C'est le cas en 1983 avec le *Tembe Elephant Park*. En 1984, la *Ndumo Game Reserve* passe sous le contrôle du KBNR. Et c'est en 1987-1988 que se décide l'extension très conflictuelle de la réserve naturelle de Kosi Bay. Quelles solutions va apporter la nouvelle ère politique démocratique amorcée en 1994 ?

1.2. Les mutations post-apartheid 1994-2001

1.2.1. Fusion et changement de philosophie des organisations de conservation

¹⁵ Dite politique du "Grand apartheid".

¹⁶ Le leader de l'IFP et anciennement à la tête du bantoustan du KwaZulu.

¹⁷ SPP REPORTS, 1983

¹⁸ INNFIELD (M. M.), 1986 b, p. 16-17.

¹⁹ DRAPER (Malcolm), décembre 1998, op. cit., p. 818-819 et BALLARD (Richard), 1994, op. cité, p. 44.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Le concept d’aire protégée a dû être réévalué au cours des deux dernières décennies, en menant un véritable effort pour lier la conservation de la nature et le développement des populations. Le principe est que les populations locales sont le facteur décisif dans le succès ou l’échec des politiques de conservation de la nature²⁰.

La fusion des deux organisations de protection des espaces naturels

Ainsi, en 1998, après de longues négociations qui reflétaient bien les tensions entre NPB et *KwaZulu Directorate of Nature Conservation*²¹ (KDNC, nouveau nom du KBNR) dues à leur histoire de développement séparé, les deux agences fusionnèrent pour devenir le *KwaZulu-Natal Nature Conservation Service*. Cette nouvelle autorité, créée par le *KwaZulu-Natal Nature Conservation Act* de 1997, est responsable devant la législature provinciale et le ministre de l’environnement. Elle est donc semi-gouvernementale, ce qui lui permet de retenir son propre revenu et d’utiliser ses finances comme bon lui semble.

Une des innovations majeures de cette période est aussi la création en 1993 des centres d’éducation environnementale dans les zones rurales. Du personnel du KDNC est ainsi chargé de s’adresser directement aux populations locales en les éduquant sur la nature et la manière dont ils peuvent s’en servir de manière durable. Cela permet d’initier une relation de proximité et de confiance entre les populations voisines des parcs et le service de conservation de la nature.

Un nouveau sens au mot "conservation"

En 1980, l’Union Internationale de Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles (IUCN) publia sa "Stratégie de Conservation Mondiale". Le mot de conservation y était radicalement redéfini comme "la gestion de l'utilisation de la biosphère par l'homme afin de produire un bénéfice durable à la génération présente tout en maintenant son potentiel pour répondre aux besoins et aux aspirations des générations futures".

Le nouvel organisme provincial de conservation de la nature s’adapta à ce changement de conception. De ce point de vue, le nouveau nom de l’organisme est fortement représentatif. En effet, en novembre 2000, on le dénomma "*KZN-Wildlife*", et pour être plus exact "*Ezemvelo-KZN-Wildlife*". En effet, "Ezemvelo" est un mot zulu désignant l'environnement ou la nature. Ce nouveau nom symbolise donc parfaitement la province du KwaZulu-Natal, alliant et entremêlant deux histoires et deux identités, anglaise et zoulou. Ce nom tente de les réunir en effaçant le passé "colonialiste" du NPB et en calquant l’organisation sur la réalité de sa population.

"Local boards" et "community levy" : une nouvelle relation entre parcs et communautés

Afin de changer concrètement la relation entre parcs et communautés, et pour que ces dernières bénéficient véritablement des aires protégées et prennent conscience de leur valeur, le "*KwaZulu-Natal Nature Conservation Management Act*" n° 9 de 1997 établit le système des "*local boards*" concernant une aire protégée ou un groupe d’aires protégées. Ce système est une innovation en Afrique du Sud, et même sur le continent africain ; il peut en effet "donner l’opportunité de mieux harmoniser la relation entre les parcs et les communautés et cela peut permettre de donner aux communautés accès à un bénéfice optimal du parc"²². Ces assemblées visent à représenter tous les intérêts présents autour des aires protégées, en comprenant des membres d’autorités traditionnelles, des agriculteurs, des organisations touristiques ou commerciales, des conseils municipaux ou de district, des groupes environnementaux, donc tous les représentants d’intérêts spécifiques d’un secteur défini. L’objectif concret de ce système est de promouvoir la prise de décision au niveau local concernant la gestion de la conservation de la nature à l’intérieur des aires protégées et de discuter des

²⁰ DAVION (Raoul Jeffrey), 1996, op. cit., p. 9

²¹ Le KDNC est le nouveau nom du KBNR depuis 1994.

²² Msongi Tembe, chef induna à Manguzi de l’autorité traditionnelle de Tembe communication personnelle, traduction.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

activités ayant lieu dans et autour des aires protégées. Le pouvoir de cette assemblée est de mettre au point un plan de gestion concernant l’aire protégée en question ; les décisions prises par ce groupe devant tout de même être acceptées par le *KZN-Wildlife*.

Le *KZN-Wildlife* essaie aussi de faire bénéficier concrètement les communautés de leur proximité avec une aire protégée. Ils reprennent ainsi l’idée du KBNR, avec laquelle chaque parc donnait 25% de ses revenus aux autorités traditionnelles voisines. En effet, depuis le premier février 1998, chaque visiteur du parc doit payer une certaine somme d’argent, accumulé dans un trust. Cet argent servira à développer des projets communautaires autour des parcs, comme des infrastructures touristiques ou tout simplement des projets de développement local. Ainsi, et pour ne citer qu’un exemple, en octobre 2000, 125.000 rands furent donnés à la communauté de Khula pour l’établissement d’un site sur l’héritage zulu au village de Khula au nord de Dukuduku.

De manière concomitante et avec des objectifs similaires (donc concurrentiels ?), une réelle structure de gouvernement local se met en place.

1.2.2. Mise en place d’un maillage de gouvernement local

De la transition au redécoupage, l’exemple de St Lucia : 1996-2000

Suite aux élections démocratiques de 1994, les priorités nationales relatives au développement changent radicalement. Le *Reconstruction and Development Program* (RDP) admet enfin que le partage équitable et la prospérité doivent exister pour tous et spécialement dans les zones rurales sous-développées, caractéristiques du Maputaland. La politique des bantoustans est officiellement abandonnée. Il faut donc redéfinir tous les découpages d’Afrique du Sud aux niveaux provincial, régional et local, ce travail étant confié au *Demarcation Board*.

La plupart des aires municipales ont été modifiées. Les villes moyennes et grandes tendent à réunir des zones Noires économiquement défavorisées et des zones Blanches favorisées. Pour les petites villes et encore plus pour St Lucia qui est un village enclave, les changements ont été moins marqués. St Lucia est en 1995 un *Transitional Local Council* (TLC), le n°52, et va conserver strictement ses limites anciennes. Les habitants de St Lucia ont été les premiers à se féliciter de cette mesure, car ils n’étaient ainsi pas encore contraints à "partager" (en particulier avec la communauté du village de Khula, distante de deux kilomètres sur la route de Mtubatuba). St Lucia reste fidèle à son esprit conservateur, son maire Arrie Viviers étant sympathisant du *Conservative Party*, parti d’extrême droite, dont l’AWB (*Afrikaner Weerstandsbeweging*) d’Eugène Terreblanche constituait pendant longtemps le bras armé.

En l’an 2000 est apparu un nouveau découpage du territoire, les conseils régionaux étant séparés en plusieurs districts et des municipalités étant mises en place au niveau local (**figure 2**). St Lucia est ainsi rattachée à Dukuduku South et à Monzi, elle est donc maintenant amenée à jouer le jeu de la nouvelle Afrique du Sud, c’est à dire de la nouvelle équité territoriale. St Lucia sort donc de son statut d’enclave et doit désormais intégrer la réalité de son territoire avoisinant. Ce redécoupage n’enthousiasme pas non plus les chefs traditionnels au Maputaland, territoire aux mains de l’IFP, officiellement favorable à ces derniers. En effet, les amakhosi²³ voient d’un mauvais œil l’établissement d’un nouveau pouvoir local, qui pourrait leur faire une concurrence directe.

1.2.3. Initiative nationale, reconnaissance internationale

²³ Les amakhosi (sing. : inkhosi) sont les chefs traditionnels zoulous, chacun en charge d’une communauté et d’un territoire défini. Ils sont secondés par des indunas, en charge d’arrondissements de taille et d’importance variables.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

En l'an 2000 la *Kosi Bay Nature Reserve* et la *Coastal Forest Reserve* sont réunies aux réserves de St Lucia et de Mkuze pour former le *Greater Saint Lucia Wetlands Park* (GSLWP), reconnu Patrimoine Mondial de l'Unesco en 1998. Ce nouveau parc est cogéré (pour les aspects relatifs à la conservation et au tourisme) par le *KZN-Wildlife*, la *Lubombo Spatial Development Initiative* (LSDI)²⁴ et le ministère provincial du tourisme²⁵. La LSDI est financée par le gouvernement national pour améliorer les infrastructures routières entre St Lucia et le Mozambique et pour développer des initiatives privées de développement éco-touristique en rapport avec le nouveau grand parc, favorisant ainsi l'émergence d'un corridor environnemental et touristique.

Nous pouvons donc noter une réelle profusion d'institutions en charge de la nature et de sa gestion, ce qui nous autorise à nous demander quelle est leur capacité à gérer des conflits persistants en relation avec les espaces naturels protégés au Maputaland ?

2. Conflits spatiaux et stratégies d'acteurs entre gestion environnementale et développement touristique et communautaire : de Dukuduku à Mbangweni

Les deux études de cas qui vont suivre se veulent une illustration différenciée des conflits fonciers existant au Maputaland. La "saga" des squatters de la forêt de Dukuduku identifie un conflit opposant occupants illégaux et préservation d'une forêt naturelle d'Etat. L'histoire du corridor de Mbangweni met en relief une réclamation foncière d'occupants ancestraux et légaux d'une terre sur une partie de la *Ndumo Game Reserve*. Les modalités de résolution de ces deux conflits sont sensiblement différentes et montrent le poids de l'héritage d'apartheid ainsi que les différents rapports entre pouvoirs centraux et locaux relatifs à l'espace.

2.1. De l'occupation illégale : les squatters de la forêt de Dukuduku (St Lucia)

Les environs de Dukuduku (**figure 3**) étaient durant l'apartheid intégrés à la province blanche du Natal. Aucun endroit n'était donc prévu pour l'habitat de communautés noires. Et ce fut dans les années 1950 que furent expulsées les dernières populations noires des *Eastern Shores* et de certaines parties du parc de *St Lucia*.

2.1.1. Genèse et enjeux du conflit

Le début des années 1980 confirme St Lucia dans sa vocation de destination touristique, et donc comme pôle potentiel de création d'emplois. D'autre part, les prospections minières ont débuté dans les *Eastern Shores* et de nombreuses rumeurs commencent à courir dans les communautés sur les immenses potentialités de création d'emploi liées à la mine. La situation de la forêt d'Etat du sud de Dukuduku prend donc une importance toute particulière, en étant située entre *St Lucia Village* et les grandes exploitations agricoles de Monzi. Dans les années 1983-1984 commencent donc à s'y installer des habitants venus du bantoustan voisin et des immigrés du Mozambique, fuyant la guerre civile. Toutefois, la diversité écologique de la forêt va commencer à être atteinte par ce nouveau peuplement. Le DWAF décide alors en 1988 d'expulser ces personnes, et de les reloger plus au nord, à proximité de la route Mtubatuba-St Lucia. Des logements sommaires et une adduction d'eau potable et d'électricité sont ainsi mis en place ; c'est la naissance du village de Khula. Cependant, certains habitants de la forêt de Dukuduku refuseront de la quitter et de rallier ce village.

2.1.2. Tentatives de résolution et division des communautés

²⁴ Andrew Zaloumis, manager du LSDI est aussi *acting CEO* (Chief Executive Officer) du GSLWP.

²⁵ Government Notice 4477 of 2000, Government Gazette No 21778, vol. 425, Pretoria, 24 Novembre 2000.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

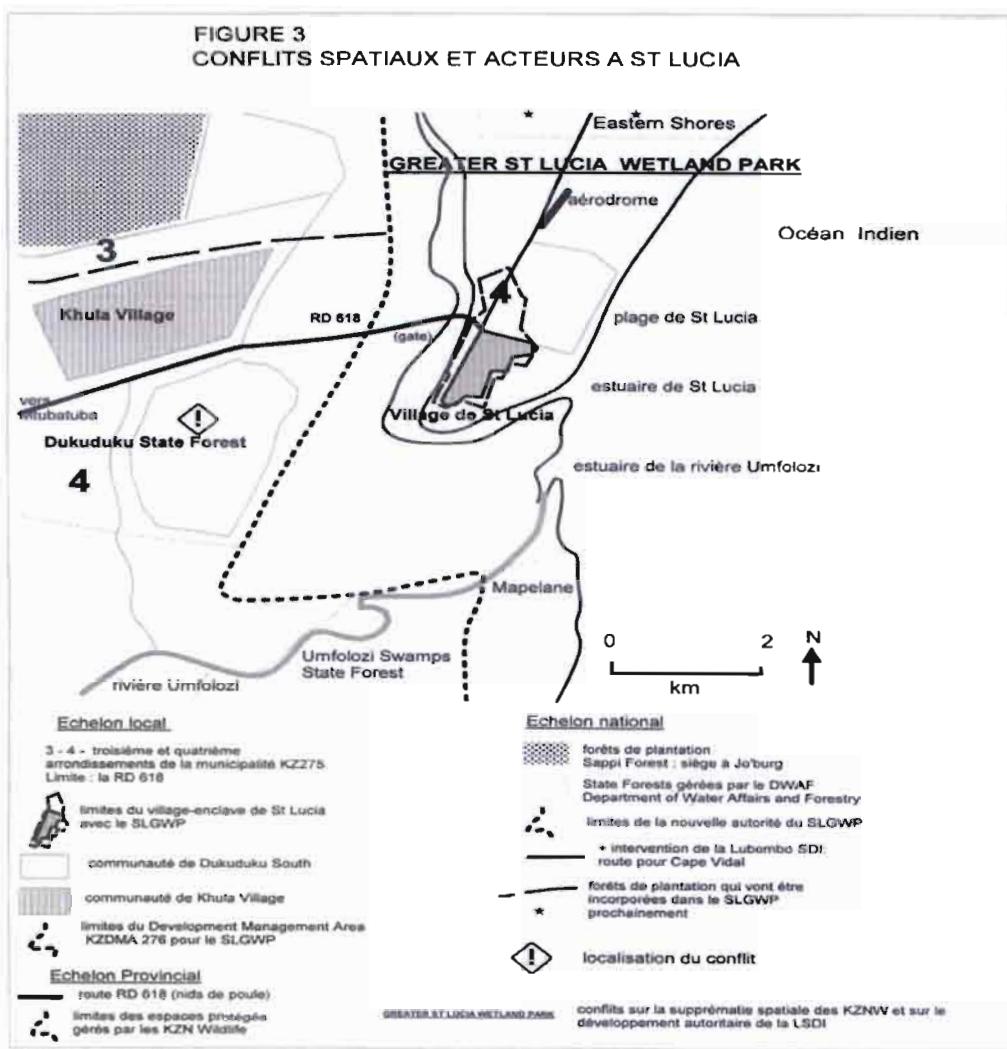
Le départ d'une grande partie de la population entraîne l'arrivée de nouveaux “squatters” au début des années 1990, attirés, entre autre, par le projet d'ouverture d'une mine de titane dans les *Eastern Shores*. Dans le même temps, la gestion de la forêt passe de la DWAF au *Natal Parks Board*. L'apartheid étant terminé, l'expulsion pure et simple de ces populations serait extrêmement mal perçue. Les relations entre les NPB et les membres de la communauté sont extrêmement tendues. Dans le même temps, un conflit sérieux se noue entre les deux communautés au nord et au sud de la route, la communauté du village de Khula réclamant la priorité d'accès à d'éventuelles créations d'emplois à St Lucia.

Le sud de Dukuduku acquiert une réputation de plus en plus détestable, apparaissant comme une zone de non-droit, comme la cachette de tous les criminels opérant à St Lucia et dans les environs. Cela inquiète certains développeurs touristiques à St Lucia qui font pression sur les *Natal Parks Board* pour que ces personnes soient expulsés manu militari. Au même moment une demande est effectuée auprès de l'UNESCO pour promulguer le GSLWP patrimoine mondial de l'humanité. Dukuduku aurait normalement du faire partie de ce grand parc, mais il a été décidé d'exclure cette forêt des limites retenues car elle aurait pu entraîner l'échec de cette reconnaissance internationale²⁶.

En 1999, la délégation de la gestion de la forêt aux *KwaZulu-Natal Nature Conservation Service* (ancien nom du *KZN-Wildlife*) prend donc fin. Le DWAF recouvre donc sa responsabilité juridique sur la forêt. Une nouvelle proposition de relogement est annoncée, et deux grandes fermes, pour un coût total de 11 millions de Rands seront construites à Monzi pour accueillir les populations relogées dans une sorte de “d'agrivillage”. Par conséquent, la communauté est divisée, certains souhaitant accepter la proposition du gouvernement, et d'autres la refusant catégoriquement.

²⁶ Entretien avec Roger Porter, responsable des traités internationaux au sein du KZNW.

“Rencontres de l’innovation territoriale”



En 2001, une majorité d’illégaux refuse toujours de partir. Nombre d’entre eux invoquent, le potentiel de création d’emplois de la LSDI et la meilleure fertilité de la terre dans la forêt. Mais même s’ils sont plus de 3000 (même 4000 selon le Demarcation Board), leur principal problème est de n’être pas officiellement reconnus. Pourtant ils ont été inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales du 5 décembre 2000²⁷.

2.1.3. La récupération du conflit par le local contre le national : des enjeux électoraux

Les nouveaux politiques locaux ne sont pas restés indifférents à cette manne électorale et ont pris fait et cause pour les illégaux. De ce fait, ils s’interposent dans le règlement du conflit, qui ne devrait en principe concerter que le gouvernement. Mr Mdaka, senior de l’IFP, et ancien maire de Mtubatuba de 1995 à 2000, est très critique face à cette récupération politique, et est convaincu que "la destruction environnementale constituée par le pillage de cette forêt, pourrait nuire à la fréquentation touristique". Mais cette opinion n'est pas partagée par tous et certains dévelopeurs touristiques de St Lucia déclarent même qu'il faudrait plutôt intégrer la communauté dans les développements touristiques en cours.

²⁷ Entretien avec le conseiller municipal de St Lucia, M. Mbatha.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

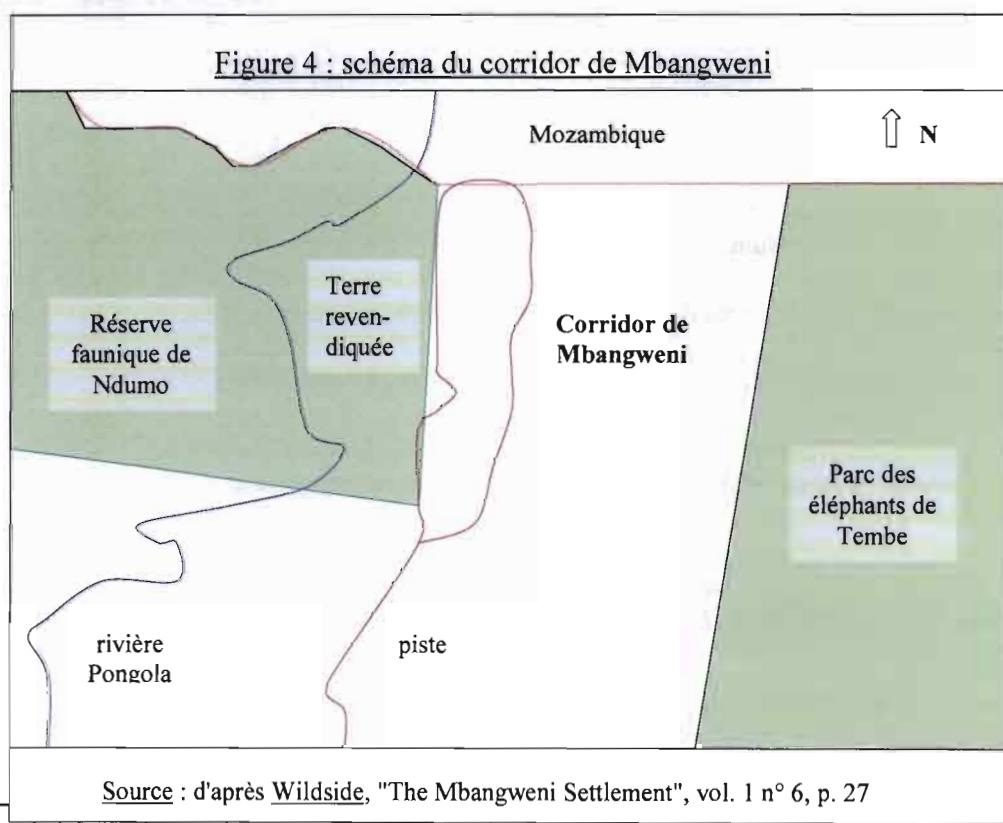
Ce conflit, avant tout lié à la destruction d'un patrimoine naturel²⁸, s'impose maintenant comme un conflit entre l'échelon national (ANC), totalement impliqué dans sa stratégie de développement éco-touristique faisant toujours aussi peu de place aux communautés “non officielles”, et le nouvel échelon local (IFP), une manière de plus de protester devant le peu de place accordé au local dans ce grand projet de LSDI-GSLWP.

Dernièrement, en mai 2001, le ministre national des Eaux et Forêts, Ronnie Kasrils, a inauguré les fermes de relogement destinées aux squatters de Dukuduku, annonçant dans le même temps que des forêts de plantation proches du grand parc seront incorporées dans le Patrimoine Mondial du *Greater Saint Lucia Wetlands Park*. Cela dévoile bien toutes les contradictions liées à la gestion de la nature dans la province, quand on sait qu'il faudra environ une génération pour que ces forêts retrouvent leur aspect naturel, et que d'autres communautés traditionnelles vivent à l'intérieur du Patrimoine Mondial, comme celles de Nkovukeni et KwaDapha, près de Kosi Bay. Celles-ci semblent aussi dégrader leur environnement²⁹ mais ont le "privilège" d'y être établies depuis longtemps et de ne pas en avoir été délogées. Ainsi, nous pouvons nous demander si reconnaître un site Patrimoine Mondial n'est pas aussi accepter son occupation traditionnelle et ancestrale par l'homme ?

Le corridor de Mbangweni, aux marges de ces projets nationaux et internationaux, montre une autre forme de partenariat entre conservationnistes et communautés.

2.2. La résolution de la revendication foncière du corridor de Mbangweni à Ndumo

Dans la province, chaque réserve naturelle fait l'objet d'une revendication foncière sur les aires naturelles, et les parcs de Tembe et de Ndumo n'échappent pas à cette généralité en faisant l'objet de trois revendications distinctes. Mais la réserve de Ndumo présente une originalité, puisque l'une des réclamations, celle de la communauté de Mbangweni a abouti le 19 novembre 2000. A cette date, la communauté s'est vue donner la propriété d'une partie de la réserve de Ndumo, ce qui a causé une vive réaction de l'opinion publique.



Source : d'après Wildside, "The Mbangweni Settlement", vol. 1 n° 6, p. 27

²⁸ Il faut relativiser cela quand on songe aux nombreux hectares de forêt naturelle qui ont été convertis en forêt de plantation par le DWAF, en particulier au nord de la forêt de Dukuduku South.

²⁹ entretien avec Scotti Kyle.

Comme le montre la **figure 4**, les parcs de Ndumo et de Tembe sont séparés par le corridor de Mbangweni habité par une communauté (nous l'appellerons donc ici la communauté de Mbangweni), sous la juridiction de l'autorité traditionnelle de Tembe et constituée d'environ 1.500 personnes (114 foyers) qui revendiquaient la perte de leurs droits sur leurs terres entre 1940 et 1960, suite à la proclamation de la réserve faunique de Ndumo en 1924.

Cette revendication était apparue une première fois en 1998 et était prête à aboutir. Mais la publication d'un accord visant à donner la propriété de dix hectares de la réserve à l'autorité de Tembe déclencha de vives protestations dans la province³⁰. La demande fut ensuite rejetée pour lacunes dans le dossier d'instruction, ce qui avait à l'époque entraîné d'importants troubles dans la région. Ainsi, une centaine de personnes furent arrêtées après avoir saccagé les barrières du parc. Cela nous permet de bien mesurer la sensibilité d'un problème tel que la restitution de terres aux communautés dépossédées sous l'apartheid et la difficulté de le résoudre en contentant à la fois l'opinion publique et les populations.

2.2.2. Réapparition de la revendication foncière en 2000

Ce fut en septembre 2000 que la demande de la communauté de Mbangweni prit une nouvelle tournure. En effet, les propositions de Thabi Shange - la commissaire chargée des revendications foncières au KwaZulu-Natal - concernant cette revendication furent révélées par la presse avant d'avoir été officiellement rendues publiques. Cela lança une nouvelle polémique concernant la manière de gérer les revendications foncières, déchaînant l'indignation des défenseurs de l'environnement et des développeurs touristiques de la région du Maputaland. La WESSA menaça même de déposer plainte contre la commissaire et contre le *KZN-Wildlife* après avoir relevé de nombreuses irrégularités dans la manière de gérer cette revendication et le non-respect des conditions légales d'une telle procédure. En effet, l'EIA³¹ (*Environmental Impact Assessment*) qui aurait dû être lancée dès que la gestion de la réserve était susceptible de changer, ne le fut que le 18 octobre 2000. De même, la réserve de Ndumo est un site Ramsar³², ce qui aurait du obliger le *KZN-Wildlife* à avertir l'IUCN de la revendication foncière dont faisait l'objet la réserve, ce qui ne fut fait que très tardivement.

Ce fut en définitive le 19 novembre 2000 que fut scellée la fin de cette revendication foncière au travers des deux mémorandums "d'accord" et "de compréhension mutuels" qui reconnaissent que la communauté de Mbangweni fut dépossédée de ses droits durant l'apartheid et lui donnent donc de ce fait la propriété de 1.262 hectares du sud-est de la réserve de Ndumo et un dédommagement financier. Les autorités du *KZN-Wildlife* se félicitent de l'issue trouvée à ce conflit, définissant l'accord comme "l'une des percées les plus progressives et innovantes dans la délicate procédure des revendications foncières", et elles voient en ces mémorandums le modèle qui pourrait servir à la résolution d'autres conflits et faire bénéficier les communautés de la province. Mais les termes de "l'accord" peuvent nous faire douter des réels bénéfices que la communauté pourrait en retirer, comme nous l'explique Laurence Munro, le responsable du respect de la loi au sein de la réserve de Ndumo :

"Cette terre leur appartient, mais ils ne seront pas autorisés à entrer dans la réserve, à y construire des habitations, à y planter quoi que ce soit, à y apporter du bétail ou à y pêcher. La

³⁰ Par opinion publique, il faut ici entendre les groupes de pression environnementaux tels que la *Wildlife and Environment Society of Southern Africa* (WESSA), à majorité blanche.

³¹ Un EIA (environmental impact assessment) vise à assister ceux qui prennent des décisions avec des lignes de conduite pour achever une utilisation durable de l'environnement. C'est une procédure visant à collecter et à évaluer des informations environnementales, pour fournir des arguments suffisant pour évaluer les effets sur l'environnement et préférer un projet à un autre. (MAGI, 1999, op. cit., p. 451).

³² Un site Ramsar est un site reconnu par l'IUCN pour ses zones humides d'une importance internationale.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

seule chose qu’ils puissent faire pour en retirer un bénéfice est d’y faire venir une entreprise privée pour qu’elle y établisse une infrastructure touristique. Si des chasseurs professionnels veulent venir, la communauté recevra des bénéfices d’une telle activité, mais elle ne peut pas s’y établir ou cultiver cet endroit. La clôture ne bougera pas et [le KZN-Wildlife] continuer[a] de gérer cette zone”.

De plus, cette zone se situe dans la plaine de la rivière Pongola, et est inondée une grande partie de l’année suite aux lâchés d’eau du barrage de Jozini. Etant de plus situé dans un méandre, le seul accès possible jusqu’à cette zone serait de la réserve de Tembe. On peut donc comprendre la portée de cet accord, comme un préambule pour le KZNW de l’établissement effectif d’un lien entre les deux réserves de Ndumo et Tembe que l’organisation recherchait depuis de nombreuses années.

Les revendications foncières comme créatrices de développement local.

Ce nouveau processus de restitution des terres traditionnelles permet aux populations zoulous de "réacquérir" leur patrimoine, de prendre conscience de sa valeur et de tenter d'initier un développement local à partir de ces ressources naturelles. Ainsi, 30 kilomètres à l'ouest de Ndumo, l'autorité traditionnelle de Mathenjwa a lancé un projet d'aire de conservation communautaire, à savoir celui d'*Usuthu Gorge*, dans les montagnes de Lebombo, à la frontière entre Afrique du Sud, Swaziland et Mozambique. Ce parc communautaire est très important car il est le premier parc créé et géré par la communauté, ses bénéfices lui revenant donc directement. Et pour le KZN-Wildlife, la mise en place d'une réserve communautaire comme celle-ci aurait d'autres bénéfices, à savoir à la fois celui de mieux faire comprendre en quoi consiste la conservation de l'environnement aux communautés locales, mais cela permettrait aussi de mettre en place des zones tampons entre les aires protégées et les zones de peuplement. Et des investisseurs privés tels que la compagnie touristique "Vuka Town" saisissent aussi cette occasion pour établir un complexe touristique "haut-de-gamme" aux abords du parc, à Nkonjane. Ce projet, évalué à près de 3 millions de rands, prévoit ainsi d'accueillir 66 touristes dans un ensemble mêlant aventure, culture zoulou, swazi et thonga et visite de réserves naturelles, entre Afrique du Sud, Mozambique et Swaziland.

Le projet de "peace-park" du corridor de Futi

Une des perspectives les plus salués par les environnementalistes dans cette zone concerne le projet de réserve naturelle transfrontalière du corridor de Futi, mis au point par le LSDI, englobant la zone frontière entre Afrique du Sud, Mozambique et Swaziland, et rejoignant les réserves de Ndumo, Tembe, Hlane (Swaziland) et Maputo (Mozambique). En effet, l'objectif premier de cette nouvelle zone de conservation est de rétablir la route de migration des éléphants indigènes entre la réserve des éléphants de Maputo et celle de Tembe. Mais même si ce projet est encore loin d'aboutir, sa réalisation partielle pourrait impulser un important développement local de la zone, comme semble le croire le gouvernement mozambicain qui a déjà donné à l'entreprise touristique américaine Blanchard une concession de 99 ans pour y développer des infrastructures éco-touristiques.

Conclusion

Le patrimoine naturel en Afrique du Sud est éminemment politique, portant en lui une histoire chargée de ségrégation, de "développement séparé" et les germes de conflits potentiels. Le pouvoir de l'apartheid a en effet privé la majorité de la population de son patrimoine naturel. Dans cette "longue marche vers la démocratie", le nouvel objectif de la politique officielle est de faire marche arrière en permettant à cette population de vivre avec son environnement, l'apprivoiser, le comprendre et le conserver en sachant l'utiliser de manière durable. Ainsi le KZN-Wildlife essaie désormais de s'adresser directement aux populations zoulous et de se rapprocher de leurs préoccupations en leur

“Rencontres de l’innovation territoriale”

permettant par exemple d'accéder aux ressources des réserves naturelles et d'en recevoir de réels bénéfices. Le gouvernement national, de son côté, met en place une stratégie de développement dirigiste (LSDI) et à vocation internationale. La multiplication de ces agences de développement, souvent peu coordonnées, n'a pas encore réellement commencé à porter ses fruits. Les pratiques restent souvent contradictoires voire absurdes comme nous le montrent les exemples de Dukuduku et de Mbangweni. La multiplication des acteurs et des stratégies de pouvoir représente pour le moment un frein supplémentaire pour le développement du Maputaland qui reste fondamentalement une région pauvre et encore peu fréquentée par le grand tourisme international. Mais l'objectif reste, à terme, d'initier une relation durable de coopération et d'entraide entre parcs et populations voisines.

Références

- AFRA, 1990, *Maputaland : conservation and removals*, AFRA, Pietermaritzburg, 60 p.
- BALLARD R., 1994, *Unnatural divide: reconciling people and nature in KwaZulu/Natal Conservation Organisation*, maîtrise de géographie, université du Natal, 78 p.
- BRUTON M.N., 1980, *Studies on the ecology of Maputaland*, Rhodes University, Durban, 560 p.
- COCK J., 1991, "Going green at the grassroots, the environment as a political issue" in *Going green, People, politics and the environment in South Africa*, Eddie KOCH & Jacklyn COCK (eds.), Cape Town: Oxford University Press, 1-32.,
- CORD, 1991, "Regaining control" in: *Restoring the Land: Environmental change and post Apartheid South-Africa*, O. Bennet & W. Davies (eds.) - Londres: Panos publication Ltd.
- CSIR, 1993, *Environmental Impact Assessment: Eastern Shores of St Lucia*, Env. Impact Report, 184 p.
- DAVION R.J., 1996, *A contribution to understanding contemporary people-environment dynamics: South African approaches in context.*, PHD: Institute of Natural Resources: Pietermaritzburg, 119 p.
- DRAPER M., 1998, "Zen and the Art of Garden Province Maintenance: the Soft Intimacy of Hard Men in the Wilderness of KwaZulu-Natal, South Africa, 1952-1997", *Journal of Southern African Studies* 24(4), 801-828.
- ERSKINE J., 1990, *Assessment of the Implications with Reference to Environmental and Conservation Management Aspects*. - Pietermaritzburg : Institute of Natural Resources, 28 p.
- FRITZ J-C, 1996. – "L'évolution des politiques de l'environnement en Afrique du Sud. Recomposition territoriale et protection de la nature", *Hérodote* 82/83, 213-233.
- GERVAIS-LAMBONY P., 1997, *L'Afrique du Sud et les États voisins*. Paris : Armand Colin, 244 p
- INNFIELD M.M., 1986 a, *Improving Local Support for African Conservation Areas*, Institute of Natural Resources, Pietermaritzburg, 43 p.
- INNFIELD M.M., 1986 b, *The Viability of establishing Industries in KwaZulu based on Wildlife products from the central Complex*, Institute of Natural Resources, Pietermaritzburg, 299 p.
- KOCH E, 1991, "Rainbow alliances, community struggles around ecological problems", p. 20-32 in *Going green, People, politics and the environment in South Africa*, Eddie KOCH & Jacklyn COCK (eds.), Cape Town: Oxford University Press.
- MAGI L, 1999,"People, recreation, and the environment", p. 441-458 in : *The geography of South Africa in a changing world* : sous la direction de R. Fox et K. Rowntree, Cape Town : Oxford University Press, 490 p.
- MAPHANGA K., 1999, Socio-economic conditions in the Greater Saint Lucia Wetlands Park, Planning division, KZNCS, 30 p.
- Provincial gazette of KwaZulu-Natal, 3 july 1997, *Local Board for protected areas*, p 1017-1018
- RAMPHELE M., 1991, *Environment and change in post-apartheid South Africa*, Panos, London, 216 p.
- REY B., 2001, *La redéfinition des interfaces des réserves naturelles au KwaZulu-Natal, Afrique du Sud*, Mémoire de Maîtrise, Institut de Géographie Alpine, Grenoble.
- SANDWITH T., 2001, *KwaZulu-Natal Wildlife: Strategic Business Plan*, document interne KZNW, 23 p.
- SPP REPORTS, 1983, *Forced removals in South Africa*, vol. 1: 120 p., vol. 2: 572

“Rencontres de l’innovation territoriale”

VOGEL C. et DRUMMOND J., 1995, Shades of ‘green’ and ‘Brown’: Environmental Issues in South Africa, in *The Geography of change in South Africa*, A. LEMON, Wiley, Winchester, pp. 85-98.

Une nouvelle territorialité pour une nouvelle conservation de la nature au KwaZulu-Natal ?

Benoît Rey, Enseignant, Stagiaire IRD
benoitrey@yahoo.co.uk

I / Une tradition pour la conservation de la Nature au KwaZulu-Natal ?

Une des singularités du KwaZulu-Natal est d'être l'un des espaces précurseurs en Afrique en matière de protection de l'environnement. En effet, les premières formes de conservation africaines y apparaissent, le mythe rejoignant en cela bien souvent la réalité avec l'origine "légendaire" des premières réserves dans cette zone. Nous en avons ainsi rapportée la création au XVIII^{ème} siècle de trois "parcs" par le roi zoulou Shaka¹, dans le Zululand². L'objectif de ces espaces préservés de toute intervention humaine était de constituer des réserves de chasse³ et témoigne du type de relation que les populations et le pouvoir entretenaient avec les milieux naturels environnants. La préservation, la gestion et l'exploitation collective des ressources environnementales peuvent aujourd'hui être érigées en modèle surtout si l'on retient les aspects harmonieux de la relation sociale à l'environnement et que l'on oublie quelque peu la violence des rapports inter et intra-communautaires.

D'importantes atteintes à l'environnement allèrent de pair avec l'avancée de la colonisation. Certaines furent liées au véritable amour des Européens pour la chasse et au partage colonial de l'espace qui cantonnait les populations autochtones dans des espaces restreints (Brooks, 2001). On peut dès lors mieux comprendre la création par les autorités coloniales de réserves de chasse dans le Zululand, la diversité faunique de cette zone étant reconnue de longue date comme d'importance majeure⁴. Y apparut donc en 1894 le premier parc naturel du Natal, créé par les autorités anglaises, et en 1897, furent proclamés les parcs de *Saint Lucia*, *Hluhluwe* et *Umfolozi*. Puis, de nouvelles réserves naturelles virent le jour afin de protéger différents biotopes et tenter de sauver une espèce devenue depuis l'emblème de la conservation de la Nature dans cette zone : le rhinocéros noir.

Mais une des caractéristiques de la Province du Natal vient aussi de son origine coloniale anglaise qui lui fit cultiver une différence au sein de l'Union sud-africaine vis-à-vis de la Colonie originelle du Cap ainsi que des ex Républiques boers. La conservation de la

¹ SHAKA : (1787-1828) Chef guerrier reconnu comme l'unificateur d'une nation zouloue et opposant déterminé à la colonisation européenne. Il est le fils de Senzangakhona, chef du clan Zoulou, et de Nandi, du clan Qwabe, étant proche de la famille royale Mthethwa où il grandit sous la protection du stratège militaire Dingiswayo. Grâce à son sens aigu de la stratégie, Shaka transforma les maigres troupes zouloues en une puissante armée par l'incorporation progressive et forcée des anciens mercenaires et des vaincus. La littérature accumulée sur Shaka en a fait la figure mythique zouloue par excellence, servant à la fois de miroir aux colonisateurs et de refuge psychologique à l'oppression pour les Africains. Si l'Inkatha Freedom Party (IFP) utilise amplement ce héros du passé à des fins populistes évidentes, certains mouvements africains – et autres – commencent à revendiquer l'héritage glorieux de Shaka (source : <http://www.cean.u-bordeaux.fr/lasr/st.html>).

² Zone au nord de Durban, délimitée par la rive gauche du fleuve Tugela (cf. la carte sur les zones fonctionnelles).

³ Entre les rivières Black Umfolozi et White Umfolozi.

⁴ Ce que nous pouvons notamment percevoir au fil des récits d'exploration au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle.

Nature, sorte de spécialité du Natal, prit dans ce contexte des allures de symbole pour le maintien d'une certaine souveraineté provinciale dans le cadre de l'Union. Ainsi en 1926, un organisme "national" appelé le *National Parks Board* fut créé. Comme en réponse à cet accaparement national de la gestion de la Nature, les autorités du Natal créèrent en 1947 leur propre organisme, le *Natal Parks Game and Fish Preservation Board*, véhiculant désormais une conservation de type anglo-saxon dans une Afrique du Sud dominée politiquement par les Boers. Dans les années 1990, cet organisme regroupait 74 réserves sur près de 696.240 hectares, soit 10 % de la superficie provinciale.

La conservation de la Nature peut donc être un axe privilégié pour affirmer une identité politique comme en témoigne encore la mise en place de l'organisme zoulou *KwaZulu Directorate of Nature Conservation* en 1981⁵, dans un bantoustan pourtant assez densément peuplé (107 habitants par Km²) mais dont le gouverneur (Buthelezi) refusait de laisser la prérogative environnementale aux seuls Blancs. Avec le redécoupage provincial et la création en 1997 du KwaZulu-Natal, les organismes de conservation de la Nature du bantoustan et de la province blanche furent rassemblés en une nouvelle entité aujourd'hui dénommée *Ezemvelo KZN-Wildlife*⁶.

II / La conservation de la Nature : d'un "apartheid" déguisé à un début d'ouverture ?

La conservation de la Nature est donc un vecteur d'identité et autorise une forme d'affirmation vis-à-vis du pouvoir national, mais nous ne pouvons oublier les éternelles victimes de cette gestion, c'est-à-dire les populations locales qui, quand un parc était créé en zone rurale, étaient évacuées par la force, et cela surtout après le vote des lois foncières racistes de 1913. De plus, nous pouvons noter un objectif géopolitique évident dans ces créations, comme au nord de la province où l'on envisageait de proclamer une pléiade de parcs naturels pour couper le KwaZulu du Mozambique, et donc faire de la zone frontière une zone tampon (Neumann, 1997). Cette conservation autoritaire se traduit par un antagonisme très fort entre l'administration des parcs et réserves et les populations voisines en général. Jusque dans les années 1980. Les parcs étant perçus comme des "îlots" de protection, auxquels la population ne pouvait accéder, ce qui engendrait de nombreuses pratiques illégales dans ces zones, braconnage notamment (la chasse traditionnelle zouloue étant interdite et la pêche très réglementée).

Avec d'une part la fin de l'apartheid et d'autre part les nouveaux principes d'association des populations locales à la gestion des aires protégées (Compagnon & Constantin, 2000), la nécessité de rendre plus poreuses les interfaces se fait particulièrement sentir (Fritz, 1996). Dans le cas de l'Afrique du Sud, il s'agit également pour les parcs de nouer des échanges avec l'extérieur pour que les populations noires puissent réinvestir leur patrimoine, au travers de l'accès aux terres ancestrales et à certaines traditions (comme la médecine traditionnelle des *sangomas*⁷ et des *mutis*⁸) (Fig, 1999 ; Ramutsindela, 2001). Le KDNC avait déjà adopté une sorte de charte sociale permettant un emploi préférentiel des

⁵ Appelé plus tard *KwaZulu Bureau of Natural Resources (KBNR)*.

⁶ Auparavant appelé *KwaZulu-Natal Nature Conservation Service*.

⁷ Sangoma : sorcière zouloue (masc. : nyanga). Ces individus pratiquent la médecine traditionnelle, souvent à des fins commerciales. En septembre 1994, un congrès a réuni les sangomas exprimant leur désir d'une reconnaissance officielle de la thérapie traditionnelle, au même titre que la médecine occidentale.

⁸ Muti : "médecine, arbre, drogue" en zoulou. Les effets supranaturels de ces plantes ou drogues d'origines diverses sont supposés apporter richesse, protection et puissance.

populations locales dans les réserves naturelles ainsi qu'un accès aux ressources naturelles de ces terres, comme les plantes et la viande issue d'opérations de *culling*⁹, ainsi que la participation à des programmes intérieurs aux parcs comme "working for water"¹⁰. De même, les services d'éducation environnementale, initiés par le bantoustan du KwaZulu, furent-ils adoptés par le nouvel organisme et développés dans toute la province auprès de la majorité des aires protégées.

II / Vers une cogestion des aires naturelles au XXI^{ème} siècle ?

Comme en témoignèrent les affrontements tendus entre populations locales et rangers à la réserve faunique de *Ndumo* (extrême nord du KwaZulu-Natal), la redistribution des terres est un des problèmes majeurs que doit affronter le *KZN-Wildlife* aujourd'hui. En effet, le "*Land Restitution Act*" de 1994 a proposé de dédommager les populations spoliées sous l'apartheid soit par indemnisation, soit par l'attribution de nouvelles terres ou encore par la reconnaissance de droits fonciers sur les terres revendiquées. Dans la province du KwaZulu-Natal, au 15 décembre 2000, près de 30.000 revendications foncières (*Land Claims*) avaient été déposées auprès du service chargé de ces contentieux (*Land Claim Board*), dont cinquante concernaient des aires protégées. Jusqu'à présent, seules deux d'entre elles ont été résolues¹¹.

Il était donc impératif pour le *KZN-Wildlife*, de gérer ces situations porteuses d'éventuels conflits en tentant de trouver des solutions négociées, des compromis. Il fut ainsi décidé, concernant la demande de la communauté de *Mbangweni* faite sur le parc de *Ndumo*, de reconnaître un droit de propriété sur la terre à cette communauté, tout en maintenant son statut d'aire protégée. Cette solution sans conséquences réelles sur l'intégrité du parc permit cependant de donner à la communauté un certain droit de regard sur la gestion du parc.

En 1997, la loi n° 9 du *KwaZulu-Natal Nature Management*¹², visait à mettre en place des systèmes de cogestion entre service de conservation de la Nature, développeurs économiques locaux et *Amakhosi*¹³, dans le cadre des Local Boards (cf. schéma). L'objectif étant à terme, d'harmoniser les relations entre parcs et communautés pour que ce voisinage offre le maximum d'opportunités de valorisation locale des ressources environnementales protégées. On peut également voir dans l'instauration de ces *Local Boards* une tentative de la part de l'administration provinciale des parcs et réserves d'élaborer des arrangements locaux avec les autorités coutumières et les entrepreneurs du tourisme qui contournent les nouveaux conseils municipaux élus (Antheaume & Giraut, 2002).

De même, pour que les communautés bénéficient financièrement des parcs, le *KNB* donnait aux autorités traditionnelles 25 % des revenus des réserves. Ce système ne bénéficiant souvent pas aux communautés mêmes a été modifié : depuis le 1^{er} février 1998, tous les touristes qui pénètrent dans une réserve naturelle du Natal payent avec les droits d'entrées une taxe spéciale, le "*community levy*", qui alimente un fonds spécial, le "*community trust*". Pour

⁹ Culling : abattage sélectif d'animaux sauvages et protégés considérés comme trop nombreux dans un espace restreint.

¹⁰ Le programme "working for water" fut lancé en Afrique du Sud pour initier des opérations de gestion des eaux, ce qui se traduisait dans les parcs naturels par l'élimination des plantes allochtones colonisant les cours d'eau.

¹¹ A savoir celles des communautés de Dukuduku (dans la forêt du même nom, au sud de Saint Lucia) et de *Mbangweni* (sur la partie sud-est du parc de *Ndumo*, cf. Guyot & Rey-Soulingeas, 2001).

¹² Parue dans la gazette provinciale du 3 février 2000.

¹³ Amakhosi : pluriel d'inkosi, chef d'une autorité traditionnelle zouloue.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

bénéficier de cet argent, chaque communauté doit donc établir une proposition de développement local, étudiée par le *KZN-Wildlife*, qui décide ensuite de financer ou non ce projet.

La conservation de la Nature au KwaZulu-Natal est donc le fruit d'une histoire chargée de ségrégation et de "développement séparé", mais les autorités cherchent aujourd'hui à revenir sur ce passé en mettant en place de nouveaux systèmes permettant de rapprocher communautés et aires protégées. On est bien là dans la préoccupation universelle de la réconciliation entre développement et préservation des ressources environnementales, en revanche l'articulation avec les nouvelles municipalités élues ne semble pas prévue ni même recherchée.

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*, N° 379 spécial Congrès de l’UGI de Durban : *Regards sur l’Afrique*, F. Bart, J. Bonvallot & R. Pourtier (eds.) 39-58.

BROOKS, S., 2001, *Changing Nature: A Critical Historical Geography of the Umfolozi and Hluhluwe Game Reserves, Zululand, 1887 to 1947*, PhD, Queen’s University, Department of Geography.

COMPAGNON, D. & CONSTANTIN, F., (eds.) 2000, *Administrer l’environnement en Afrique*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 497 p.

FIG, D., 1999, "L'environnement en Afrique du Sud : l'Etat et la société civile face aux nouveaux enjeux" in *Afrique du Sud : Les débats de la transition*, J. Copans & R. Meunier (eds.) Revue Tiers Monde 159 (XL), pp. 579-595.

FRITZ, J.-C., 1996, "L'évolution des politiques de l'environnement en Afrique du Sud. Recomposition territoriale et protection de la nature", in *La nouvelle Afrique du Sud*, Hérodote 82-83, pp. 213-233.

GUYOT, S. & REY-SOULINGEAS, B., 2001, "Conflits spatiaux et jeux d'acteurs au Maputaland, entre conservation d'un patrimoine naturel et développement communautaire (KwaZulu-Natal, Afrique du Sud)", Journées de Géographie Tropicale de la Rochelle 12-15 septembre 2001 "Patrimoine et développement dans les pays tropicaux".

KOCH, E., 1998, "Nature has the power to heal old wounds : War, peace & changing patterns of Conservation in Southern Africa" in *South Africa in Southern Africa. Reconfiguring the region*, D. Simon (ed.) pp. 54-71.

NEUMANN, R.P., 1997, "Primitive Ideas : Protected area buffer zones and the politics of land in Africa", *Development and Change* 28, pp. 559-582.

RAMUTSINDELA, M.R., 2001, *Unfrozen Ground : South Africa's Contested Spaces*, Aldershot, Ashgate, 102 p.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

REY-SOULINGEAS, B., 2001, *La redéfinition des interfaces des parcs naturels au KwaZulu-Natal, Afrique du Sud*, mémoire de maîtrise, Grenoble, Institut de Géographie Alpine.

Margins at the Heart of Territorial Innovation? A Comparative Look at Administrative Borderlands (South Africa, France, Morocco, Niger and Togo)¹

Benoît Anteaume, Directeur de Recherche, Représentant IRD Johannesburg
irdafsud@iafrica.com

Frédéric Giraut, Maître de conférences en accueil à l'IRD, Université de Durban-Westville,
fgiraut@wanadoo.fr

- Keywords: Borderland, Margin, Periphery, Boundary, Frontier, Border, Territorial restructuring, Territorial innovation, Park, Local government system; South Africa, France, Morocco, Niger, Togo.
- Abstract: On all levels and in very different contexts, administrative borderlands are often centres of functional specialisation as well as derogatory and potentially innovative initiatives or practices. Beyond the handicap of discontinuity created by administrative boundaries, institutional agreements take place officially to a greater or lesser extent, in order to manage an uncertain and complex situation. Observing these processes in contexts as different as those of Togo, France, Niger, Morocco and South Africa enables us to bring out certain geopolitical patterns indicating relations between centres and peripheries, and between various levels of territorial administration (e.g. municipalities, regions and central states). Perhaps, for that matter, the much sought-after new formulae of territorial governance are developed on these borderlands.

¹ Translated by Lynnaia Main from Anteaume & Giraut, 2002

Citizens of a State with a powerful, Jacobin² model of territorial administration, rational and consisting of a multi-tiered hierarchy of discrete, non-overlapping administrative units, we can only admire South Africa's tour de force. In the full swing of establishing a new territorial order, the Municipal Demarcation Board invented – alongside the usual administrative division – the cross-boundary municipalities. In this manner, whilst simultaneously substituting a certain administrative equality to the areas' statutory diversity – formerly organised in a rigid hierarchy and differentiated according to their inhabitants' skin colour – the new South African system emancipated itself from the sacrosanct principle of a multi-tiered hierarchy of non-overlapping units, habitually guiding all administrative reforms with egalitarian and rational references. Should this be interpreted as a South African oddity, or one more sign confirming the hypothesis that territorial innovation, in this era of complexity, occurs on the margin or, more exactly, in the borderlands?

Grappling with its margins, South Africa invented the cross-boundary municipalities

One of the challenges that has arisen with post-apartheid South Africa's social, political and territorial reorganisation is how to handle its internal margins, those where 'second rate' citizens were confined, in areas relegated far from economic and political centres. In reaching this objective of restoration and reintegration, two potentially contradictory necessities presented themselves: abolishing statutory differences and introducing a sense of equity, and therefore diversity, within the new entities and institutions. Consequently, how to treat the inherited margins or borderlands became a crucial issue and predominated debates firstly on the provincial redvision process, then the municipal divisions (Fox, 1995; Gervais Lambony M.A., 1996; Gervais Lambony P., 1999; Griggs, 1994; Khosa and Muthien, 1998; Maziau, 1995; Narsiah and Maharaj, 1997; Ramutsindela, 1998 and 2001). This focusing of debates on the internal margins rather than potential centres was expressed successively by:

- the inclusion in the 1994 Interim Constitution of a list naming fourteen potential border conflicts resulting from the division into nine provinces. These conflicts would need to be resolved by referendum and/or in the new local government apparatus. Some of these border 'disputes' were the subject of detailed studies. This is notably the case of Bushbuckridge, located in the Northern Province (renamed Limpopo Province in February 2002) touching Mpumalanga Province and composed of two parcels of land from the ex-bantustans of Gazankulu and Lebowa (Narsiah and Maharaj, 1999; Ramutsindela and Simon, 1999; Ritchken, 1994). It is also true of the border between KwaZulu-Natal and the Eastern Cape (Claude, 1997; Bekker and Manona, 1992), and settlements functionally linked to Pretoria, but located beyond Gauteng's northern limit (Gervais-Lambony and Guillaume, 1999; Allanic, 2001).
- critique of the 'transitional local councils'. These were hurriedly devised as an extension of the municipal statute reserved, up until then, for white sections of the cities, to their black, 'Coloured' and Indian peripheries – the townships – in the name of equity. These

² *Translator's note:* The Jacobin Club, a radical political organisation during the French Revolution, held that democracy should take the form of a highly centralised, indivisible Republic. This became the basis for the centralised, 'strong' state model that has prevailed in France until recently.

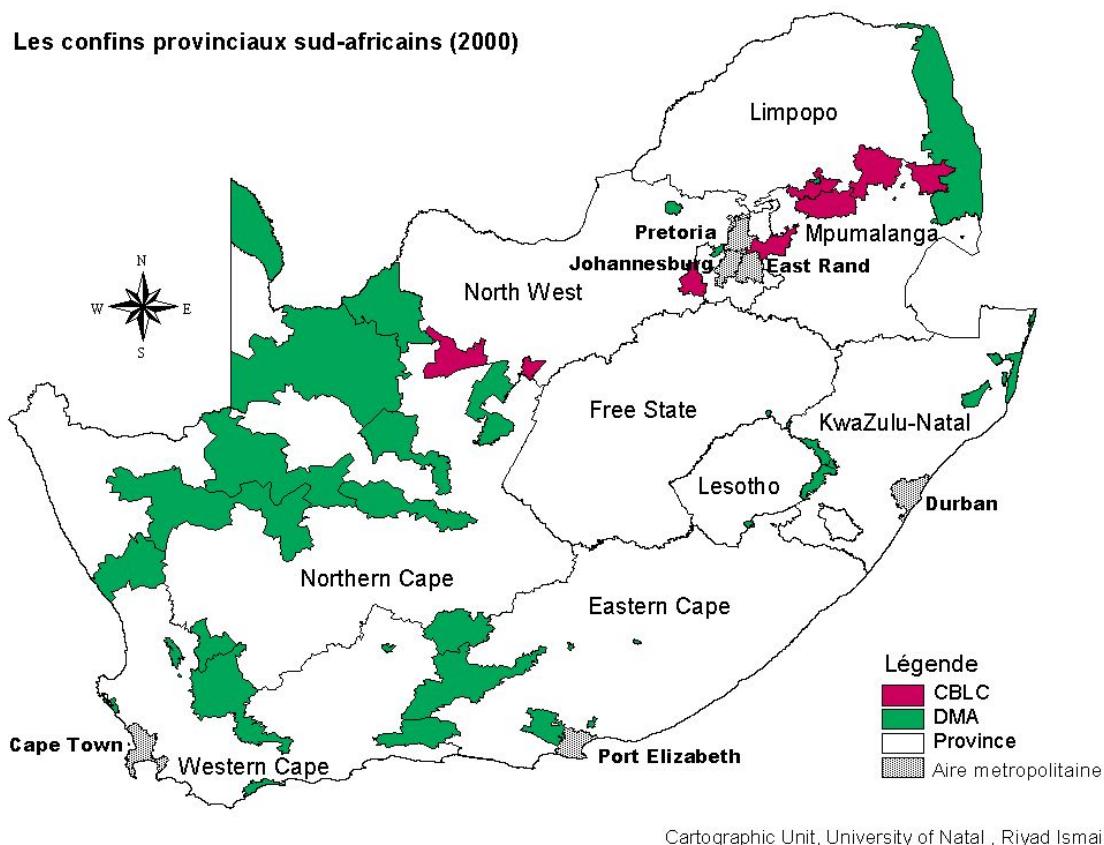
TLCs often were disputed and challenged for overlooking the cities' informal or semi-rural peripheries as well as displaced urbanisation beyond the former bantustans' limits (Cameron, 1999; Bekker, 1997; Bond, 1998; Gervais-Lambony, 1996; MacCarthy and Bernstein, 1998; Sutcliffe, 1996);

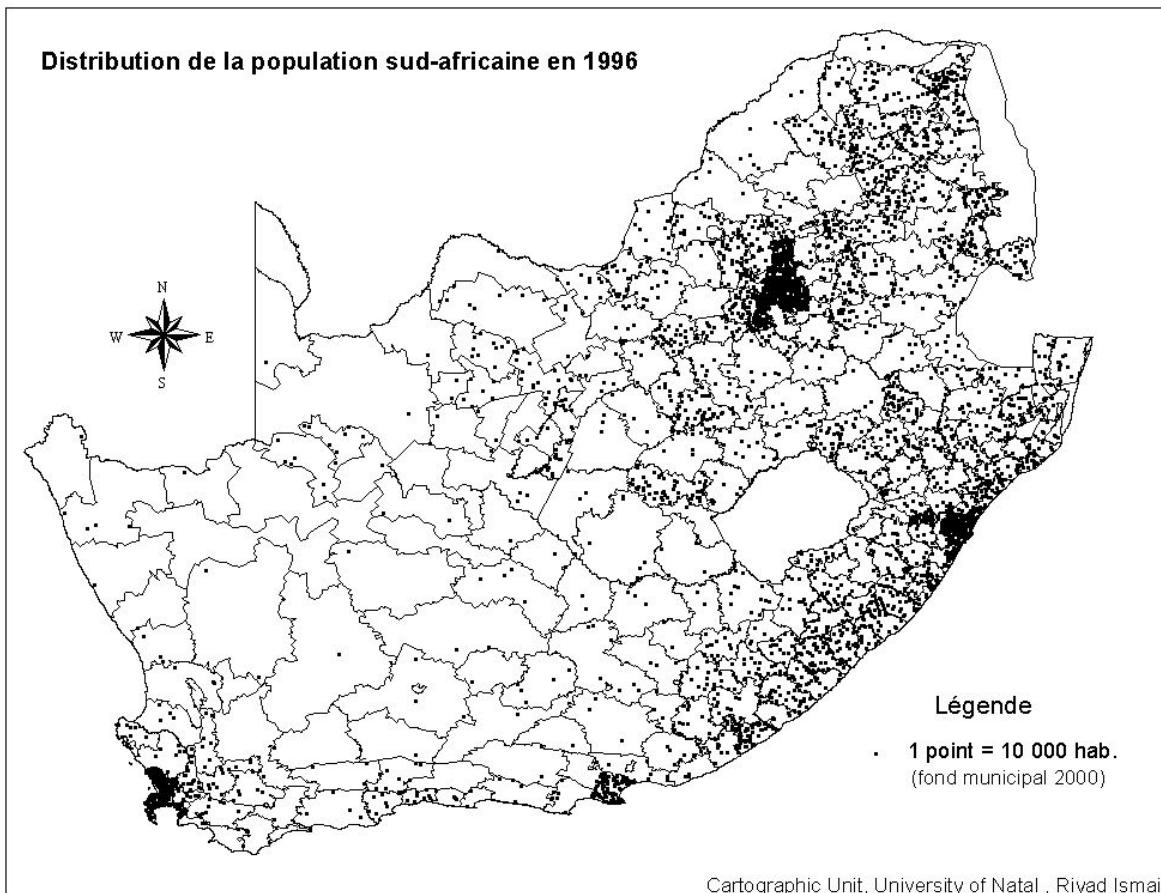
- the resurgence of the traditional authorities question and, more generally, demands for autonomy for the peripheral rural areas in the debate over the South African territory's complete, 'wall-to-wall' division into municipalities, metropolitan areas and districts. Traditional authorities threatened and marginalised by the new local government mechanism were able to find an echo and popular support for their demands against the background of the 'African Renaissance' slogan launched by President Mbeki and reinterpretable at will (Crouzel, 1999; Ramutsindela, 2001). While sometimes obliterating the important redistribution issue within composite municipal entities, these demands were able to lead to financially strapped but socio-economically homogeneous municipal entities.

Hence, debates on the issues at stake in radically reforming the South African state's territorial organisation focused on handling the internal margins. It must be said that in South Africa, at all scales, the contrasts are extreme between the limits of the inherited entities, and that discontinuity phenomena were exacerbated under the Grand Apartheid policy.

Nationally and regionally, however, one can distinguish two very different – indeed contrasting – types of marginal spaces or borderlands. On the one hand, the '**empty borderlands**', also often positioned along an international border, are marked by very low population density and development dominated by park- or reserve-type environmental protection measures; they are ex 'buffer zones', on a national scale, of an isolated South Africa. On the other, the '**full borderlands**', a sort of South African speciality, are direct heirs of the displaced urbanisation policies carried out within the Grand Apartheid framework and the establishment of the bantustans.

Les confins provinciaux sud-africains (2000)





The administrative handling of the empty and full borderlands³

Comparing these two maps (created using ‘SA Explorer’) allows us to note that a portion of the ‘full borderlands’ enjoys the status of Cross Boundary Municipality (CBM). This is notably the case around the Johannesburg-Pretoria conurbation and the borderlands of the Limpopo and Mpumalanga provinces for the highly disputed Bushbuckridge region, but the system could not be applied to KwaZulu-Natal’s southern limits following the provincial authorities’ refusal. The ‘empty borderlands’, numerous along the international border and in the Northern Cape province, are composed for their part of district-administered areas (District Management Area or DMA); thus, they fall under the second level of local government and escape the integral municipalisation of the South African territory.

Within the framework of the new South African local government apparatus, the Demarcation Board devised straightaway the formulae of the *District Management Areas* for the ‘empty borderlands’ and the *Cross Boundary Municipalities* for the ‘full borderlands’. The first type consists in not granting a basic municipality status to very low-density areas (parks, reserves, but also the arid, scarcely populated margins on Namibia’s outlying areas) by directly entrusting their management to the second level of local government, the districts. The second sets up municipalities straddling two provinces, in particular as an attempt to settle the situation of the contested provincial identities listed in the Interim Constitution. Hence, at issue are two adaptations or special dispensations to the principles of ‘wall-to-wall’ division and a multi-tiered

³ *Translator’s note:* Text for the two preceding maps reads as follows: 1) ‘South African Provincial Borderlands’, Legend: CBM, DMA, Province, Metropolitan Area. 2) ‘1996 South African Population Distribution’, Legend: 1 dot = 10,000 inhabitants (Municipal collection, 2000).

hierarchy of non-overlapping administrative entities that, it should be noted, prevail in rationalising a local government system henceforth united through equity.

Therefore, one can perceive in this focusing the debates surrounding South Africa's territorial reorganisation on the margins, edges and internal boundaries, the resurgence of the boundary theme so precious to newly independent countries and former New World colonies. However, it is rather the heritage of a segregated system, taken to extremes and to different scales, which resurfaces in this manner. For our part, we think one must also see in the importance assumed by borderlands, and their handling, the symptom, here quite pronounced, of a universal process of growing recomposition and territorial complexity. Our observations and work in West Africa, North Africa and France – that is to say, in very different contexts – lead us to view borderlands as privileged places of invention and articulation. In these areas, special dispensations, compromises and flexible arrangements are tried and tested, as much on the level of individual and collective practices, as of institutional set-ups.

'National peripheries': beyond the exploitation of differentials, an expression of globalisation

As for dynamics related to borderland areas, the overwhelming majority of studies and works concern international borderlands. These areas are the headquarters *par excellence* of economic dynamics linked to the exploitation of differentials from centres that drain goods or labour from the neighbouring country. Conversely, these dynamics can be nearly entirely absent in the case of closed or frozen borders, either in the form of 'no man's lands' made into a national park-type sanctuary or militarised buffer zones. But beyond this exploitation of local resources generated by discontinuity, many authors agree that in these cross-border zones, they perceive one of the signs of the nation-state's obliteration and the elaboration of geopolitical compromises linked to globalisation (Anderson and Dowd, 1999).

These cross-border dynamics can be recognised, or pursued and encouraged by public authorities. On the European scale, this is the case with the services of the European Commission, which systematically favours cross-border projects by means of different programmes. The main one is INTERREG, a 'community initiative' that survived all the Structural Funds reforms and, on its third renewal, therefore has already supported several generations of projects since the 1980s. It provides substantial financing to cross-border initiatives, even when from regional groupings ineligible for the social and territorial objectives of *cohesion*, that is to say, regions wealthier than the European average. European states, and notably France, are little inclined to support this type of policy and do not make its legal feasibility any easier; on the contrary, contemporary South Africa is directly implicated in an ambitious policy of promoting cross-border dynamics. While the new local government system is being put in place, the South African land planning policy uses the Spatial Development Initiatives tool to promote opening up the territory and the South African economy. It is thus the 'corridors' and notably the one connecting the Johannesburg-Pretoria conurbation to Maputo, as well as the potentially transnational coastal areas, who benefit from these programmes to develop transportation and tourist infrastructures, which must accompany the economic and spatial opening up of the country and these selected sectors. Managed out of the Development Bank of Southern Africa, these SDI completely overlook the new municipal institutions and their areas

and are not linked to the provinces. In this, they are similar to the missions responsible for successfully carrying out large-scale regional development projects in France in the 1960s, such as the development of the Languedoc-Roussillon coast. They also differ markedly insofar as they rely on private initiatives to raise capital, design and manage development projects, which will then be transferred to the public authorities at the end of the concession contract period (BOT system: build, operate, transfer).

In Maputaland, region in northeastern KwaZulu-Natal between the Indian Ocean, Swaziland and Mozambique, and in the regions neighbouring these two states, the Lubombo SDI project focuses heavily on road and tourism infrastructures and ridding the area of mosquitoes. Sylvain Guyot (2001) and Benoît Rey (2001) were able to note the near non-existence of relations between the SDI's administration and local officials, be they newly elected or traditional authorities. Likewise, even though the Lubombo SDI is at the heart of a complex of coastal and continental reserves and parks enjoying the status of UNESCO World Heritage site and Biosphere Reserve, no co-ordination exists with the provincial-level parks and reserves administration (Ezemvelo KwaZulu-Natal Wildlife).

Furthermore, the Southern African national parks, most of which touch international boundaries, were able to serve as 'no man's lands' and other national-level 'buffer zones' that today are at the heart of a large, Southern African-scale cross-border project (Koch, 1998). The Peace Parks project should thus put parks situated on either side of the borders into continuous contact as far as their management is concerned. In the process, this project is considering extending protected areas to make them coalescent. In Maputaland, considerations are underway to attach two small parks (Ndumo and Tembe), one formerly in Natal and the other in the KwaZulu homeland, to a Mozambican reserve (Maputo Elephant Reserve) by including vast interstitial areas under the designation of Futi Corridor. However, at the same time local communities established on these areas are demanding, on the contrary, to regain control of part of these areas (Rey, 2001). The conflicts of interest linked to the collision of differently scaled projects are thus flagrant, and compromises or settlements by arbitration are not only worked out on the basis of the projects' strength or their transnational nature. They must take into account the strategy of neighbouring local communities, without whose participation any project of this type is doomed (Neumann, 1997; Tapela and Omara-Ojungu, 1999).

In West and Central Africa, 'national peripheries'⁴ are the areas experiencing some of the sub-continent's most important urban, economic and political dynamics (Asiwaju, 1989; Bennafla, 2002; Cour, 1994; Mbembe, 1999). Here again, public policies initiated by international funders can encourage these dynamics.⁵ Along these 'busy international borderlands', 'national peripheries' emerge when trade is particularly intense and its briskness ensured by 'populations whose lives and practices straddle the borders' (Igué, 1995). These spaces are thus the central point for numerous cities – often small, sometimes twinned, but active and growing. According to the author, these 'national peripheries' are 'veritable enclaves that

⁴ J.O. Igúé (1995), who takes an interest in West African border areas, defines a certain number of 'border enclaves' and contrasts the 'alternative international borderlands' that demonstrate 'limited dynamism' with 'national peripheries'. These are nearly all situated along monetary borders, that is to say on the edge of the 'Franc Zone', in contact with states with non-convertible currencies: Nigeria, Ghana, Liberia, Guinea, Gambia, Guinea Bissau and Sierra Leone.

⁵ Thus a new programme to revive West African spatial planning and development, managed by the Municipal Development Programme (*Programme de Développement Municipal*) based at Cotonou and supported by the World Bank and the French DATAR agency, proposes to prioritise cross-border approaches.

dominate adjoining “nation-states” through their economic and social role’; they ‘create what inter-state negotiations and projects have not been able to build’, that is to say, integration of the sub-region’s economic policies. Such an approach focuses on the existence of informal and/or clandestine ‘parallel’ market networks organised from a pattern of central border areas. E. Grégoire (1996) speaks thus of a ‘webbed urban network’ in describing the dense and complex cross-border urban network joining Niger and Nigeria. The importance of the identified areas must not lead us to forget that the frontier phenomenon is equally involved in the dynamics of less populated, busy and structured areas. We were thus able to study several border situations, notably in Togo, Ghana and Niger.

Badou and the Litimé, Togo's bridgehead to the Ghanaian cocoa plantations
Or, cocoa at any cost
(Giraut, 1994 and Antheaume and Pontié, 1990)

In the Togolese ensemble, the Litimé is an isolated but wealthy periphery and an opening onto the Ghanaian plantations. This enclave was effectively joined to French colonial territory after the road link with Atakpamé was completed in 1939. However, the region long remained oriented towards the Gold Coast. A reversal occurred after the countries attained independence, when the heir to the £ sterling, the Ghanaian cedi, could not compete with a stable and attractive CFA franc; furthermore, the Togolese authorities favoured the drainage of the bordering Ghanaian cocoa plantation crops from this bridgehead. Plundering of part of the Ghanaian crop peaked at the beginning of the 1970s, in full-blown Ghanaian economic decay against the backdrop of a spread in illegal practices. This was known as the ‘Kalabule economy’. As a result, Togolese export volume for the year 1970/71 was nearly 30,000 t., or 3 times greater than the 1959/60 harvest and 4 times more than it would be in 1988/89! The economic stakes in this artificial inflation of Togolese exports were substantial. They generated an over-supply of roads and a tar-covered region in the 1970s, with roads obviously not extended beyond the border and which today have deteriorated. This border position also made the Litimé eligible for a television broadcasting station, whereas electrification has not yet really made its appearance!

Today, the region is captive to its economic and strategic posting and its cocoa plantation history. National economic stakes, and the importance of the commercial (marketing firms at Badou, network of collectors) and technical (packaging plant at Badou, Togolese Coffee and Cocoa Plantation Renovation Company (*Société pour la Rénovation de la Caférière et de la Cacaoyère togolaises* or SRCC) at Badou and Tomégbé) infrastructures, impede any economic restructuring. Nevertheless, its necessity has become obvious with the fall in regional revenues and the failure of plantation rehabilitation, but is still forbidden by the authorities.

In relation to these stakes, the interest and position of the prefectoral seat are paradoxical. On the one hand, the small town of Badou sorely feels the economic impasse in which its region finds itself, as collection point and catchment area for its market; on the other hand, it concentrates the bulk of infrastructures and operators directly linked to cocoa’s marketing. These last consist locally of a pro-cocoa lobby, whether of companies (branch of the Development Bank of Togo (*Banque togolaise de développement*) and private firms for buying and collecting cocoa), wholesale dealers or numerous administrative services linked to the processing, improvement and packaging of cocoa plantation production. This paradox is expressed in regional planning which, on the one hand, underlines the urgent need to economically restructure the region but which, on the other, advocates creating a chocolate factory and coffee roasting unit at Badou once electrification has reached this small town.

Outside the singular local realities that these situations present, their principal economic actors include them in networks that often reach well beyond their cross-border region to include the migrants’ native rural areas and the metropolitan areas of adjoining countries. As such, they are part of vast networks within which people, goods, and capital circulate and which largely free themselves of administrative and political limits.

Transgressing boundaries through individual and collective practices

The existence of individual practices that largely free themselves from limits imposed by the administrative and political order is an established fact for sub-Saharan Africa. Since the 1980s, researchers have been able to correlate residential mobility, the multiplicity of spatial practices, and socio-professional mobility.⁶

Far from allowing informal activities and spontaneous migratory behaviours to develop, apartheid South Africa attempted, on the contrary, to perfect the colonial system of directing migrant labour. To accomplish this, it organised and strictly controlled the labour migrations towards the residences of labourers who were single or separated from their families – particularly the hostels – whilst simultaneously forcing their families to live in the homelands. The spatial fragmentation of black labourers' lives was one of this system's most dramatic consequences (Bozzoli and Nkotsoe, 1991; Mager, 1999). Another of Grand Apartheid's socio-spatial manifestations was the development of 'dumping grounds' along the homelands' limits (Graaf, 1986; HRC, 1992; MacCarthy and Bernstein, 1999). Located as closely as possible to employment hubs and sometimes even touching the industrial zones built on the homelands' external boundaries, these areas of displaced urbanisation constituted a breeding ground for a captive labour pool and areas functionally dependent on poles outside the political entities to which they belonged. From this, we gather that the dichotomy between political and functional areas was devised, sought and the fragmentation of spatial practices over these areas was organised.

In an entirely different context, and with the increasing mobility of individuals accompanying the phenomena of metropolisation and *ex-urbanisation* or rurbanisation in Europe, individual and family practices also tend towards a heightened spatial fragmentation. An approach in terms of basins (of employment and services) no longer suffices in capturing all these phenomena, which stem more from the networking of places than an extended, continued spatiality (Giraut and Vanier, 1999; Reynard, 1995). Thus, French attempts to translate the analysis of these phenomena into territorial redivision along functional lines are not entirely convincing. This is notably the case for the division into employment zones⁷, but also the more subtle division into urban areas proposed by INSEE⁸ at the end of the 1990s (Brunet, 1997). This new 'urban zoning classification' or 'zonage' isolated the urban areas (defined according to a number of localised jobs), their peri-urban belts (definition based on commuting patterns) and introduced the concept of 'multi-polar communes' (*communes multipolarisées*) subject to a

⁶ 'Researchers, development practitioners and African migrants alike have, thus, to learn from an urbanisation from below, in which spatial practices fragmented over several sites compensate for the inadequacies of each [...] Local relations and spatial continuity do not seem to determine choices of economic and residential settlement. The "local" as such is non-existent; rather, it fits into migrant practices of multipolar relations with regional, then national space [and international, we should add]; mobility does not necessarily signify a rupture with areas of origin or earlier stages, whose practical memory is preserved through extended social relations' (Bertrand, 1993).

⁷ It should be recalled that INSEE realised this division from a very restricting set of requirements elaborated at the beginning of the 1980s by the DATAR, the French Employment Ministry's central employment office (*Délégation à l'emploi*) and the regional prefectures. These were: respect for regional boundaries, minimal dimensions of 40-50,000 working persons and approximate arrondissement level, or 300-400 entities. Therefore, it distanced itself considerably from the rigorous employment areas map by creating extensions, regroupings, subdivisions, and amputations.

⁸ *Translator's note:* INSEE is the French national statistical agency.

certain level of commuting migrations towards several employment hubs. But this effort did not account for practices linked not to employment, but to education or training, recreation and shopping practices that can arise within households with a spatially different logic and that do not correspond to a single, commune-level model. Here, we encounter the limits of the will to contain phenomena escaping the rational geometry of a ‘wall-to-wall’ division. Some geographers – from very different schools but not hung up on one of the justifications of their discipline, which often consists in drawing boundaries – were able to highlight this.

With the exception of the spatial units that man delimits for political, administrative, legal, military or other reasons for spatial domination, it is often difficult, indeed impossible, to fix a clear, linear, continuous limit to a geographical space. Most often, the geographer is confronted with margins, edges, ‘peripheral’ areas or other zones of transition (Rolland-May, 1984).

The spatial dynamic of economic progress conjugates step-by-step spreading, often in a preferential direction, with expansion over a distance, itself controlled by complex factors (distance, accessibility, homology of the situations). All these reasons preclude development areas from yielding to a territorial logic. They are surrounded by vague, deficient, potentially deformed and sometimes overlapping margins (Sautter, 1990).

Anthropologists’ reflections on cultural and identity boundaries also demonstrate, if this were necessary, this impossibility of ‘mapping’ phenomena that come from mixing different scales, networking and the existence of uncertain margins, of borderlands where different influences make themselves felt (Amselle and M’Bokolo, 1985; Bromberger and Morel, 2001; Knezevic-Hocevar, 2000). They are an appeal to ‘reason other than on the surface’ (Rettaillé, 1993) applicable to all continents. With such an approach, a detour past the organisation of African villages and their surrounding agricultural lands reveals other elements in our reflection on margins and borderlands.

Compromise: From the margins of villages to empires

Micro-level studies – of African and Madagascan villages and their surrounding agricultural areas – were the object of a methodological and theoretical approach (Sautter and Pélissier, 1964), then a first assessment some years later (Pélissier and Sautter, 1970), and the results published in a 25-volume collection (atlas of sub-Saharan agrarian structures, 1967-1987). The studies demonstrated that in zones consisting of forest-savannah mosaics, a kind of ecological buffer zone, situations of fundamental uncertainty, precariousness, and indeed insecurity greatly prevailed. In these particular areas, agricultural exploitation is dual: food producing near the village centre and market-oriented (coffee and cocoa, in the form of small village plantations) on the village’s outlying agricultural areas.

Central areas, privileged places in food-producing cultures, remain governed by often inviolable and sometimes even rigid rules for land use and appropriation, dominated by the collective land authority led by a handful of chiefs. On the other hand, the borderlands – due to the permanent presence of perennial plantations – create conditions for a distinctly more personalised territorial appropriation, where individual decision-making predominates and private land appropriation is an established fact. This remark is valid for the Akposso village lands, whose use of production areas runs from food provisions towards the plantations, but also to a certain extent for the Serer village land, with its concentric circles running from the intensive towards the extensive.

Simultaneously, if innovation as regards land use and appropriation occur for the most part on the village's outlying agricultural areas, it very often emanates from the centre, which grants de facto permission for these dynamic interactions (Antheaume, 1995). The territorial architecture's perpetuity and the entire system's reproduction is guaranteed by allowing a territorial consolidation of the outlying areas through the settlement of planters foreign to the region, attracted to the sense of land security offered by a system with flexible margins. Whilst they are beneficiaries of such a system, they also occupy a functional role, as guardians of the village's marches, faced with the potential claims of neighbouring villages seeking new lands to colonise on the fuzzy and fluid outlying zones. One is reminded here of the independent status of the freehold on the outlying areas of fiefs during the Lower Middle Ages. To boldly borrow the language of psychoanalysis, it can thus be noted that the centre is often blocked by the fetters of land tradition, whereas the periphery, on the other hand, is emancipated from the forced constraints of 'tradition' (Antheaume, 1984).

In fact, it is a local-scale example of the 'territorial compromise' that De Koninck (1993) uses to describe the relations between peasants in the outlying areas and the State during its territorial expansion and stabilisation phases. Furthermore, one can extend this 'territorial compromise' expression to relations that are currently or were maintained by kingdoms or empires, with their dissident or partially controlled margins within the framework of a granted or maintained autonomy. Relations between the Makhzen (Moroccan sultanate) and the shifting Siba zone (dissident or autonomised areas) in 19th century Morocco bear witness to this expression's validity for agricultural, but also semi-nomadic margins on different scales (Boujrouf and Giraut, 2000).⁹ Moreover, not only was an attempt sought to eliminate the conflict through a subtle, diplomatic game of pinning down a shifting frontier, between the Makhzen and a dissidence that would possibly serve as a reserve to renew power. In addition – and in an even more complex way, even within the internal organisation of this 'state' – the central authority kept the Makhzen tribes sidelined within the power structure (Dakhia, 1998).

Moreover, these 'compromises' are generally temporary and transformed during the 'territorial phase' of the 3a model developed by F. Moriconi-Ebrard (2000). This phase corresponds to the passage from the domination of the 'agricultural' mode of spatial control and possession to the military-industrial ('army') mode. The evolution of central state relations with Namaqualand (pioneer frontier that became South African borderland touching on Namibia), recuperated little by little during the 20th century by the South African racist regime, is meaningful for this reason (Fauvelle, 1998).

⁹ 'Acknowledging the central authority's legitimacy could constitute a bargaining chip allowing the confirmation of an exemption benefitting a *zaouia*, an Islamic religious establishment; granting a delegating of authority to a *caïd*; or suspending an arbitrary condition weighing down a community (...) This instability of power relations between central government and numerous large tribal federations, very changeable depending on the regions, made the central authority's political project a priority' (Naciri, 1977).

'This organisation did not generate a precise territorial division: (...) it moulded itself to the forms taken by the ethnic and tribal groups, who were driven, in the framework of semi-nomadism and transhumance, to continual movement over vast territories with blurred and unstable boundaries' (Jennan, 1999).

Borderland aspirations to institutional recognition

Aspirations of overlooked or truncated territories to institutional recognition – whether corresponding to a historical, cultural or economic community that perceives itself as scorned and ignored, or exhumed or invented on occasion – is a phenomenon that is not specifically contemporary and is found in all parts of the world. Claims can be recurring or express themselves outside these contexts; this is notably the case for national minorities, regardless of whether their areas cross borders. This can also be the case for cities cut off from part of their area of polarisation, especially when their functionalist claims can find support in historical arguments (union of the city of Nantes and the Loire Atlantique department to the Brittany region; progressive establishment of a cross-border Regio Basiliensis association between France, Switzerland and Germany). The complexity of the present era undoubtedly favours the emergence of these claims. Indeed, the possibilities are many that perimeters transcending administrative limits will be recognised, thanks to the multiple programmes in support of area-based development, issuing from international organisations, central states, regions or provinces, or indeed NGOs. Recognition can come through a basic technical or sectoral project: catchment basins severed by administrative limits can be recognised as managing entity in the context of water management policies and associated developments. These can cover the international scale (for example, historical endeavours to internationally manage the Rhine and Danube in Europe or, in West Africa, joint hydroelectric development of the Mono River by Togo and Benin at the turn of the 1980s-90s) and the local scale (for example, age-old collective, area-based hydraulic management systems or the recent ‘Schemes for Water Development and Management’ (*Schémas d’Aménagement et de gestion de l’eau*) born of recent French water management legislation). They can also pass through the inter-regional scale (for example, the Basin Agencies (*Agences de bassin*) or the National Rhône Company (*Compagnie nationale du Rhône*) in France, which broadside several administrative regions while simultaneously splitting some¹⁰) (Ruf, 2000; Ghiotti, 2001).

However, administrative reforms remain periods strongly partial to the emergence of territorial claims. In periods where the administrative map is overhauled, borderlands can try to obtain recognition through an eventual administrative promotion when the division is uncontested, or by modifying pre-existing contours.

Promotion

In terms of administrative promotion, one could cite Corsica’s establishment as a region in 1970 (known at the time as a *Circonscription d’action régionale*), which in this manner gained autonomy from the Provence-Alpes-Côte d’Azur region, leading five years later to the island’s split into two departments. Togo at the beginning of the 1990s offers a good illustration of the systematisation of the process when demands for advancement encounter a desire for widespread administrative action, in fact a ‘divide and rule’ strategy preceding the inescapable decentralisation. In this case, all Togolese sub-prefectures acceded to prefecture rank. These

¹⁰ The Burgundy administrative region thus finds itself on the outlying areas of three of metropolitan France’s six Basin Agencies.

pseudo-promotions occurred essentially in favour of districts in marginal, border positions. In this way, the Litimé border enclave, and its administrative capital of Badou, attained prefecture rank.

Finally, Niger's democratisation at the beginning of the 1990s was accompanied by the political upgrading of certain administrative entities that were, up to then, marginalised on the administrative chart and often in a peripheral position.

Multi-party system and special constituencies for minorities in Niger

Once the multi-party system was recognised in 1991, legislation followed by the Constitution specified its obligatorily non-regionalist character, whilst simultaneously conceding that political parties could undertake 'any regional or sub-regional integration project that would not undermine national interests'. Whilst awaiting local elections that were to implant a primarily parliamentary-style political life, it was decided that special constituencies would ensure minority groups' representation. Thus, in addition to the seven departments and urban community of Niamey, an arrondissement (Bilma) and seven administrative posts (Torodi, Tesker, Tessara, Bermo, N'Gourtí, Bankilaré, Banibangou) in borderland positions were set up as special electoral constituencies. With eight National Assembly members out of 83, nearly ten per cent of the national representation came out of these special constituencies!

To a certain extent, these special constituencies are a compensation for the canton division experienced by minority or subservient groups, marginalised by the colonial recognition of traditional authorities. They direct political life towards the expression of communities who do not benefit from the medium of tradition or custom. But paradoxically, it also opens the door to explicitly ethnic electoral constituencies.

Revelation

As for the exhumation of cross-boundary borderlands unknown up to that point on the administrative map, Niger and France present two very different cases.

Niger: the return of reinterpreted pre-colonial entities

In 1993, Niger undertook a move towards global reform of the system of territorial administration. This seemed imperative in light of additional factors, such as the State's necessary disengagement and the systematic mobilisation of local stakeholders and civil society, the majority's demands for democratisation and the liberalisation of local public life. International financial backers echoed these demands in requiring decentralisation measures. Furthermore, the peace accords signed in 1995 with the Tuareg rebels committed the Nigerien government to creating regional territorial collectivities.

From 1994 to the end of 1995, an ambitious project consisting in Niger's integral redision into communes, arrondissements, departments and regions was thus drawn up to serve as a framework to this process (Giraut, 1999). The project never got off the ground, considering the political incidents and the excessiveness of the final proposals (establishment of nearly 1,000 entities over four levels). It finally would be replaced in 1998 by decentralisation to the benefit of

certain existing entities. Nevertheless, thanks to this process, a certain number of meaningful claims and positionings were able to be expressed.

The selective reassertion of pre-colonial entities

Public officials' acceptance under duress of a certain regional autonomy was accompanied by the choice to divide into more than ten entities to avoid the constitution of powerful provincial opposition forces. From this choice ensued the non-appearance of large cultural and linguistic entities, and the jurisdictional shrinking of the principal secondary cities or regional metropolises (Maradi, Zinder, Agadez). The proposed division was especially founded on social entities based on historical political formations: historical provinces, in some sort. It is, in fact, the second level of pre-colonial political division that was sought, that of the kingdoms and principalities, and not the spheres of influence of the empires or major sultanates. The rebels did not challenge this bias, but accepted it fully. The approach is not without recalling the more empirical and pragmatic one adopted with the colonial constitution of so-called traditional circles and provinces. But this time, many demands were expressed.

With this division project, all provincial centres and official sultanates became regional seats, these being, at a minimum, canton capitals. Furthermore, eclipsed historical entities re-emerged; thus, Maouri lands regained their autonomy and a certain unity under the historical designation of Arewa. Moreover, Gobir and Katsina with their historic capitals (Tibiri and Maradi), although located in the same agglomeration, imposed themselves on the final map proposal.

This recognition, which can seem like historical justice, was made to the detriment of a rational administrative division and choice of administrative capitals in terms of spatial planning.

These restorations of administrative capitals and entities drawing their legitimacy from pre-colonial history brushed aside certain contemporary political and administrative creations. This was entirely the case for the new town of Diffa to the east, partially the case for many creations or colonial promotions who saw their jurisdiction drastically reduced (Dakoro, Filingué and even Dosso), whilst simultaneously integrating themselves higher up in the new organisational chart. Most of these centres had first attempted to have their constituencies' territorial distinctiveness acknowledged, acquired from over a century of functioning as a political and administrative entity.

Among the demands to become regions, some would only be registered at the lower rank (that of the departments), recalling the multi-tiered dimension of the solidarities or political and historical ties. Even if it meant reinterpreting them anew: among the uninhabited (Manga and Damergou) or inhabited (Boboye, Dendi and Arewa) buffer areas, some were granted regional autonomy (Manga and Arewa) and others not (Damergou, Dendi and Boboye). The reasons were geopolitical (Manga and Damergou as periphery of Zinder and pastoral zone, or Dendi as a border area) or linked to the balance of power established by representatives of regional interests (Arewa and Boboye).

Arbitration of borderland conflicts through territorialisation

In borderland or march regions, where pastoral, nomadic and sedentary groups co-exist, conflicts over land use can go hand in hand with conflicts over spatial sovereignty between chiefs

of cantons and nomadic groups, whilst continual circulation of people, capital and trade ensures geographic complementarity between places.

In this manner, the project to redemarcate the department of Zinder resulted in settlements by arbitration. It granted a certain political autonomy to the pastoral north vis à vis the current administrative seats situated further to the south (Tanout as sub-prefecture, and Belbédji as administrative post), which became department capitals. But this relative autonomy passed through an administrative division into arrondissements, with imposition of the ‘pastoral centre’ as administrative headquarters in one case (Tenihya), and affirmation of the tribal authority’s residence in the other (Tendé).

In fact, the Tanout and Belbédji tribal authorities’ desires for self-affirmation were expressed differently. Whilst we can speak of thwarted expansionist imperialism in the case of Tanout, whose elites demanded the capital of a region of Damergou or at least of a vast department, one must speak of fief reinforcement for the double chiefdom of the Tarka Valley, which held concurrently at Belbédji the functions of canton and group. Led by its elected members in the Nigerien government’s inner circles, the tribal authorities lobbied public authorities and international organisations to obtain equipment and infrastructures. Here, we find a case of agro-pastoral (valley) and cosmopolitan lands where the political power’s legitimacy tends to be exerted over the whole of a composite local society, restricting tensions linked to ethnic areas. The political authority tried to ensure growth in resources by capturing outside investments, and not by attempting regional domination.

Hence, Zinder department’s northern margins or borderlands bear certain similarities locally either to an area-based melting pot (Belbédji), or to an artificially linked zone of political tension (Tanout).

France: the *Pays* and *Parcs naturels régionaux*, or the possible institutional recognition of borderlands through area-based projects

In France, programmes to support rural area-based projects (particularly the *Pays*¹¹ and Regional Nature Parks (*Parcs naturels régionaux*)) are the road to recognition for borderland areas seeking a legal existence and accompanying framework for dynamics freed from the disabling presence of administrative limits (Lajarge, 2000). Appearing with the RNPs at the end of the 1960s, then with the *pays* programmes in the ‘70s, these labels and initiatives passed from experimental phase to principal public policies for rural areas during the ‘90s. Indeed, national, regional and European levels tried to outdo each other in these types of initiatives, to assert themselves as partners to the proposed areas (Giraut and Vanier, 1999). The Pasqua and Voynet laws finished by providing the unction of the law to these *pays* dynamics by associating them with more restrictive norms. Their map thus has been drawn up gradually, alongside the always denser RNP map.

Regional Nature Parks consist very often in a means of ‘handling’ the margins of administrative regions, which ensure co-supervision with the central state and handle new applications to become RNPs. A large majority of the current 40 RNPs are transdepartmental (case of the future Millevache RNP, straddling three departments in the Limousin region, for example, or the Rhône-Alpes regional parks: Vercors, Chartreuse, Bauges, Pilat), and a

¹¹ *Translator’s note:* Often translated as ‘country’ or ‘nation’, the French term ‘*pays*’ refers, in the context of the cited projects, to local villages or areas that retain their traditional customs and identities. An imprecise English language equivalent might be ‘native land’ or ‘local community’, especially in a rural context.

significant proportion are transregional (recent Périgord-Limousin Park, proposed Baronnies Park). Certain regions can even make this a privileged means of handling their margins – whether internal and peri-urban, or rural and external. This is the case of the Rhône-Alpes region, which would voluntarily consider transforming its rural outlying areas into marches in the form of ‘parks’ co-managed with neighbouring regions. It is already the case in the north (Haut-Jura RNP) and south-east (with the Ecrins National Park and the Baronnies RNP project), but proved impossible in the west where the projects (Madeleine Park and Rhône-Alpes extension of the Livradois-Forez Park) go unheeded. Indeed, in that area this desire conflicted with an entirely different notion of the RNP, notably that of the Auvergne region, which above all sees in this the emblematic status for the heart of its area, and certainly not a means of seeing its boundaries transformed into blurred marches.

With the systematic consultation of department and region levels to validate their perimeters, the new-style *pays* are less frequently carriers of cross-border dynamics. However, the challenge of emancipation from political and administrative constraints can exceptionally mobilise public services into an ‘administrative co-ordinating unit’ led by a sub-prefect, as is the case of the Vilaine and Redon *pays* between the Ille-et-Vilaine and Morbihan departments. It also can bring together socioprofessional and entrepreneurial circles, brought together in an umbrella body, ‘*Lauragais terre d'action*’, to promote the Lauragais *pays* straddling the Aude and Haute-Garonne departments.

Articulation through transition and intersection

Having skimmed transgressions, special dispensations, and demands for recognition, this quick trip through borderland realities leads us, by way of conclusion, towards articulations. By articulations, we mean the entire set of formal or informal arrangements that bring into contact – indeed harmonise and regulate – projects in adjoining perimeters. It is, moreover, certainly there that lie the most important ‘territorial innovation’ potential of borderlands. By way of illustration, we will retain three types of realities: the small articulating borderland *pays* in the contemporary French territorial complexity, the periphery arrangements of Southern African national parks and the Moroccan mountain borderlands, beset by the multiplication of the forms and areas of intervention.

The small, articulating ‘*pays*’

The cases cited up to present in France – parks and *pays* – are formed as proposed areas shared jointly between communes at the second level (co-operatives associating local government and central state administrators), equipped with a development charter laying hegemonic claims over their area. It is the same for borderlands of more modest dimensions and ambitions, which are thus, first and foremost, areas of transition with a potentially articulating vocation.

The Ardèche context allows us to appreciate the diversity of these structures. Indeed, one finds a dual reality in this department:

- the existence of transregional borderlands (Rhône-Alpes region with Languedoc-Roussillon and Auvergne regions) organised into different inter-communal joint ventures between associations and trade unions (such as the *SIVOM Vivarais-Lignon* association)

and in groups of actors (often *néo-ruraux*)¹² acting as carriers of projects, who invest themselves in an unofficial ‘*pays*’ dynamic (Friends of the Mézenc, the *Amis du Mézenc*). A ‘borderlands actors network’, backed by the DATAR¹³, brings these organisations together.

- the existence of interfluvial borderlands, organised on the same double basis as the preceding ones (Coiron Development Association, Crussols *pays*, Ay au Doux *pays*). They all straddle the perimeters of ‘Global Development Contracts’ (*Contrats globaux de développement*) developed along the Ardèche’s main valleys. These GDCs are the regional *pays* imposed by the Rhône-Alpes region over its entire territory in anticipation of the national policy concerning the *pays*. All these structures and initiatives play on their independence and especially their existence by receiving subsidies from the different programmes providing funding, thus by negotiating, notably, with the Regional Nature Parks and the regional *pays* with which they are secant. Although essentially marginal, these structures hold assets in negotiating with new entities desiring to integrate their margins and stabilise their new boundaries. In return, these areas (no longer of intersection, but of transition) play a linking role between neighbouring and potentially competing entities.

This role can also be played by structures playing an intersecting role, that find themselves in entirely different perimeters and generations of projects and can end up constituting the nucleus giving overall coherence to the entire system. This was the case of the Mené *pays* in Brittany’s interior or the Diois in the upper Drôme valley, which was able to simultaneously gain funding through the Vercors RNP, the Val de Drôme GDC and a Leader area (European Union’s programme for supporting innovative rural development). This position as core of the different area-based projects is directly linked to a definite dynamism and capacity for innovation in local development, which translates into becoming the headquarters for operations in a large number of areas. Articulation through polarisation and diffusion of initiatives from a borderlands sub-space, as it were.

The two institutional and spatial situations just discussed – borderlands of transition and intersection – are not, in actual fact, exclusive. In other contexts, in the peri-urban area on the periphery of metropolises, the borderland position can play a part in the margins jointly shared by the agglomeration and a *pays*- or park-type rural development structure. As example, we can cite the *plateau des petites Roches*, a peri-urban area of Grenoble perched on the flanks of the Chartreuse massif and consequently integral to the RNP of the same name, but also implicated in the dynamic of the Grésivaudan *pays* that it dominates (Gerbaux and Giraut, 1998).

Community participation in Southern African conservation: recognition or instrumentalisation of local borderland actors?

If the Regional Nature Parks can be borderland structures, national parks established on areas generally lacking a permanent population and consecrated solely to environmental conservation are a supreme example. These parks’ peripheries are thus the borderlands of

¹² Translator’s note: ‘Néo-ruraux’ refers to groups in France who, beginning in the 1970s, put into practice their desire to return to the land, in a reverse rural exodus following urban growth.

¹³ Translator’s note: The *Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale* (DATAR) is a French government agency created in 1963, that played a powerful centralising role in the 1960s and 1970s, by stimulating regional economic development through grants, ‘priority zones’, and devising optimal uses for the national territory.

borderlands, where the question is raised of the co-existence of a conservationist logic, deriving its meaning nationally and internationally, and a developmentalist logic, raising the issue of local resource exploitation of the park and its periphery. The question is not new; setting up peripheral zones and special dispensations for neighbouring local bodies made up a response on all continents during the twentieth century.

However, for more than two decades the question has arisen no longer in terms of compensation and development, but in management partnership to guarantee the perpetuity of the conservation process. This new approach is advocated by the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) from 1980 (*World Conservation Strategy*); since then, the body of international actors in conservation and natural resource management have been converted to it. It is linked to the political and economic taking into account of two themes that have considerably modified local development paradigms, which have become sustainable and participatory: the sustainability of the development process and the rights of indigenous peoples.¹⁴ Thus, innovations or advancements on the subject came first and foremost from the ‘newly independent nations’ or former New World colonies (notably Australia and Canada) and Southern Africa, where it is a question, in fact, of relations between an indigenous majority population and a legacy of colonial land ownership (Compagnon and Constantin, 2000; Fig, 1999; Fritz, 1996; Neumann, 1997). Not without hypocrisy, this evolution can even be presented as having always been integral to the conservation project. Thus, the present provincial management body of KwaZulu Natal parks and reserves (Ezemvelo KwaZulu-Natal Wildlife) prides itself as being a fruit of the union of the Natal Parks Board and the KwaZulu Directorate of Nature Conservation. This latter body fell under the bantustan administration’s authority, established under Grand Apartheid, and was reputed to be more inclined to rely on indigenous communities’ support in its mission of conservation and natural resources development. Furthermore, KZN’s main game park, one of Africa’s oldest (Hluhluwe-Umfolozi), is today presented as directly aligned with pre-colonial spatial practices. Therefore, it would be a simple continuation of the royal hunting grounds of the Zulu king Shaka, where once yearly young Zulus were invited for a sort of initiation rite, as the park today would welcome young Zulus to associate them with managing this historical reserve. All the ambiguity of referring to indigenous origins or status – also a ferment of segregationist policies – can be found here (Mandani, 1996; Bayart, 1996).

The real contemporary practices of associating indigenous populations with provincial, national and international conservation projects are based, in fact, on different more or less radical and innovative policies. These can include giving priority to indigenous populations in employing the park and reserve personnel; the possibility of exploiting the economic effects of tourism either through a tax collected to benefit local communities or by supporting tourism and craft entrepreneurship. More rarely, it can consist in the set-up of associated, and sometimes even delegated management bodies, as is the case with Zimbabwe’s famous CAMPFIRE (Communal Areas Management Programme for Indigenous REsources) project.

The innovations that these new approaches represent can be at the vanguard of practices relating to territorial governance, in the sense that they bring together international bodies, the

¹⁴ To this effect, the Fourth World Congress on National Parks and Protected Areas (Caracas, Venezuela, 1992) recommended elaborating a protected areas policy that would take into account the interests of indigenous peoples, customary practices linked to resources and traditional land-use systems. In October 1996, the World Conservation Congress, meeting in Montreal, adopted a resolution on the ‘Principles and Guidelines on Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas’.

central state's public services and different segments of civil society (local entrepreneurs and traditional leaders). But one cannot overlook that they can also be strategies for bypassing certain representative governing bodies, and in particular the new municipalities. Thus, after the Natal Parks Board admitted its mistake and defined, beginning in 1992, a set of measures associating local communities to the economic repercussions of the parks and reserves management, the Local Boards formula introduced in 1997 by the provincial executive went further. It established a discussion and negotiating forum for each park's relations with its surrounding communities. These councils are composed on the one hand of Ezemvelo KZN Wildlife representatives and, on the other, of provincially-appointed members who are expected to represent the traditional authorities; agricultural, tourism and commerce sectors; environmental protection associations; local government and all 'groups representing particular interests'. They are especially mobilised to try to find solutions to the customary land tenure claims put forward on certain reserves. But beyond what can appear as a successful example of territorial governance that gives 'civil society' more than its due, one can perceive a clever attempt to circumvent the new municipalities and the preservation of a privileged tie between the provincial administration and the traditional authorities. Must we be reminded that KwaZulu-Natal province is ruled by the Zulu political party opposing the ANC (the Inkatha Freedom Party), openly regionalist and relying in the rural realm on the support of the so-called traditional leaders?

The complex systems of Moroccan mountain development

Remaining in the context of the periphery of a national park (that of Toubkal National Park), but this time in a Mountain area (High Atlas of Marrakech) and in North Africa (Morocco), we find systems that are even more clearly distinct, and that function independently of each other (Boujrouf and Giraut, 2000; Gebrati, 1999).

Indeed, one can distinguish:

- a) **a political and administrative apparatus** consisting of a multi-tiered hierarchy composed of administrative districts and local authorities (*moqadem*, cheikh, rural commune, superquaid (*caïdat*), cercle, province, region).

Based on the colonial identification of tribal areas (fraction, tribe, confederation), the units or areas of local authority (ruled by government-appointed representatives) are freed, beginning with the second level (cheikh), from the topographical framework. This highlights the solidarities uniting the upper sections of two neighbouring valleys: the Imlil cheikh's jurisdiction is extended to the upper villages of the Rhéraya and Imenane, whilst the cheikh of Asni reigns over the lower sections of these same valleys.

At the higher level (superquaid for the central state administration and rural commune for the local authorities), the catchment basin logic is reasserted with entities centred on the administrative centres (Asni and Wirgane) of the two neighbouring basins. Finally, at the higher scale one finds a body of hinterlands grouped around a seat of sub-regional importance (Asni, this time for the cercle, and Tanahaout for the new Haouz province).

- b) **a conservationist apparatus in the form of a reserve complex**

The ‘Takherkhort permanent hunting reserve’ for mouflon¹⁵, located at the northwest tip of the National Park and the only wooded section, is considered the Park’s ‘heart’ by the *Eaux et forêts*¹⁶, who have in this reserve the first area to be preserved ‘permanently’. The constitution of a veritable apparatus is recent and corresponds to the intervention of a bilateral aid sponsor (the German Technical Co-operation Agency, or *Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)*) determined to enhance the image of Moroccan parks through a policy of wildlife preservation and recovery. Thus, in the first years of the 1990s, it first extended the Takherkhort reserve, then created a royal (hunting) reserve for mouflon, and finally the ‘Amasine gazelle reserve’ on the facing slope. It is thus the north-west margins (outside and inside the NP) that are experiencing draconian wildlife conservation measures. It is a sparsely occupied area and still fairly largely wooded, thus offering privileged environmental resources for a fairly largely artificial conservation project¹⁷ (acclimatisation reserve not corresponding to the species’ natural area of extension). This reserve complex is a veritable ‘GTZ domain’ whose care and management are entrusted to the *Eaux et forêts* (this administration furthermore have at its disposal a forestry and triage station division secant to the boundaries of the park and reserves). The constitution of this reserve complex is accompanied by measures or ‘rewards’ for the village authorities affected by the creation of these protected areas. In particular, the GTZ decided to set up a ‘self-development support’ programme for the douars affected by the establishment of these newly preserved and protected areas.

c) a double developmentalist apparatus

- On the NP’s perimeter, simultaneously to setting up a management plan and a revision of the boundaries. Accompanying measures to the plan for park management and the planning of gates (8 foreseen for the Toubkal) led to the selection of douars on the park’s perimeter (outside the GTZ’s area of action). The objective is to restrict herd pressure on the park through self-help measures in the villages. The participatory method, with the elaboration of ‘local community maps’, is significantly different to that conducted by the GTZ.

- A network of collective projects by village associations, supported or encouraged by an NGO in Casablanca (AMRASH), over the entire Rhéraya catchment basin as a mountainous hinterland. If the *Association Tessaouine* in the town of Aguersioual represents a great success and the flagship programme of the NGO (whose first calling is promoting hygiene and improving the conditions of women) in the region, it is not the only project AMRASH supports. Thus at present, several villages of the upper Rhéraya, the Imenane and the Asni periphery make up this network. In each case, AMRASH’s partner association holds a hegemonic position in the development and programme dynamic, in latent conflict with the *Jmaa*.¹⁸

d) the economic and tourist complex

Mass tourism affects the Rhéraya (more internationally oriented) and Ourika (nationally oriented) valley-heads; the villages surrounding the resorts of Imlil and Oukaimeden benefit from

¹⁵ Translator’s note: A mouflon (or moufflon) is a wild sheep of the *Ovis* genus, found in the mountains of southern Europe and Morocco.

¹⁶ Translator’s note: The *Ministère Chargée des Eaux et Forêts (MCEF)* is the Moroccan government agency responsible for managing national parks.

¹⁷ The criteria put forward in choosing a wildlife reserve site were: water availability; food availability; favourable biotope; easy accessibility for emergency and support services and tourism.

¹⁸ Translator’s note: A traditional, village-level assembly, consisting of heads of household, which resolves disputes and makes collective decisions for the village.

this activity (mule-driven tours, gites d'etape, etc.), as do villages in the upper Imenane valley. A project is already underway to link the resorts with the park's northern gates, with the untarred road linking Imlil to Tacheddirt and which should continue towards Oukaimeden.

Interrelationships do exist between the components of these systems, but the linkage is not sought and even less organised. In this manner Aguersioual, former traditional capital (cheikh), is part of the developmentalist network and tourist complex, all whilst maintaining strong ties to the Imenane valley, for which it is a roadhead. Furthermore, these elements can be integrated into formal or informal external networks. The mountain hinterlands are thus connected here and there to metropolitan actors (besides AMRASH's support, the *Association Tessaouine* benefits from the free counsel of a hydraulic engineer from the *Office of Haouz province*¹⁹, by definition not linked to the mountain environment), indeed are composed of tourist or hunting annexes.

The establishment, functioning and overlapping of these different mechanisms or complexes – with contrasting spatial, economic and social logics that are not linked – produce positional effects and initiatives that hierarchically organise the borderlands situations to the benefit of a few places at the intersection of different modes of intervention.

Conclusion: Towards a theory of innovation at the margins

This vast but swift African and French survey of borderland realities leads us to certain generalisations, particularly on the margins' capacity to innovate, as much on the level of individual and collective practices, as of institutional arrangements.

Regardless of the scale examined – micro, meso, or macro – territorial relations between centre and periphery, between central areas and borderlands, always demonstrate a certain dialectical complexity. The apathy displayed at the centre often contrasts with the paradoxical dynamism of the borderlands, areas of transition, experimentations and innovations, sometimes to the point of conjuring up the image of a blocked centre and liberated periphery!

It is tempting to seek the reasons for this. Any territorial system patiently constructed through successive adjustments needs – to not jeopardise the entire edifice, in a word to self-perpetuate and reproduce – institutional stability at its centre. For this reason, it is often easier to innovate on the margins, carrier of a lesser symbolic and political charge, knowing that eventual failures will have hardly any consequences on the system's global territorial architecture.

The encounter between radical geography and post-modern studies²⁰ on identity and the status of difference goes even further, translating into a demand for social and spatial marginality as the place for elaborating counter-cultural practices.

As a radical standpoint, perspective, position, 'the politics of location' necessarily calls those of us who would participate in the formation of counter-hegemonic cultural practice to identify the spaces where we begin the process of re-vision...For me this space of radical openness is a margin - a profound edge. Locating one-step there is difficult yet necessary. It is not a 'safe' place. One is always at risk. One needs a community of resistance (hooks, 1990: 145-9).

¹⁹ Translator's note: The *Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Haouz* (ORMVAH) is a Moroccan regional governmental agency for agricultural development of the Haouz province, falling under the authority of the *Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts*.

²⁰ The postmodern and radical geographer Edward Soja draws (with Barbara Hooper) in particular on the works of bell hooks (1990) to develop his reflection on geographical margins in a new, political approach to cultural differences. The works are inspired from African-American and feminist critical thought.

Far from wanting to overturn, attenuate or even regulate the centre/periphery opposition, it is thus a question of advocating a social ‘de-centering’ from the socio-spatial margins.

The alternative process of choosing marginality reconceptualizes the problematic of subjection by deconstructing both margin and centre, while reconstructing in the restructured (recentred) margins new spaces of opportunity, the new spaces that difference makes (Soja and Hooper, 1993: 191).

Margins would shift from the status of laboratory to permanent incubators for new social relations. Margins as places of subjectivity also would be real and imaginary spaces, spaces of radical openness and possibility, of inclusion rather than exclusion where ‘radical subjectivities’ can develop, connect and combine. They would be areas to simultaneously invest at all scales, from the nooks and crannies of the human body to the far corners of the world.

For hooks, the political project is to occupy these (real and imagined) spaces on the margins, to reclaim them a place where one’s radical subjectivity can be seen and practised in association with other radical subjectivities. It is thus a spatiality of inclusion rather than exclusion, a spatiality where radical subjectivities can multiply, connect and combine in polycentric communities of identity and resistance: the spatiality searched for but never effectively discovered in modernist identity politics (Soja and Hooper, 1993: 191-2).

In our opinion, one nevertheless must not overestimate borderland capacities to invent and create new spatial arrangements to the centre’s detriment²¹, insofar as these territorial innovations sometimes appear only as uses or exploitations implemented by the centre, and ultimately, as indispensable tools for an enlarged territorial reproduction. Paradoxical at first glance, these potential functions of the margins are, therefore, explainable.

Taking these explanatory attempts further and moving towards developing a theory for these paradoxical phenomena, three postulates can now be set forth by way of partial conclusion.

1. The relative value of the limits

The situations of margins and borderlands can be organised hierarchically according to the value of the limit, the boundary that defines them.²²

Administrative value

There exist a whole gamut of administrative delimitations, from the international border separating two supranational blocs, to the local or village limit. Paradoxically, the most significant are those generating new resources through the exploitation of monetary, fiscal or legal differentials. This is not the case of intranational boundaries, which are more and more weighty as one ascends the hierarchy, since there is accumulation of discontinuities.

²¹ The approach that Soja and Hooper developed (1993), drawing on hooks (1990), does not only affect a function of innovation at the margins and borderlands; it also repudiates the relevance of any given politico-cultural centrality. In this sense, it can also be considered as postmodern avatar. At the heart of the claimed social construct, an aggregate of margins, there would be thus a hole, that of the unique lack of references with the collapsed totem of the former dominating values, those of the white, dominant, colonial male.

²² One should not forget that radical changes in the status of the break, like those experienced by Europe’s borders, can destroy the most solid boundaries, throw the best compasses into turmoil and return to the centre (resurgence of Central Europe) these same territories that found themselves – until the end of the 1980s – on the European continent’s outlying areas (Eastern Europe).

Functional value

When ‘physiotomy’ is at work, in other words when a limit relies on a discontinuity, a natural divide (hydrography) or even on a topographical or ecological contrast, we are faced with a ‘static discontinuity’ (Brunet, 1967). This can be potentially of historico-economic and cultural value, but its contemporary functional value depends on its mobilisation in the dynamics of development (endogenous and/or exogenous dynamic discontinuity). Even a ‘good boundary’ on the scale of the delimited entity, or a boundary with strong functional value and contemporary naturalist, historical and economic legitimacy (limit of a commuting and labour market area dependent on a water parting), can prove disastrous locally because it cuts a ‘mole’, where local solidarities are all the stronger since polarisation effects are weak.

The borderlands question is therefore one of scale.

2. Margins and borderlands: the necessary choice between them

The concepts of margins and borderlands apply to the same situations, but do not accentuate the same angles.

MARGIN refers etymologically to the idea of edge, of extremity. Margins exist in relation to an encompassing administrative area and distinguish themselves by the attenuation of factors of coherence that define this administrative entity. In relation to the centre, that generates an attenuation of the feeling of belonging to the administrative unit, whilst new forms of local coherence emerge, built on solidarities transcending the often porous administrative limits, bearing witness even to interactive capillarities going as far as an encounter (Strassoldo, 1980).

In some cases, this process can even generate a Larsen Effect-type phenomenon or, returning to an acoustic metaphor, create a resonance or echo – based on identical claims – between areas confronting the same territorial realities. Rightly or wrongly, they can perceive themselves as neglected in accessibility or access to services (weakness in the networking of schools or post offices, precarious reception signal for television or cellular telephone relay stations, etc.). There, we touch the reality of borderlands.

BORDERLAND refers etymologically to the idea of a limit. Borderlands exist in relation to a discontinuity, a separation between contiguous areas. They are characterised by a set of constraints linked to the imposition of a break that severs or limits access to local resources and solidarities, contributing to their marginalisation.

3. The territorial gamble: even/odd and high, or the ‘1-3 / 2-4’ law

In the institutional game affecting borderlands, and which makes them appear as privileged spaces for articulation and innovation in managing contemporary territorial complexity, the relative positioning of the higher levels must not be forgotten. Moreover, a law can be set forth which governs the territorial game between multi-tiered, non-overlapping administrative levels.

This ‘1-3/2-4’ law holds that a level of authority in the process of self-affirmation structures its territory by seeking intermediaries capable of short-circuiting the lower level against which it tends to affirm itself. Therefore, there would be a kind of ‘territorial gamble’, whereby the objective association of levels of administration division – ranked odd or even

between themselves – would occur, by intentionally doing without the services of the next closest level.

It is in this manner that the European Union is patiently building its area-based development programme, by relying as a matter of priority on cross-border regional areas. It is in this manner also that the French regions invest themselves in supporting voluntary rural area-based projects straddling departmental limits, whilst DATAR casts a benevolent eye on transregional initiatives. The law also is operative in terms of pattern and dimension, since the central state, regions and departments will have a tendency to see in the nascent territorial entity a local level independent of those controlled by another level. For the central state, the reference would thus be the arrondissement, for the department it would be the canton and for the region, an intermediary space between the two.

Applied to the South African context, this law undoubtedly accounts for the important role that the central state intends to give the new districts between ‘local municipalities’ and ‘provinces’. Moreover, for the borderlands that interest us it is undoubtedly at the origin of the major innovation that the cross-provincial municipalities represent (rejected, moreover, by KwaZulu-Natal province, the most sensitive in terms of opposition to attempts to compromise the integrity of its boundaries). Likewise, one might also see a demonstration of this law at work in the Local Boards mentioned above. In the area surrounding KwaZulu Natal’s many parks and reserves, the Local Boards would permit bypassing the new municipalities in favour of the proven duo of ex-homeland (present-day province) and ‘tribal authorities’.

Thus, borderland innovation occurs always under influences, and theorising these influences is as necessary as theorising the borderlands’ room for manoeuvre.

Bibliographical references

- ALLANIC B., 2001, 'Borderlands: From Dumping Grounds to Attractive Residential Settlements', Paper at the 'Power and Territories' Seminar, Johannesburg, 13 p.
- AMSELLE J.-L. and M'BOKOLO E. (dir.), 1985, *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris: La Découverte (Textes à l'appui), 227 p.
- ANDERSON J. and O'DOWD L., 1999, 'Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance', *Regional Studies* 33(7), 593-604.
- ANTHEAUME B. (ed.) 1999, *L'Afrique du Sud: recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux*, L'Espace Géographique n°2.
- ANTHEAUME B., 1995, 'L'utilisation du sol, les mutations foncières et la culture des paradoxes en zone de plantations au Togo' in *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, C. Blanc-Pamard et L. Cambrézy (eds.), Paris: Orstom ed. (Coll.: colloques et séminaires), 149-165.
- ANTHEAUME B., 1984, 'Centre bloqué, périphérie libérée: le terroir et ses marges: l'exemple de Béna (plateau akposso, Centre-ouest du Togo)' in *Le développement rural en questions*, Paris: Orstom (Coll. Mémoires n°106), 312-321.
- 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*, N° spécial Congrès de l'UGI de Durban aout 2002 : *Regards sur l'Afrique*, F. Bart, J. Bonvallot & R. Pourtier (eds.), 39-58.
- ANTHEAUME B. and PONTIE G., 1990, 'Les planteurs rénovateurs de cacao du Litimé, l'innovation à marche forcée', CO sh 26 (4), 655-677.
- ASIWAJU A.I. (ed.), 1989, *Borderlands in Africa. A Multidisciplinary and Comparative Focus on Nigeria and West Africa*, Lagos: University of Lagos Press, 436 p.
- BARBIER J.-C., BURGEL G., DELPECH B. and GIRAUT F. (eds.), 1995, *Villes secondaires d'Afrique*, Villes en Parallèle n° 22, pp 17-36.
- BAYART J.-F., 1996, *L'illusion identitaire*, Paris: Fayard, 307 p.
- BERTRAND M., 1993, 'Plaidoyers pour les centres urbains secondaires en Afrique au Sud du Sahara', *Revue Tiers Monde* 133, 117-138.
- BEKKER S. et alii, 1997, 'Local Government Transition in Five Eastern Seaboard South African Towns', *Politikon* 24(1), 38-56.
- BEKKER S. and MANONA C., 1992, 'Pondoland Looking North to Natal: Common Economic Interests or Different Regional Loyal Ties?', *JCAS* 11(2), 241-254.
- BENNAFLA K., 1999, 'La fin des territoires nationaux? Etat et commerce frontalier en Afrique Centrale', *Politique africaine* 73, pp. 25-49.
- BENNAFLA K., 2002, 'Les Frontières africaines: nouvelles significations, nouveaux enjeux' in *Géopolitiques africaines*, R. Pourtier (ed.), *Bull. de l'Ass de Géographes Français* 2(79), pp. 134-146.
- BENNAFLA K., 2002, *Le commerce frontalier en Afrique Centrale. Acteurs, espaces, pratiques*, Paris: Karthala.
- BOND P., 1998, 'Local Economic Development and the Municipal Services Crisis in Post Apartheid South Africa. The Case of Stutterheim', *Urban Forum* 9(2), 159-196.
- BOZZOLI B. and NKOTSOE M., 1991, *Women of Phokeng. Consciousness, Life Strategy and Migrancy in South Africa 1900-1983*, Johannesburg : avan Press, 292 p.

BROMBERGER C. and MOREL A., 2001, *Limites floues, frontières vives*, Paris: Ed. de la Maison des S.H. (Mission du patrimoine ethnologique, Coll. Ethnologie de la France, Cahier 17), 386 p.

BRUNET R., 1967, *Les phénomènes de discontinuité en géographie*, Paris: CNRS, 117 p.

BRUNET R., 1997, 'La ZPIU est morte, vive la ZAU!', *Mappemonde* 3, pp. 18-22.

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

CAMERON R.G., (ed.), 1999, *The Democratisation of South African Local Government. A Tale of Three Cities*, Pretoria: J.L. Van Schaik, 345 p.

CLAUDE N., 1997, 'Kokstad's Threatening Border War', *KwaZulu-Natal Briefing* (Helen Suzman Foundation) 8, 20-28.

COMPAGNON D. and CONSTANTIN F. (eds.), 2000, *Administrer l'environnement en Afrique*, Paris/Nairobi: Karthala/IFRA, 497 p.

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

DAKHIA J., 1998, *Le divan des rois. Le politique et le religieux dans l'islam*, Paris: Aubier, 427 p.

FAUVELLE F.-X., 1998, 'Mutations spatiales et identitaires dans le Namaqualand' (fin XVIII^e-fin XX^e siècle), *Géographie et Culture* n°28, 89-104.

FIG D., 1999, 'L'environnement en Afrique du Sud: l'Etat et la société civile face aux nouveaux enjeux' in *Afrique du Sud : Les débats de la transition*, J. Copans and R. Meunier (eds.), *Revue Tiers Monde* 159 (XL), 579-595.

FOUCHER M., 1989, *Fronts et frontières*, Paris: Fayard.

FOX R., 1995, 'Regional Proposals: Their Constitutional and Geographical Significance' in *The Geography of Change in South Africa*, A. Lemon (ed.), 19-41.

FRITZ J.-C., 1996, 'L'évolution des politiques de l'environnement en Afrique du Sud. Recomposition territoriale et protection de la nature', in *La nouvelle Afrique du Sud*, *Hérodote* 82-83, pp. 213-233.

GAY J.-C., 1995, *Les discontinuités spatiales*, Paris: Economica (Géopoche), 112 p.

GEBRATI F., 1999, *Les espaces des acteurs du développement local à la périphérie du Parc national du Toubkal: Travail sur les interactions sociales et spatiales*, Mémoire de DEA, Université Joseph Fourier.

GERBAUX F. and GIRAUT F. (eds.), 2000, *L'innovation territoriale. Références, formes et enjeux*, *Revue de Géographie Alpine* n° 1.

GERBAUX F. and GIRAUT F., 1998, 'De la difficile émergence d'un maillage supracommunal en Rhône-Alpes' in *Les découpages du territoire*, INSEE Méthodes 76-77-78, pp. 189-203.

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

GERVAIS-LAMBONY P., 1999, 'Nouvelle Afrique du Sud, nouveaux territoires, nouvelles identités?', *L'Espace Géographique* 2, 99-109.

GERVAIS-LAMBONY P., 1999, 'Questions de frontières: la recomposition territoriale de l'Afrique du Sud' in *Afrique du Sud: Les débats de la transition*, J. Copans and R. Meunier (eds.), *Revue Tiers Monde* 159 (XL), 531-550.

GERVAIS-LAMBONY P. and GUILLAUME B., 1999, 'Odi-Moretele: "urbanisation déplacée" et réintégration territoriale en Afrique du Sud' in *L'Afrique du Sud: recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux*, B. Antheaume (ed.). *L'Espace Géographique* 2, 159-169.

GHIOTTI S., 2001, *La place du bassin versant dans les dynamiques contemporaines du développement local. Les limites d'une évidence*, Doctoral thesis in Geography, Université Joseph Fourier, 473 p.

GIRAUT F., 2001, 'Les confins: du handicap à l'innovation. Borderlands: remote areas or cutting edge?', *Newtown Zebra* (Cahier IFAS Recherche) 20, 14-15.

GIRAUT F., 2000, 'Innovation territoriale et référent identitaire. Du renouveau des provinces nigériennes à celui des 'pays français' in *Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud*, Chaléard J.-L. and Pourtier R. (eds.), Paris: Pub. de la Sorbonne, 77-108.

GIRAUT F., 1997, 'Pays et arrière-pays. Quelques hypothèses sur la nature et les fonctions contemporaines des arrière-pays de montagnes méditerranéennes' in *Marges, Périphéries et Arrière-pays, Montagnes Méditerranéennes* 6, 15-17.

GIRAUT F., 1997, 'Contemporary Dynamics of Small Towns in West Africa' in *Rural-Urban Dynamics in Francophone Africa*, J. Baker (dir.), Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, pp. 26-50.

GIRAUT F., 1994, 'La constitution d'une petite ville en région de plantation frontalière: Badou (Togo)', *Cahiers d'Outre-Mer* n° 187, pp. 271-304.

GIRAUT F. and VANIER M., 1999, 'Plaidoyer pour la complexité territoriale' in *Utopie pour le territoire: cohérence ou complexité?*, F. Gerbaux (dir.), La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube, 143-172.

GOTTMANN J. (ed.), 1980, *Center and Periphery, Spatial Variations in Politics*, Beverly Hills: Sage Publications.

GOTTMANN J., 1980, 'Les frontières et les marches: cloisonnement et dynamique du monde' in *Geography and its Frontiers: In Memory of Hans Boesch*, H. Kishimoto (ed.), Berne: Kummerly und Frei, 53-58.

GRIGGS R., 1994, 'Cultural Faultlines, South Africa's New Provincial Boundaries', *Indicator SA* 13(1), 7-12.

GRAAF J.F. de V., 1986, *The Present State of Urbanisation in the South African Homelands and Some Future Scenarios*, University of Stellenbosch-Dpt of Sociology Occasional Paper 11.

GRASLAND C., 1998, 'Les maillages territoriaux: niveaux d'observation ou niveau d'organisation?' in *Les découpages du territoire, INSEE Méthodes* 76-77-78, pp. 115-132.

GUYOT S., 2002, 'Spatial Competition and the New Governance Framework in Mabibi (Maputaland): Implications for Development', *The Geographical Journal* 168(1), 38-32.

hooks b., 1990, *Yearnings: Race, Gender and Cultural Politics*, Boston : South End Press.

HRC (Human Rights Commission), 1992, *The Two South Africas. A People's Geography*, Johannesburg: HRC, 32 p. +16 maps.

HUBERT J.-P., 1993, *La discontinuité critique*, Paris: Publications de la Sorbonne, 221 p.

IFRESI (Equipe 'Discontinuités et développement'), 1996, *Pays, bassins de vie et discontinuités*, Travaux et Documents du L.G.H. (série études) 13, 366 p.

IGUE J.O., 1995, *Le territoire et l'Etat en Afrique. Les dimensions spatiales du développement*, Paris: Karthala, 277 p.

JENNAN L, 1999, 'Le Maroc, de l'administration territoriale à l'aménagement de l'espace' in *Régions et régionalisation au Maroc. Nouvelles bases et enjeux du développement*, Jenan L. (dir.), (10th Colloquium of Sefrou), Sefrou: Pub. du Conseil Municipal, 3-20.

KHOSA M. and MUTHIEN Y. (eds.), 1998, *Regionalism in the New South Africa*, Pretoria: Ashgate Publishing Co. 235 p.

KOCH E., 1998, 'Nature Has the Power to Heal Old Wounds: War, Peace and Changing Patterns of Conservation in Southern Africa' in *South Africa in Southern Africa. Reconfiguring the Region*, D. Simon (ed.), 54-71.

KNEZEVIC HOCEVAR D., 2000, 'Studying International Borders in Geography and Anthropology: Paradigmatic and Conceptual Relations', *Geografski Zbornik* (Slovenia) XXXX, 85-92.

KONINCK (de) R., 1993, 'Le compromis territorial', *Cahiers des Sciences Humaines* (ORSTOM), Hors série: Trente ans (1963-1992), 43-47.

LAJARGE R., 2000, 'Les territoires aux risques des projets. Les montagnes entre Parcs et pays' in *L'innovation territoriale. Références, formes et enjeux*, F. Gerbaux and F. Giraut (dirs.), *Revue de Géographie Alpine* n° 1, 45-59.

LAJARGE R., 2000, *Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux (Chartreuse et Monts d'Ardèche)*, Geography thesis, UJF/CERMOSEM, 663 p.

LEVY J., 1994, *L'espace légitime: sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris: Presses de la FNSP, 442 p.

Mac CARTHY J. and BERNSTEIN A., 1998; *South Africa's 'Discarded People': Survival, Adaptation and Current Challenges*, Johannesburg: CDE (CDE Research. Policy in the Making 9), 36 p.

MAGER A.K., 1999, *Gender and the Making of a South African Bantustan. A Social History of the Ciskei, 1945-1959*, Portsmouth Heinemann, 249 p.

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

MAZIAU N., 1995, 'L'Afrique du Sud: Réflexions sur les négociations constitutionnelles en cours' in *L'Afrique du Sud en transition. Réconciliation et coopération en Afrique Australe*, G. Conac, F. Dreyfus and J.-O. Monteiro (eds.), Paris: Economica, 161-182.

MBEMBE A., 1999, 'Les frontières mouvantes du continent africain', *Le Monde Diplomatique*, Novembre, 22-23.

Montagnes Méditerranéennes, 1997, *Marges, périphéries et arrière-pays*, H. Gumuchian (dir.), n°6.

MORICONI-EBRARD F., 2000, *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du Monde*, Paris-Gap: Ophrys (Géophrys), 344 p.

NACIRI M., 1977, 'Pouvoir de commandement, espace rural et modernisation au Maroc' in *Etat, Pouvoir et Espace dans le Tiers Monde*, Bataillon C. (dir.), Paris: I.E.D.E.S. (Tiers Monde)- PUF, 65-83.

NARSIAH S. and MAHARAJ B., 1999, 'Borders of Dissent in South Africa: The Bushbuckridge Saga', *Transformation* 40, 36-54.

NARSIAH S. and MAHARAJ B., 1997, 'The Creation of 'Real' Spaces: Regions and Regionalism in the New South Africa', *Space and Polity* 2(1), 225-248.

NEUMANN R.P., 1997, 'Primitive Ideas: Protected Area Buffer Zones and the Politics of Land in Africa', *Development and Change* 28, 559-582.

OZOUF-MARINIER M.-V., 1989, *La formation des départements*, Paris: Ed. de l'EHESS, 363 p.

POURTIER R., 1989, 'Les Etats et le contrôle territorial en Afrique centrale: principes et pratiques', *Annales de Géographie* 547, 286-301.

PELISSIER P. and SAUTTER G (eds.), 1970, *Terroirs africains et malgaches, Etudes rurales* 37-38-39.

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

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

PRESCOTT J.R.V., 1965, *The Geography of Frontiers and Boundaries*, London: Hutchinson University Library, 190 p.

RAMUTSINDELA M.R., 2001, *Unfrozen Ground: South Africa's Contested Spaces*, Aldershot: Ashgate, 102 p.

RAMUTSINDELA M.F., 2001, 'Down the Post-Colonial Road: Reconstructing the Post-Apartheid State in South Africa', *Political Geography* 20, 57-84.

RAMUTSINDELA M.F., 1998, 'The Changing Meanings of South Africa's Internal Boundaries', *Area* 30, 291-299.

RAMUTSINDELA M.F. and SIMON D., 1999, 'The Politics of Territory and Place in Post-Apartheid South Africa: The Disputed Area of Bushbuckridge', *Journal of Southern African Studies* 25, 479-498.

RETAILLE D., 1993, 'Afrique: le besoin de parler autrement qu'en surface' in *Les apories du territoire. Espaces, couper/coller*, EspacesTemps Les cahiers 51/52, 52-62.

REITEL et alii (dirs.), 2002, Villes et Frontières, Paris : Anthropos, 275 p.

ROLLAND-MAY C., 1984, 'Notes sur les espaces géographiques flous', *BAGF* 502, pp. 159-164.

RUF T., 2000, 'Du passage d'une gestion par l'offre en eau à une gestion par la demande sociale. Ordre et désordres dans les questions d'irrigation et de conflits d'usage de l'eau', *Territoires en Mutation* (Montpellier) 7, 9-30.

SAUTTER G., 1968, 'La région traditionnelle en Afrique tropicale' in *Régionalisation et développement*, Colloque international des sciences humaines de Strasbourg, June 1967, Paris: CNRS, 65-107.

SAUTTER G., 1982, 'Quelques réflexions sur les frontières africaines', *Pluriel* (Paris) 30, 41-50.

SAUTTER G., 1990, 'Vers une démocratie des espaces?' in *Nouveaux droits de l'homme, nouvelle démocratie?*, Fribourg (VIth interdisciplinary colloquium, *Démocratie et droits de l'homme*, 28 April-1 May 1988), 25-48.

SAUTTER G. and PELISSIER P., 1964, 'Pour un atlas des terroirs africains, structure-type d'une étude de terroir', *l'Homme* IV(1), 56-72.

SOJA E.W. and HOOPER B., 1993, 'The Spaces That Difference Makes: Some Notes on the Geographical Margins of the New Cultural Politics' in *Place and the Politics of Identity*, M. Keith and S. Pile (eds.), London: Routledge, 183-205.

SOJA E.W. and HOOPER B., 2002, 'The Spaces That Difference Makes: Some Notes on the Geographical Margins of the New Cultural Politics' in *The Spaces of Postmodernity, Readings in Human Geography*, M.J. Dear and S. Flusty (eds.), Oxford: Blackwell, 378-389.

STARY B., 1997, 'De la rente agricole à la rente frontalière: Niablé, une petite ville ivoirienne à la frontière du Ghana' in *Petites et moyennes villes d'Afrique noire*, M. Bertrand and A. Dubresson (dir.), Paris: Karthala, 61-85.

STRASSOLDO R., 1980, 'Centre-periphery and System-boundary: Culturological Perspectives' in *Center and Periphery, Spatial Variations in Politics*, J. Gottmann (ed.), Beverly Hills: Sage Publications, 27-61.

SUTCLIFFE M., 1996, 'The Fragmented City: Durban, South Africa' in *Cities of the Future: Managing Social Transformations, International Social Science Journal* (Unesco), 67-72.

TAPELA B.N. and OMARA-OJUNGU P.H., 1999, 'Towards Bridging the Gap between Wildlife Conservation and Rural Development in Post-Apartheid South Africa: The Case of Makuleke Community and the Kruger National Park', *South African Geographical Journal* 81(3), 148-155.

**The geographical logic of public policies:
Trends and comprehensive pattern from the South African &
French experiences¹**

**Les logiques des politiques d'aménagement du territoire :
un modèle d'après les expériences sud africaines et françaises**

Frédéric Giraut, Maître de conférences en accueil à l'IRD, Université de Durban-Westville
firaut@wanadoo.fr

To present an International comparison in an academic conference is always dangerous, especially if the comparison is based on two different continents and hemispheres and if the specialists in both cases are attending!

Maybe this is the reason why this paper will not really be a comparison but more a confrontation through a general pattern.

Initially, I would like to pinpoint three original and innovative aspects of the South African territorial restructuring from a French point of view. Two of them have already been published:

- the innovative ways to deal with borderlands in the demarcation process and
- the choice or non choice of the administrative headquarters and capitals in the new local government dispensation.

Because of this, I would prefer to focus on the third aspect, which is an analysis of the public policies related to spatial definition and goals through a pattern, previously made for the French case study.

As you know, the French background in the field of public policies and territorial restructuring is quite unique. For instance, there is an official French expression used for the set of public policies of regional and national development and planning, it is « l'aménagement du territoire » (development and planning of the Territory). The singular form is important.

While many countries have or have had a strong tradition of public policies at national level dealing with spatial planning and development, and sometimes elaborated as a whole and

¹ Paper presented at the Durban conference of International Geographical Union; «Geography & Public Policy Commission»

coordinated, as in the UK for instance, only France still considers its national space as one unique territory in terms of development and improvement.

Regionalisation from the fifties, devolution from the eighties and then Europeanisation of the policies of area based development and spatial equity have steadily introduced a complexity in that field, however the expression still exists, but is now quite anachronistic.

Anyway, the more complex the issue, the greater the need to understand the dynamics and the logics of the different policies as a whole in a systemic way.

The pattern

The Pattern or Grid of Reference that I am presenting is based on a simple typology of approaches, which drive public policies dealing with spaces, places and territories. These public policies make geographical sense in three main ways (or approaches) associated to geographical models.

The first one is the sectoral approach.

It is generally based on the development of infrastructures in particular fields (Housing, Harbor, Roads, Tourism...) at national level. For the spatial distribution of those infrastructures, it requires a scheme deciding the location of selected strategic places, axis or corridors.

The second one is the spatial approach.

The main goal of this approach is spatial equity addressing to special areas considered as poor, disadvantaged or threatened.

In colonial context this type of approach could also support and organize spatial inequity, for instance between native reserves and colonial land. The main tools in order to reduce spatial inequity are a 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.

The third one is the territorial approach.

Associated with a policy of systematic promotion of area based development, this type of policy requires a process of demarcation of territories for development. It means a territory defined by a common project involving (or supposed to) various stakeholders from civil society, public and private sectors. Resulting in a wall to wall demarcation when planning for

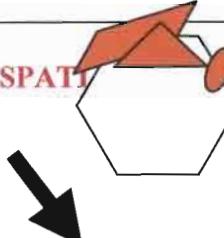
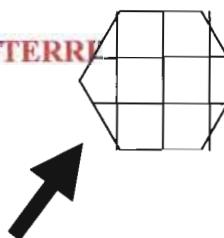
“Rencontres de l’innovation territoriale”

local development is required in each local government area, and the delineation of selected areas would be required when it is a policy of pilot sites.

Associated with mobilization and projects shared by various stakeholders, the local government areas or the selected areas are called «territories» in the French literature.

The geographical logic of public policies: a comprehensive pattern

F. Giraut (IRD): IGU, Durban, 7/08/02

Approach & Associated geographical model	Tools	Relevant Level	Goals Orientation	Dynam ic	References & Policies associated
SECTORIAL 	- National program Roads Touristic Infrastructure Housing... ➤ SCHEME	- National - Provincial	- Infrastructure, Equipment - Supporting growth at national level (Adaptation to international economical challenge) - Development of strategic places, locations and corridors - Answering basic needs		New Deal Vast Public Works Public Choice Public interventionism or Public/private partnership
SPATIAL 	- Cross subsidies, exemption policy or protection for special areas consider as poor, disadvantaged or threatened ➤ ZONING	- National - Provincial - International	- Spatial equity (or inequity) - Supporting Service delivery - Supporting growth and basic needs in poor, remote or disadvantaged areas - Economic specialisation - Conservation		Welfare State Policies of redistribution Supporting service deliveries for unprofitable areas (low densities) or unaffordable (poor area)
TERRIORIAL 	- Conditional funding - Contractual allocation - Agenda and method for area based development ➤ DEMARCATION Wall to wall (local gvt) or Selected areas and Pilot sites (International agencies, NGO's, Civil Society)	- Local - Provincial	Promoting: - Area based development - Integrated development - Organizing service delivery		State disengagement (Structural adjustment) Community based devpt Civil society mobilization Devolution Decentralisation

Combination and complexity

If some public policies are clearly relevant to one of these logics, some are linked to two of them.

For instance in post apartheid South Africa: the strategy of implementing an Integrated Development Plan in each new municipality, clearly belonged to the territorial way, while the scheme of Industrial Development Zones linked to major infrastructures falls into the sectoral approach.

At the same time, Spatial Development Initiatives or the National Agency for Development must be linked to two approaches.

SDIs constitute mainly a policy of development (with public/private partnership) in two sectoral fields: transportation and tourism, which is addressed to coastal areas or borderlands previously landlocked but now potential corridors or sites for international development. It deals at national level with the sectoral approach, but at local level each SDI is defined as an integrated project in a typical territorial approach.

Another example is the National Development Agency, created in 2000, which is funded by the government and the EU. It is defined as the South African key funding agency that focuses on strengthening the capacity of civil society organizations in combating poverty. It claims a «Proactive funding approach» with a few key words: integrated focus, community participation, poor areas, poorest (destitute?) communities, clustering of projects, targeted areas.

This policy deals simultaneously with spatial and territorial approaches. It requires a process of zoning to delineate the perimeters of the targeted poor zone and a process of selection of area based projects of development, which constitute local territories of development within a large disadvantaged area or zone.

Environmental conservation policy deals simultaneously with the three approaches. It equips the country in places of environmental and touristic resources, it protects some threatened areas and it builds new territories of local development with the involvement and association of bordering communities in the management of the parks and reserves.

The shift from the spatial to the territorial approach

So the proposed pattern can assess a public policy in terms of geographical meaning, but it is also a tool to attempt to assess the equilibrium and the dynamic of the entire set of public policies in the field of development and planning.

For instance the French policy of «aménagement du territoire» was a priority in the sixties. It was dominated by both sectoral and spatial approaches. At this time priorities were on the one hand equipment programs (Highway, Hydroelectrical and nuclear power, Mountain resorts...); on the other hand the deconcentration of activities in a center/periphery pattern, this meant to promote relocation and creation of activities outside Paris. The territorial way was only an extra or cosmetic namely for planning both above orientations at regional level, and to support a few local and experimental initiatives.

The evolution of the last thirty years has been a shift from the sectoral/spatial association to the sectoral/territorial coupling. It means that spatial approach and the associated goal of reducing spatial inequity has been dramatically decreased at national level, while the spatial equity orientation has been gradually transferred to the European Union, and at the same time the area based approach of development has been associated with the Decentralization.

Empowering local government had rapidly dealt not only with service delivery but also with that area based development orientation now promoted by regional, national and European levels. Even the policies of equipment are now methodologically implemented in a territorial way.

In a very different context, this shift has happened in South Africa over the last decades.

The spatial approach dominated the apartheid era and its spatial inequality project: native reserve then homeland policy,

secondly a sectoral approach in the industrial sector targeted to exploit simultaneously both metropolitan and homelands resources in terms of labour forces and strategic location (Growth development points), and lastly an attempt to create regional planning in a wall to wall demarcation was only a complement or a cosmetic during the last decade of the apartheid era.

By now, after the implementation of the new local government dispensation, the territorial approach is associated with the sectoral approach in the public policies already mentioned as SDI, IDZ and IDP.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

Because of the apartheid background and state disengagement, the spatial approach seems to be reduced now to a few experimental pilot sites of rural development and urban renewal which were officially announced as a major public policy in the State of the Nation presidential speech .

Conclusion

To conclude, one statement and two questions possibly suitable for both French and South African situations.

It must now be a priority to articulate the three spheres of territories for development:

- Integrated development plan of local government;
- Area based development project promoted in their own perimeters by international agencies, NGO's, associations and private sector;
- Territorial dispensation of national programs of infrastructures or conservation

Last and broadly two naive questions:

Is the transfer of spatial or zonal public policies to the international level (hypothetical NEPAD and real EU regional policy) possible, efficient and sufficient?

In terms of spatial equity, could the State retreat or disengagement be compensated by the empowerment of new stakeholders?

References

- BENOIT, J.-M., BENOIT, P. et PUCCI, D., 1998, *La France redécoupée. Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Paris, Belin, 288 p.
- BRUNET, R., 1990, *Le Territoire dans les turbulences*, Montpellier, Reclus, 223 p.
- BRUNET, R., 1994, *La France, un territoire à ménager*, Paris, Edition n°1, 327 p.
- CAMERON, R.G., (ed.) 1999, *The democratisation of South African local government. A tale of three cities*, Pretoria, J.L. Van Schaik, 345 p.
- CARO, P., DARD, O. & DAUMAS, J.-P., (eds.) 2002, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, les PUR, 360 p.
- COULBOIS, P. et JUNG, J., 1994 ; *Aménagement du territoire : une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse*, Paris, La Documentation Française, 172 p.
- COX, K., 1997, «Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics», *Political Geography* 17(1), pp. 1-23.
- COX, K., 2002, «The Territorial Structure of the State: Some Critical Reflections» in *Building territories for development : concepts , patterns and innovation. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, Paris, IRD Editions.
- CRUSH, J. & ROGERSON, C.M., 2001, «New industrial spaces : evaluating South Africa's Spatial development initiatives (SDI) programme», *South African Geographical Journal* 83, pp. 85-92.
- DEYON, P. & FREMONT, A., 2000, *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, Paris, LGDG/Dexia, 190 p.
- GERBAUX, F., (ed.) 1999, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, 190 p.
- GIRAUT, F., (ed.) 1999, *Territoires et développement : le nouveau dispositif législatif au crible*, Montagnes Méditerranéennes n° 9, 125 p.
- GIRAUT, F., 1999, "LOADDT : sacre du territorial et relégation du spatial" in *Territoires et développement : le nouveau dispositif législatif au crible*, F. Giraut (ed.), Montagnes Méditerranéennes n° 9, pp. 41-43.
- GOTTMANN, J., 1952, *La politique des États et leur géographie*, Paris, Armand Colin.
- HABERMAS, J., 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge-Mass., MIT Press.
- HOOGHE, L. & KEATING, M., 1994, «The politics of EU regional policy », *Journal of European Public Policy* 1, pp. 368-393.

“Rencontres de l’innovation territoriale”

HOSKING, S. & BOND, P., 2000, «Infrastructure for Spatial Development Initiatives or for basic needs? Port Elizabeth’s prioritisation of the Coega Port/IDZ over Municipal Services », Johannesburg, P&DM (Municipal Services Project), 64 p.

LABORIE, J.-P., LANGUMIER, J.-F. et de ROO, P., 1985, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation Française, 184 p.

MICHEL, M., 1994, *L'aménagement régional en France, du territoire aux territoires*, Paris, Masson.

NEMERY, J.-C., (ed.) 1994, *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica.

PARNELL, S., PIETERSE, E., SWILLING, M. & WOOLDRIDGE, D., (eds.) 2002, *Democratising Local Government: the South African Experiment*, Cape Town, UCT Press, 338 p.

PYCROFT, C., 1998, «Integrated development planning or strategic paralysis? : Municipal development during the local government transition and beyond», *Development Southern Africa* 15(2), pp. 151-163.

RAMUTSINDELA, M.F., 2001, «Down the post-colonial road : reconstructing the post-apartheid state in South Africa», *Political Geography* 20, pp. 57-84.

REYNAUD, A., 1981, *Société, espace et justice*, Paris: PUF, 263 p.

ROGERSON, C.M., 2002, «Spatial Development Initiatives in South Africa : éléments, evolution and evaluation», *Geography* 87, pp. 38-40.

SUTCLIFFE, M., 2002, «Creating cities of Hope» in *Building territories for development : concepts , patterns and innovation. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, Paris, IRD Editions.

TOMLINSON, R. & ADDLESON, M., (eds.) 1987, *Regional restructuring under apartheid: urban and regional policies in contemporary South Africa*, 317 p.