

HAUTE COUTURE OU PRET-A-PORTER ? LES EFFETS DE MODE DE L'HABIT TERRITORIAL

Benoît Antheaume

*Directeur de recherche à l'IRD, Bondy
Email antheaume@ird.fr*

Abstract :

Fashion or easy-to-wear ? The territorial framework in France is made of administrative units, wall to wall, that fits inside each other like Russian dolls. In the new post apartheid South Africa, the brand new territorial framework is much more made of a multilayered hierarchy of discrete non overlapping units. This paper tries to draw an historical perspective to analyse and explain differences and similarities,

Introduction : la maille territoriale et les tricoteurs

Le territoire considéré comme un lieu socialement construit et jamais neutre et comme le résultat d'une stratégie où se croisent d'un côté un espace matérialisé et de l'autre, des forces de tous ordres qui luttent pour se l'approprier, le conserver ou le dominer, est soumis à des règles plus ou moins universelles. Des auteurs comme Sack (1986) ou Cox (2005) ont bien décrit les mécanismes qui conduisent à la territorialisation, d'autres (Dubresson & Jaglin, 2005) les ont approfondis à travers des exemples empruntés à la gouvernance et à la régulation des espaces urbanisés.

Les territoires, dans l'acception donnée plus haut, font l'objet de politiques publiques dont l'objectif est de les réguler, de leur donner des règles de fonctionnement et d'usage. Mais ces règles qui font la part belle aux hiérarchies de tous ordres nécessitent de plus en plus une réforme, un changement, voire une rupture dans leur orientation dominante pour une meilleure prise en compte des aspirations des habitants, une nécessité souvent proclamée et répétée, mais pas toujours mise en oeuvre. Comment en effet adapter le gouvernement ou la gouvernance des territoires à des situations nouvelles, souvent engendrées par des réformes politiques ou économiques

d'envergure, comme peut en témoigner la réforme territoriale marocaine, réforme qui est souvent perçue comme une adaptation, de la part de l'Etat, à la mondialisation et qui est donc parfois mal vécue par les habitants.

L'analyse de la réalité montre en fait qu'il existe un vrai décalage entre la pensée et l'action, entre la théorie et la pratique. Elle montre surtout que, du passé, il est difficile de faire table rase et que si les règles et régulations mises en place fonctionnent peu ou mal, la tendance n'est pas à leur suppression, mais plutôt à l'addition de nouvelles, dans un processus cumulatif sans fin qui peut tourner à l'empilement, voire à la confusion

On comprend aisément que le territoire n'est pas nu, et que les réformes successives vont même chaudement l'habiller. Si le terme « d'habit territorial » est utilisé dans le titre de ce papier, c'est pour tenter de démêler, à l'aide de mots simples, et par le biais d'une métaphore imagée une situation marquée par la complexité. Tout en sachant bien qu'entre « habit territorial » et « habillage territorial », il y a plus qu'une différence de mots, mais véritablement de concepts, le dernier cité pouvant traduire l'idée de tromperie, ou de maquillage pour masquer une vérité territoriale qui, elle, serait finalement nue !

Dans la classification des activités économiques, l'industrie de la maille est une catégorie clairement identifiée. Elle évoque bien naturellement le textile. Dans le registre de la métaphore, la maille territoriale, terme souvent usité par les spécialistes de l'aménagement du territoire rend bien une idée-force : celle d'un assemblage de mailles équivalentes et univoques, qui traduit à la fois la qualité et la densité de l'encadrement administratif et politique d'un territoire. En France, un territoire à fines mailles renvoie à un encadrement de proximité, comme la commune ou le canton, alors que le territoire à grosses mailles évoquerait plutôt le département ou la région. S'intéresser à la maille territoriale conduit forcément à se pencher sur ceux qui la pensent et la construisent, les « tricoteurs » de cette maille en quelque sorte, hauts fonctionnaires, experts en aménagement, géographes aussi, sur l'efficacité des résultats obtenus et sur la cohérence opérationnelle de leur production que constitue « l'habit territorial ».

La question invite donc à savoir si les territoires ainsi tricotés relèvent de la haute couture, et sortent donc de l'imagination de « grands couturiers » satisfaisant aux exigences de l'esprit technicien et cartésien, ou ne sont que des constructions plus éphémères, répondant à des effets de mode : celle des idées politiques du moment dont on sait qu'elles évoluent dans le temps –un peu comme toutes les modes qui ne sont souvent qu'un éternel recommencement –selon des cycles (centralisation, déconcentration, décentralisation, dévolution), et selon des paradigmes idéologiques qui font du marché ou de l'Etat, le

principal régulateur territorial. Sans oublier que doivent être prises en compte les tendances lourdes de la rhétorique politique exigeant une combinaison de «local» et de «bonne gouvernance» nonobstant une pincée de «développement durable». Le débat est souvent robuste, car au centre d'enjeux de pouvoirs et il se tient sur la ligne de front de forces qui s'opposent et tentent de s'appropriier ou de dominer le territoire, quelles que soient sa taille ou sa forme. Des exemples pris en France et en Afrique du Sud étayeront le propos.

L'habit territorial en France: nostalgie de la haute couture mais nécessité du prêt-à-porter

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors que la reprise des activités économiques nécessite de reconstruire de nombreuses infrastructures dans un schéma directif et planifié, la reconstruction administrative territoriale est limitée à quelques révisions. Jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, l'habit territorial français est constitué par une partie du maillage ancien existant (communes et départements, ces derniers créés en 1790), progressivement enrichi de mailles nouvelles créées dans les années 1960 (régions), et de modes de gouvernance (intercommunalité) radicalement nouveaux et dont la fonctionnalité n'apparaît que dans les années 1990. Les pouvoirs publics ont progressivement confié la mise en application de la politique d'aménagement du territoire à une délégation interministérielle, la DATAR (devenue la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires : Diact), dont la politique, expression du volontarisme de l'Etat, après la guerre (Etat savant) ou de son absence de volontarisme, dans les années 1980 et 1990 (Etat suivant puis Etat seyant) a varié dans le temps (P. Musso, 2006).

Quoiqu'il en soit, toutes les réformes territoriales que la France a connues depuis la Seconde guerre mondiale montrent que celles-ci procèdent toujours de l'addition, parfois de la substitution de compétences d'une maille au profit d'une autre, jamais de la soustraction de mailles (Frémont, 2005).

Ainsi, les multiples niveaux d'encadrement du territoire français (Frémont, 2005) ont partout été dénoncés, voire décriés. Que n'a-t-on pas glosé sur le mille-feuille territorial ? L'appartenance de la France à l'UE a également eu des conséquences sur cet encadrement et son financement puisqu'actuellement, on dénombre sept ou huit niveaux selon les auteurs.

Des tentatives de réformes ont pourtant été faites en France, du moins pour les petites communes dans le sens de leur fusion (en prendre deux ou plusieurs pour n'en faire qu'une seule). Les fusions réussies mais pas forcément abouties ne concernent que cinq cents cas environ, où deux

communes au moins ont effectivement fusionné, alors que le pays en compte au total près de 36000, pratiquement autant que dans toute l'Europe réunie. Cinq cents fusions ne concernent donc que moins de 2% de l'ensemble des communes françaises. Autant dire que le résultat est ridiculement faible. La taille et la richesse des communes, même voisines, varient grandement. Il faut compter sur la crainte du « riche » de payer pour le « pauvre », avec celle du « petit » d'être mangé par le « gros », comme veiller à l'excessif appétit du « gros » à l'égard du « petit ». Mais il faut également compter avec les jeux de pouvoir locaux, les ambitions personnelles, les stratégies de domination, les rivalités politiques, etc. qui sont parties prenantes dans les échecs, lors des tentatives de fusion.

Une analyse des échecs montre d'ailleurs qu'on n'a pas « meilleur ennemi » que son voisin proche et concurrent immédiat, une remarque qui s'applique à toutes les organisations et que les querelles de clocher (ou de minaret sans doute) s'ancrent durablement dans l'histoire et la mémoire et forgent une forte identité répulsive, sachant qu'on se reconnaît souvent mieux « contre un autre » souvent tout proche qu'entre soi.

En France, la commune est porteuse d'énormes disparités de surface et de population. Pourtant, la maille communale est tissée de façon homogène sur l'ensemble du territoire et tout maire dispose, électoralement parlant, du même poids en tant que grand électeur. Et dans la signalisation routière de direction (SRD), toute commune bénéficie d'un traitement homogène à travers le pays. Le panneau indicateur qui « déclenche », sur toutes les routes, nationales comme départementales, l'entrée d'un chef-lieu de commune, et partant une vitesse limite à respecter, pratique un strict égalitarisme : taille uniforme, lettrines noires sur fond blanc et listel rouge (Piveteau, 2003), à l'entrée comme à la sortie (lettrine barrée),.

Il ne s'agit pas de nier les réformes territoriales importantes qui ont pris place dans les années 1960. Réformes des départements de l'Ile-de-France (avec une augmentation des départements français portés de 90 à 95, aujourd'hui à 100 avec la Corse et les DOM) mise en place des régions, lois successives de décentralisation des années 1982, 1993, et 2003 donnant aux départements des compétences nouvelles et aux régions à la fois une base élective et des compétences la faisant émerger comme un territoire doté de pouvoirs exécutifs locaux, que symbolisent les hôtels flambant neufs de régions nécessaires à l'hébergement du personnel et des attachés territoriaux nombreux chargés de la mise en œuvre de ces nouvelles compétences. Hôtels de département d'une part, et de région de l'autre témoignent de la rivalité existante entre les mailles départementale et régionale, dont tous les rapports dénoncent la trop grande proximité d'intervention, le chevauchement, voire la redondance des compétences (comité départemental du tourisme et comité

régional du tourisme), une situation qui augmente sensiblement les coûts de gestion des rouages et interfaces territoriaux très nombreux, qui ouvre parfois la voie au clientélisme et au népotisme et explique certainement l'augmentation des impôts et taxes locaux, à un rythme annuel qui est le double de celui de l'inflation officielle.

Ces réformes n'ont pas été négligeables, mais aujourd'hui du moins à l'échelle nationale, leur temps – autrement dit, celui de la haute couture – est sans doute révolu. Ces réformes émanaient souvent des parties hautes des circuits d'autorité, expression d'une démocratie représentative et elles étaient effectuées dans une logique d'implication descendante, où le citoyen était invité à s'appropriier la parole venant du haut... et à payer !

On considère que la haute couture territoriale a pu déboucher sur des séries plus longues et moins coûteuses, destinées à un usage quotidien et adaptées aux besoins immédiats du terrain, par exemple pour satisfaire une demande de services de meilleure qualité, une sorte de « prêt-à-porter » territorial. L'amélioration des transports publics en région tout comme l'augmentation du budget des lycées régionaux illustrent des succès réels marqués au sceau du pragmatisme politique.

L'échec des tentatives de fusion de communes, signalé plus haut, ont conduit les pouvoirs publics français à adopter une autre stratégie de bon sens qui consiste à « geler » la maille communale, mais à priver les communes de ressources si elle ne trouvaient pas des arrangements locaux négociés, sous des formes intercommunales institutionnalisées.

L'intercommunalité (ou le dispositif dit des « communautés de communes »), qui représente à la fois le mouvement et la connexion (Vanier, 2005) peuvent ainsi être rangée dans la catégorie du « prêt-à-porter » territorial. Certes, cette nouvelle maille intercommunale n'en est pas une, elle n'est jamais qu'un agrégat de mailles élémentaires dans le cadre duquel une offre de service est proposée. Mais l'intercommunalité constitue en France la réponse rationnelle et adaptée à une demande particulière (propreté, transports en commun, services immatériels d'aide à la personne, etc.) dont on mutualise les dépenses pour offrir une prestation de meilleure qualité. Les responsables de l'interterritorialité ne sont pourtant pas élus au suffrage universel et ils ne peuvent faire prévaloir qu'une légitimité assise sur des arrangements gestionnaires.

Pour terminer, notons que les grandes réformes territoriales coïncident avec les temps historiques les plus forts et les plus intenses (révolution française, Afrique du Sud démocratique) : la France en serait au stade mature, l'Europe au stade juvénile et l'Afrique du Sud viendrait d'entrer à l'âge adulte.

Les 3 «i» de l'habit territorial sud-africain : innovation, imagination, ingénierie

En Afrique du Sud, le temps des grandes réformes territoriales est toujours d'actualité. Le temps est encore à la haute couture avec des propositions particulièrement novatrices. Pas encore à celui des petits ajustements.

Curieusement, un retour sur l'histoire des quarante dernières années montre que L'Afrique du Sud n'a cessé de fabriquer du territoire depuis un siècle (Giraut, 2005). Au temps de l'apartheid, l'imagination dans le domaine de l'encadrement du territoire n'a pratiquement pas trouvé de limites pour assigner à résidence, sur des portions de territoires donnés, fréquemment situés aux confins des aires blanches, les habitants noirs sur le critère exclusif de la couleur de la peau. Pays le plus inventif qui soit en matière d'ingénierie territoriale, souvent pour de très mauvaises raisons, son régime basé sur la ségrégation a poussé jusqu'à l'absurde et l'ubuesque et selon une fiction idéologique et raciste, cette logique de la séparation, au point que l'Afrique du Sud du grand apartheid est emblématiquement symbolisée par son organisation territoriale si particulière, scindée entre provinces blanches d'une part et bantoustans noirs de l'autre.

Les découpages des années 1970 (quatre province blanches et dix bantoustans, dont quatre « indépendants »), encore très proches de nous, témoignaient de la volonté de mise à l'écart dans leur propre pays de la majorité de la population noire, qui avait besoin de visa et de passeport intérieur pour franchir des frontières créées de toutes pièces, dont le nombre et la multiplicité étaient accrues par la fragmentation des bantoustans, dont les taches et la disposition sur une carte s'assimilaient à une peau de léopard (à la façon des enclaves israéliennes de Cisjordanie).

Dans les années 1990, la nouvelle Afrique du Sud devait se débarrasser de ses oripeaux territoriaux complètement inadaptés et se tailler un nouvel habit territorial, en mettant en avant des critères et des préceptes d'égalité et de rattrapage. Il a donc fallu remettre l'ouvrage territorial sur le métier, et établir un nouveau projet de maillage territorial largement débattu dans les organes d'information (notamment la presse) et dont la réalisation, compte tenu des acteurs en présence et du nouveau rapport de forces institué, était devenue d'une brûlante actualité.

Ce raccommodage territorial a constitué un des grands chantiers (avec d'autres tout aussi importants) de la nouvelle Afrique du Sud, chantier qui s'est alors opéré sous la houlette du *Demarcation Board*, truffé d'élus politiques, de technocrates et de scientifiques (notamment des géographes

libéraux) suscitant vastes débats et audiences foraines passionnées. Deux impératifs guidaient cette démarche : l'équité et la rapidité.

Équité dans les aires et flexibilité dans les limites

Cette réforme qui commence au début des années 1990 était mue par une puissante volonté : celle de l'équité territoriale qui nécessitait la mise en œuvre technique et humaine du rattrapage que devaient opérer les bantoustans, qui étaient la création spatiale et territoriale emblématique du système du « grand apartheid ». En d'autres termes, comment intégrer dans un maillage territorial nouveau et dans le patrimoine commun national les territoires historiquement défavorisés et donner l'impulsion nécessaire – pas forcément suffisante – pour tenter de les mettre à niveau, selon des mécanismes parfois complexes.

Il s'agissait-on l'aura compris- de résoudre une véritable quadrature du cercle en partant d'une large maille, puis de tenter de « faire du neuf avec du vieux » ! En fait, les experts nommés pensaient créer dix nouvelles provinces. Ils se sont contentés d'en créer neuf. Le mot « créer » n'est d'ailleurs pas approprié, car leurs limites ne sont en fait que d'anciens contours qui reprennent plus ou moins le tracé des provinces économiques des dernières années du système de l'apartheid (un peu à l'instar des régions de programmes en France, devenues sans grande imagination les matrices des régions tout court). L'important était de « paver » intégralement l'espace, en d'autres termes de bâtir un dispositif cohérent où primait la continuité spatiale. L'opération était relativement facile dans un cas, celui de l'Etat Libre d'Orange, devenu Etat Libre, avec l'inclusion d'une parcelle de bantoustan du Bophuthatswana ou dans le cas de la Province du Cap subdivisée en 3 parties (Western, Northern, Eastern). Elle s'est avérée plus délicate dans le cas du Kwa Zulu Natal (intégration de l'ensemble des parcelles du bantoustan Kwa Zulu dans la province du Natal pour former la province dont le toponyme reflète cette agrégation, et extrêmement complexe dans certaines provinces nouvellement créées, quand il fallut recoudre des parties de provinces blanches avec des parcelles éparses de bantoustans (Northern et Eastern Province, Limpopo).

Comme toute création nouvelle, ce dispositif a suscité des critiques pour son manque d'imagination (pourquoi reprendre les vieilles limites des régions économiques du temps de l'apartheid ?), pour sa marque de fabrique technocratique où la parole des experts, des sachants et des savants est dominante, voire écrasante et pour la non-prise en compte des aspirations populaires (Maharaj & Narsiah, 2005). Les détracteurs du découpage en 9 provinces pensent toujours qu'une meilleure prise en compte de la population concernée aurait été l'expression d'une démocratie participative. Mais alors

que le pays venait tout juste d'accéder à la démocratie représentative, il semblait difficile de forcer le tempo, nonobstant les conditions logistiques à réunir et la légitimité des intervenants à définir.

Il ne s'agissait pourtant que du premier acte de la réforme territoriale, celle de la maille des provinces. Même si en 1994, la maille nationale avait été corrigée lors de la restitution du port de Walvis Bay à la Namibie (ex Sud-Ouest Africain) devenue indépendante en 1990 (Billawer & Samé Ekobo, 2002). La seconde étape de la réforme territoriale a concerné l'échelon intra provincial, celui des communes. Confiée au *Demarcation Board*, constitué d'experts et d'élus, la tâche consistait à créer un maillage fin. En fait, l'opération s'est révélée être beaucoup plus complexe dans la mesure où il fallait repartir de zéro et élaborer un dispositif original qui permettrait aux acteurs de ne pas se focaliser sur des limites internes, qui s'assimileraient plus à des querelles de bornage qu'à tenter de les dépasser. Pour ce faire un avenant à la constitution provisoire avait acté les emplacements et les lieux d'une dizaine de conflits potentiels qu'on se promettait de régler ultérieurement (Gervais-Lambony, M.-A., 1996). Toutes les parties en cause en prenaient ainsi acte officiellement.

Aires métropolitaines, municipalités locales et municipalités de district, avec un principe d'emboîtement de la municipalité locale dans celle du district, ont alors constitué les briques spatiales élémentaires proposées par le *Demarcation Board*, mais contrairement à la règle établie des emboîtements rationnels, l'édifice construit permettait une certaine flexibilité dans les articulations territoriales.

Le principe d'ensemble est le suivant. La carte administrative nationale est composée de 9 provinces. La maille la plus basse dans la hiérarchie est la municipalité locale (environ 200). Ces mailles constituent le pavage de base (*wall to wall*) mais, une fois regroupées par grappes de 4 à 8, elles constituent des municipalités de districts (donc l'échelon directement supérieur à celui de la municipalité locale). Au sein des municipalités de district, existent des zones vides d'hommes ou sous-peuplées voire de grandes réserves de faune (Kruger Park), appelées *District Management Areas* (DMA), dont la gestion relève du district sans passer par la maille la plus basse, celle de la municipalité locale.

A côté des municipalités de districts (qui agrègent municipalités locales et DMA) existent des aires métropolitaines que sont les grandes villes et leurs agglomérations au sens le plus large possible, incluant parfois des zones rurales d'étendue substantielle, situées pour trois d'entre elles dans le Gauteng, pour les trois autres, respectivement dans le Western Cape, le Kwa Zulu Natal et l'Eastern Cape. Cinq provinces ne comptent donc aucune aire

métropolitaine localisée, mais la carte des aires métropolitaines de l'Afrique du Sud est susceptible d'ajustements ultérieurs en fonction de l'expansion urbaine des grandes villes qui n'auraient pas encore accédé au statut d'aires métropolitaines, comme East London (renommée Buffalo City).

Mais la spécificité de la maille territoriale sud-africaine ne s'arrête pas à ces innovations. Elle repose sur la flexibilité des limites, voire sur une forme revisitée de fluidité biologique (Pourtier, 2005). Dans certains cas, il existe ainsi des municipalités locales ou de district qui sont dites «trans-limites» (*cross border*) ce qui signifie que, de par leur situation sur la carte, elles peuvent donc chevaucher des mailles de niveau supérieur, celles des provinces. Prenons un exemple : une municipalité de district composée de cinq municipalités locales peut relever d'une province pour quatre d'entre elles et de la province voisine pour la cinquième. Dans le même ordre d'idées, les limites extrêmes des aires métropolitaines ne sont pas toujours strictement confinées à l'aire où elle se trouve administrativement délimitée. Elles peuvent ainsi déborder, en tant que de besoin, sur la province voisine, ce qui signifie une gestion intégrée de l'aire métropolitaine incluant ses franges, dussent-elles déborder sur la province voisine. C'est le cas, par exemple de l'aire métropolitaine de Tschwane (ex-Pretoria), qui abrite la capitale du pouvoir exécutif et dont les franges extrêmes sont situées dans la Northern Province et non plus dans le Gauteng, sa province principale d'appartenance.

Au total, il a été calculé (Giraut, 2005) que plus de 15% (près de 200000 km², deux fois la superficie de la Belgique) de la superficie de l'Afrique du Sud relève de situations hybrides et de logiques territoriales différentes voire opposées (municipalités trans-limites, qu'elles soient locales ou de district, aires de gestion relevant du district, franges des aires métropolitaines) et qu'en conséquence, la carte du maillage territorial sud-africain serait l'une des plus complexes qui soit, dans le sens où les limites des différentes entités évoquées s'affranchissent parfois des hiérarchies universellement reconnues en matière de territoires emboîtés. Les plus hardis des géographes ont même évoqué une structure post-moderne (Giraut, 2005), un qualificatif qu'on doit comprendre comme relevant d'un principe échappant à la rationalisation.

Contrairement au système territorial français qui s'appuie sur les deux principes sacro-saints de l'emboîtement d'une part (avec quelques exceptions comme les enclaves des départements du Vaucluse et des Hautes-Pyrénées) et celui du pavage intégral, de l'autre, le système sud-africain laisse la porte ouverte à la flexibilité et aux ajustements nécessaires.

En cas de conflits sur les limites, comme dans le contentieux frontalier du Bushbuckridge (Ramutsindela M. & Simon D. 1999), cette absence de rigidité autorisait des délais d'attente, plus ou moins longs qui permettent de

désamorcer des conflits latents, et de les traiter sur la durée, voire de répondre au problème de façon suffisamment dilatoire pour éviter toute effusion de violence, parfois prompte à surgir en Afrique du Sud.

Il faut donc considérer la flexibilité des limites comme un mode original de résolution des conflits territoriaux, ou –autre façon de voir les choses- à un mode de non-résolution des conflits, sachant que ne pas résoudre un conflit peut apporter, sur le court terme uniquement, plus de satisfaction et moins de frustration chez des acteurs antagonistes.

Rapidité de réalisation et rigidité des délais

Le découpage territorial a été conduit, selon les principes décrits ci-dessus, au sein de l'instance évoquée plus haut : le *Demarcation Board*. Mais, au-delà des objectifs qui lui étaient assignés pour découper le territoire, il a dû subir la contrainte de l'urgence car il fallait répondre dans des délais imposés par les échéances électorales, notamment municipales. Allons plus loin dans le raisonnement : la rapidité d'exécution a été –en partie- la clé du succès de cette opération de très grande envergure qui offraient un terrain propice à toutes les surenchères.

Plus de temps disponible aurait peut-être signifié la possibilité de rendre des arbitrages plus équilibrés, mais plus de concertations aurait tout autant signifié la porte ouverte à plus de contestation. Dans ce type de situation, il est avéré que 95% des propositions représentaient des compromis acceptables et de fait acceptés et que des délais de réalisation supplémentaires ne pouvaient qu'améliorer la situation d'ensemble que de façon asymptotique. Sans être tombés dans le travers d'une nuit des « longs ciseaux », où le scénario du maillage territorial de la Nouvelle Afrique du Sud aurait été écrit à l'avance, ou à la hâte, les experts ont rendu en temps et en heure leur verdict, faisant preuve d'une exceptionnelle transparence, puisque le projet était accessible en ligne et qu'un CDROM gratuit était très largement distribué auprès du public intéressé. Finalement, le résultat a suscité un consensus assez large, hormis dans la sphère universitaire toujours sourcilieuse en la matière (Maharaj & Narsiah, 2005) et qui reprochait au Demarcation Board que les mécanismes de la démocratie participative et du consensus populaire n'aient pas mieux fonctionné pour réaliser le découpage dont il avait la charge. Débat classique entre théorie et pratique, entre principes et action dont cette opération n'a pas pu s'affranchir totalement, comme beaucoup d'autres exemples existent à travers le monde.

Hormis l'extrême-droite, et les tenants de territoires spécifiquement blancs, dont l'audience s'amenuisait au fil du temps, le projet final n'a froissé que quelques catégories d'acteurs très spécifiques laissés pour compte, comme

par exemple, les chefs traditionnels ruraux qui devaient perdre certains des avantages acquis au temps de l'apartheid, qu'ils soient économiques, comme des gratifications ou de notoriété. Ils étaient perçus parfois (pas partout) comme les parties prenantes d'un système qui voulait territorialiser les habitants et enraciner voire enchaîner les populations noires à leurs bantoustans d'origine. Même si la réalité a montré (Gervais-Lambony, 1997) que la majorité des populations noires résidait déjà en ville et depuis longtemps, la fiction d'une ruralité noire ayant été largement entretenue par le système de l'apartheid. L'interpénétration de la ville et de campagne en Afrique du Sud est telle qu'on peut imaginer que les chefs traditionnels aient été considérés comme des acteurs dont on pouvait s'affranchir sans crainte dans une société devenue très urbanisée (55% à 80% de la population selon les critères retenus) (Guillaume, 2001). De plus, la légitimité héréditaire des chefs traditionnels posait un vrai problème à la nouvelle Afrique du Sud qui départage désormais les candidats aux différentes fonctions d'encadrement par le vote démocratique. La mise en place de nouvelles structures d'encadrement se fondant sur de nouvelles légitimités pour tous les acteurs de la nouvelle Afrique du Sud sans exception, rien n'empêchait donc un chef traditionnel de se soumettre au vote des électeurs et d'être élu pour retrouver notoriété et aura.

Conclusion : effets de cycle, effets de mode

En France, comme en Afrique du Sud, l'habit territorial est fait de mailles. Cette maille, grosse ou fine, subit des effets de mode, même si le temps d'une saison territoriale n'est pas celui d'une maison de couture...

La mode territoriale évolue en fonction d'un temps long historique. Il a fallu en France des décennies pour mettre en œuvre le processus de décentralisation, mais elle suit également les hauts et les bas de la conjoncture économique et sociale. Si les finances de l'Etat se trouvent à un point bas, si le remboursement de la dette publique mobilise le budget de l'Etat, les autorités du pays auront ainsi tendance à se dessaisir de compétences et de prérogatives sous le prétexte d'une déconcentration ou d'une décentralisation de pouvoirs, mais plus encore de transmettre aux mailles subalternes les dépenses de gestion qui vont avec les nouvelles prérogatives. Mais l'heure est donc désormais moins aux grandes réformes territoriales qui tranchent parfois dans le vif au nom de l'intérêt général qu'aux petits ajustements gestionnaires, à la source de l'émergence de petits pouvoirs territoriaux, pas toujours débarrassés de la tentation « localiste », du népotisme et du clientélisme.

La prolifération des territoires ou leur fabrication souvent débridée qu'on observe, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, s'expliquent donc par la nécessité d'un ajustement spatial et territorial, au nom du

développement, ou au nom de projets à réaliser, aux desiderata exprimés par les habitants qui demandent une meilleure gouvernance de la part des élites et plus de proximité dans la prise de décision qui les concerne, voire au nom de contingences très locales.

Le « gérer-au-près » des petits territoires ajustés au nom d'un projet commun coexiste donc souvent avec le « prêt-à-gérer » des grands territoires parfois mal taillés, mais qui restent ou ont été le symbole fort d'une vision politique du et pour le territoire. En France, comme en Afrique du Sud, l'équilibre est donc souvent difficile à trouver entre la haute couture territoriale très ajustée mais qui se révèle très coûteuse pour des budgets insuffisants et le prêt-à-porter du territoire de projet, dont les règles et régulations ont vocation à satisfaire le plus grand nombre, au moindre coût pour l'Etat, mais pas forcément pour les habitants.

BIBLIOGRAPHIE

BILLAWER H.W. & SAMÉ EKOBO M., *A human geography atlas of Walvis bay, beyond the reintegration*, Windhoek, Gamsberg Macmillan Publishers, 2002

COX K., La structure territoriale de l'Etat (STE) : quelques réflexions critiques in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 159-173

DUBRESSON A. & JAGLIN S., Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés : approches et méthode, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 337-352

FREMONT A., Le système territorial en France, en Afrique du Sud, dans le monde : éléments pour une comparaison, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 109-131.

GERVAIS-LAMBONY M.-A., Découpage régional, pouvoirs provinciaux, pouvoir central, *Hérodote*, 1996, 82, 61-78

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

GIRAUT F., *Fabriquer de territoires : utopies, modèles et projets*, mémoire de HDR Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 3 vol., 2005

GUILLAUME P., *Johannesburg, géographies de l'exclusion*, Paris, Karthala, 2001

MAHARAJ B. & NARSIAH S., La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud post-apartheid, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 79-108

MUSSO P., Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT, *Territoires 2030*, 2006, 3, 7-20

POURTIER R., Les âges de la territorialité in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 39-46.

PIVETEAU J.-L., La signalisation routière de direction : une nouvelle donne dans notre relation au territoire, *l'Espace géographique*, 2003, 32, 193-204

RAMUTSINDELA M. & SIMON D., The politics of territory and places in post-apartheid South Africa : the dispute area of Bushbuckridge, *Journal of Southern African studies*, 1999, 25 (3), 479-498.

SACK R., *Human territoriality. Its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986

VANIER M., l'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale, in *Le Territoire est mort, vive les territoires !* Antheaume B. & Giraut F., coord., Paris, IRD Editions, 2005, 317-336

Antheaume Benoît.

Haute couture ou prêt-à-porter ? : les effets de mode de l'habitat territorial.

In : Boujrout S. (ed.), Antheaume Benoît (ed.), Giraut F. (ed.), Landel P.A. (ed.). Les territoires à l'épreuve des normes : référents et innovations : contributions croisées sud-africaines, françaises et marocaines. Marrakech (MAR), Mirabel : LERMA, Montagnes Méditerranéennes, 2009, p. 181-193.

ISBN 978-9981-916-31-5