

# *Territoires d'Afrique*

Numéro 2

## **Concilier les concepts avec le nouvel environnement**

Juin 2011

# EDITORIAL

Face à la globalisation, les concepts de développement local et de gouvernance territoriale font désormais partie des paradigmes prioritaires du développement. La vision du local peut-elle s'intégrer dans une perception du global sans compromettre la nécessaire dynamique qui doit réguler et rythmer les deux démarches appelées à être complémentaires ? Cette question essentielle se situe au cœur de la problématique du développement local. Le numéro 2 de la revue *Territoires d'Afrique* rassemble 6 articles écrits par d'éminents spécialistes de l'aménagement du territoire, du développement local et de la gouvernance territoriale.

1. L'article qui ouvre la revue est rédigé par le Pr Bernard Pecqueur de l'Université Joseph Fourier de Grenoble. Dans ce texte sur les « Fondements théoriques et conceptuels du développement local et de la gouvernance territoriale », l'auteur se propose d'analyser les quatre notions de base qui caractérisent le développement local et la gouvernance territoriale : les notions de territoire, le local indissociable du mondial, la spécificité et la disjonction fonctionnelle entreprises/territoires. Partant du constat de l'intégration croissante des différentes parties du monde sous l'effet de l'accélération des échanges, de l'essor des TIC, des moyens de transport, en un mot de la mondialisation, l'auteur montre l'existence du niveau méso-économique qui se situe entre le micro et le macro. Enfin, l'auteur montre que le territoire devient un espace central de coordination entre acteurs cherchant à résoudre des problèmes productifs inédits.

2. Le second article portant sur « Développement local, entre mondialisation et promotion des territoires : de la gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires » est l'œuvre du Pr Jean-Marie Miossec, géographe à l'université Paul Valéry de Montpellier. Après avoir défini la notion de gouvernance qui est polysémique, le Pr Miossec procède à une analyse fouillée de ce concept dans un monde en recomposition. La problématique centrale de cet article est l'identification des principes qui orientent les modes de gouvernance et les articulations entre les territoires. L'auteur critique également le fait que la gouvernance a été abordée par beaucoup d'auteurs sans référence aux territoires, alors que « celle-ci est, fondamentalement, territorialisée ». Dans sa conclusion, le Pr Miossec montre que la gouvernance permet l'articulation entre les différentes formes de pouvoirs et de territoires.

3. Le troisième article est rédigé par le Pr Ridha Lamine de l'université de Sousse. Il est relatif aux : « Réseaux d'acteurs et configurations spatiales pour une approche réticulaire des espaces des sociétés. » L'intérêt de cet article réside dans l'analyse de la problématique des acteurs qui se situent au cœur de toute démarche en matière de développement territorial. Cette dimension occupe une place croissante dans les travaux des géographes d'autant

plus que Gumuchian le préconise à travers la notion d'acteur territorialisé. Dans ce texte, le Pr Ridha Lamine tente de démontrer que les espaces ou territoires des sociétés sont le produit des actions d'acteurs organisés en réseaux de deux dimensions : une dimension sociale d'acteurs individuels ou collectifs et une deuxième dimension spatiale relative aux réseaux de nœuds, centres, axes, routes, etc.

4. Le quatrième article est intitulé : « les nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire : à la recherche de territoires pertinents de développement ». Il est l'œuvre du Pr Amadou DIOP du département de géographie de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD). Après avoir insisté sur son importance pour toute stratégie de gestion équilibrée de l'espace et de développement harmonieux, A. DIOP rappelle que l'aménagement du territoire a connu, au cours de ce dernier demi-siècle, une évolution théorique, institutionnelle et pratique sans précédent. L'auteur montre également la diversité d'échelle et le sens global de l'aménagement du territoire.

A. DIOP s'intéresse également aux nouveaux défis de l'aménagement du territoire dans un contexte marqué par la complexité territoriale, la transfrontalièrité, l'interterritorialité et la forte mobilité qui incitent à repenser la question des découpages territoriaux.

5. Dans le cinquième article, le politologue Mamadou Diouf adopte une démarche originale à travers son étude sur « Développement local, cultures communautaires et recompositions institutionnelles ». En effet, l'un des principaux intérêts de cet article porte sur le recours à des références historiques pour mieux comprendre les trajectoires et les résultats de la décentralisation au Sénégal. Des présidents Senghor à Abdou Diouf en passant par le président du Conseil Mamadou Dia, l'auteur analyse les différences de visions et d'approches en matière de développement territorial et de décentralisation au Sénégal. La finalité de cette contribution est de mieux comprendre les enjeux de la décentralisation en vue de l'esquisse de solutions pertinentes à ses limites au Sénégal dans le cadre de réflexions prospectives.

6. La problématique des inondations se situe depuis quelques années au cœur du débat sur la gestion des collectivités locales en particulier dans la banlieue dakaraise et sur les relations entre l'Etat central et ces collectivités dans le cadre de la décentralisation. Le sixième article dont l'auteur est Aminata Ndiaye du département de géographie de l'UCAD sur « Contraintes environnementales et désarticulation spatiale au Sénégal : exemple des inondations récurrentes à Pikine » présente donc un intérêt certain. Au travers d'une analyse diagnostique, cet article se propose de soulever des questionnements relatifs à la dégradation environnementale et à la vulnérabilité des populations locales face aux changements climatiques.

# FONDEMENTS THÉORIQUES ET CONCEPTUELS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Bernard Pecqueur\*

## Introduction

Le développement local fait aujourd'hui recette dans les discours sur les politiques publiques dans les pays du « Sud ». Il est souvent jumelé avec un processus de décentralisation, souhaité et souvent diféré. En examinant au plus près du terrain, les réalisations effectuées en son nom, on comprend la nécessité de clarifier les principes de base de son fonctionnement.

On peut interpréter le développement local de diverses manières depuis la gestion d'urgence au plan local jusqu'au modèle alternatif à la mondialisation. Nous poserons ici que le développement local apparaît plutôt comme un dépassement des théories du développement endogène en qualifiant à l'aide de la notion de « territoire » un véritable contenu à ce qui est « dedans » par rapport à un « dehors » et donc endogène. Il ne s'agit donc pas vraiment d'une alternative mais plus modestement d'un accompagnement là où cela est possible d'un processus de développement qui aide à l'adaptation des sociétés et des populations à la mondialisation, en valorisant des ressources jusque là ignorées.

On développera ici les quatre notions de base qui nous paraissent caractériser le développement local et la gouvernance territoriale : les notions de territoire, le local indissociable du mondial, la spécificité et la disjonction fonctionnelle entreprises/territoires. Il s'agit ici d'un travail exploratoire qui introduit à un agenda de recherche sur une théorie possible du développement territorial et de la valorisation des ressources territoriales.

## 1-De quel territoire parle-t-on ?

Dans ce cadre, le territoire est devenu une catégorie analytique. Encore faut-il s'entendre sur la définition de cette notion restée empirique et floue jusqu'ici dans la plupart des cas<sup>2</sup>. Une critique de fond qui a pu être faite aux auteurs (W. B. Stöhr 2003) cherchant à montrer les effets du développement territorial, était de dire qu'on ne peut pas démontrer l'existence de dynamiques territoriales tout en pos-

tulant que le territoire pré existe. Il faut donc admettre qu'il existe des territoires donnés issus de la cristallisation de l'histoire et qui s'imposent comme cadres institutionnels « ex ante » des stratégies d'acteurs. Au premier rang des territoires donnés, on trouve les Etats puis, plus récemment, les collectivités territoriales qui sont relativement stables et contraignants pour ces acteurs, imposant lois, règlements et conventions explicites. Mais on observe également des territoires construits qui résultent de processus de construction sociale à l'occasion de la recherche de solutions inédites à des problèmes productifs et plus généralement des problèmes de « vivre ensemble » des acteurs. Ils sont constatés « ex post » et se forment sur la base de conventions et d'accords entre acteurs de nature implicite essentiellement. La création de territoires construits est alors intense et permanente sur le socle des territoires donnés.

La constitution de territoires donnés comme autant d'échelons de collectivités territoriales permise par la décentralisation de 1982, correspond à la crise du modèle de productivité et à la nécessité d'une localisation des politiques publiques (les maires sont littéralement sommés par la pression des citoyens et le retrait relatif de l'Etat, de résoudre les problèmes de chômage). En termes un peu paradoxaux, la décentralisation a, en réalité, déconcentré le « bien commun » qui reste encore sous forme d'intérêt général (pour reprendre le vocabulaire de la présentation du séminaire), c'est-à-dire une affaire d'Etat nationale.

Parallèlement, la période plus récente (période d'après-crise et correspondant aux « trente mutantes » qui succèdent aux « trente glorieuses ») tend à rendre obsolète la décentralisation sous l'effet de la globalisation. Ainsi, une radicalisation des rapports spatiaux d'échelle, des effets de distance et de proximité, bouleverse la géographie du capitalisme. L'hypothèse que nous formulons ici, concerne l'émergence de territoires construits, débordants et contestant les territoires donnés politico-administratifs issus de la décentralisation. Les dynamiques émergentes de territoires construits (avec les nou-

<sup>1</sup> Professeur à l'Université Joseph Fourier de Grenoble.

<sup>2</sup> Une abondante littérature existe sur la thématique des territoires et de la territorialité. On citera pour les ouvrages d'expression française où la notion domine, pour la géographie : le Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés de J. Lévy et J. Lussault, éd. Belin, Paris 2003 et l'ouvrage collectif édité par B. Antheaume et F. Giraut, *Le territoire est mort, vive les territoires*, éditions de l'IRD, Paris 2005 et pour l'économie, l'ouvrage collectif, *Economie de proximités*, édité par B. Pecqueur et J.B. Zimmermann, éditions Hermès-Lavoisier, Paris 2004 ainsi que l'ouvrage de A. Rallet et . Torre, *Quelles proximités pour innover ?* Éditions l'Harmattan, Paris, 2007.

veaux acteurs qui s'affirment- H. Gumuchian et alii, 2003) constituent une solution analytique à la nouvelle opposition entre le local et le global.

On cherchera à développer cette hypothèse en trois temps : 1) En première analyse, on présentera les enjeux d'une nouvelle géographie du capitalisme ; 2) Ensuite, nous préciserons, à travers le jeu de la spécificité, comment fonctionnent les positions d'acteurs du capitalisme, à la fois global et territorialisé. 3) Puis nous évoquerons les pratiques nouvelles d'acteurs comme illustration du jeu de la spécificité

## 2- Une « nouvelle » géographie du capitalisme négligée par la pensée économique

Depuis les années 1970, nous vivons un phénomène de globalisation renforcé. Cela s'exprime à travers l'intensification des échanges de différents types : informations, capitaux, biens et services. Les flux sont mondiaux même si les mobilités sont sélectives (le capital circule plus vite que les produits qui circulent plus vite que les travailleurs, ...). La mondialisation désigne l'intégration croissante des différentes parties du monde sous l'effet de l'accélération des échanges, de l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des moyens de transports, etc. Selon le point de vue où l'on se place, elle recouvre des processus bien spécifiques qui, pour les uns, prolongent des tendances anciennes, pour les autres, marquent une période nouvelle.

Pendant plusieurs siècles, les auteurs ont mis l'accent sur l'analyse de l'économie nationale et de son complément, l'économie internationale. Beaucoup trouvent normal, dans les années 1990, de privilégier la "mondialisation". Ce syndrome s'explique par l'évolution de l'univers mental de l'économiste qui a « dichotomisé » ses représentations de l'action économique : soit on part de l'individu (microéconomie) où le choix libre de chacun ne dépend pas d'une surdétermination sociale, soit on raisonne depuis la totalité (macroéconomie) et le système productif national est un bon exemple de totalité. Du coup, l'idée qu'il pourrait y avoir des niveaux d'agrégation intermédiaires des acteurs par affinités, par sentiment partagé d'appartenance ou par regroupement en vue de trouver une solution à un problème jugé comme commun (mésoéconomie), est difficilement concevable par la théorie économique standard. Pourtant, le phénomène s'affirme du fait même de la globalisation. Nous avons cherché à éclairer ce point

B. Pecqueur (2002) à partir de l'émergence des groupes comme développé dans la sociologie anglo-saxonne, notamment chez M. Granovetter (1994).

Dans une approche triviale, le niveau méso-économique serait quelque part entre le micro et le macro, entre l'individu et la totalité (le système productif national). Or, l'espace de référence du local ne peut pas être un intermédiaire de petit espace entre le global et l'individu-point, de même le niveau méso-économique ne se définit pas seulement comme le niveau de la coordination de groupes d'acteurs, intermédiaire entre la coordination inter individuelle (micro-économie) et l'agrégation des choix dans un ensemble régulé (macro-économie).

Le caractère irréductible de l'opposition micro/macro entre l'individualisme méthodologique et le holisme exclut qu'il puisse y avoir une approche intermédiaire supposant un quelconque compromis entre micro et macro. L'approche méso-économique dont l'objet est la coordination des acteurs constitués en groupes n'est donc pas intermédiaire entre l'individu et la totalité, elle est d'une nature différente et autonome vis à vis du dilemme micro/macro.

Ainsi, l'approche méso-économique de l'espace économique constitue-t-elle l'analyse des dynamiques de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors ». Le territoire va résulter de ce processus de discrimination. Un territoire (qui peut donc être provisoire et incomplet) est la conjonction de l'espace commun abstrait construit par des groupes et d'un espace physique lorsque ce dernier contribue à l'élaboration de la ressource qui fonde le « dedans » par rapport au « dehors ».

Les théoriciens de la mondialisation<sup>3</sup>, concèdent que les formes des échanges mondiaux peuvent passer par des processus de régionalisation à travers la constitution de vastes zones de libre-échange, sur fond de "triadisation", autrement dit l'organisation de l'économie mondiale se ferait autour de trois grands pôles de développement majeur : l'Amérique du Nord, l'Union européenne et le Japon (la triade).

Pourtant, dans la dynamique actuelle des sociétés et des économies où F. Fukuyama (historien américain tenant de la thèse de la « fin de l'histoire ») a pu prédire une convergence générale des comportements et une victoire définitive d'un système de valeurs libérales, la recherche en sciences sociales

<sup>3</sup> Daniel Cohen, a dressé dans un livre récent (*La mondialisation et ses ennemis*, Paris, Grasset, 2004), un bilan brillant de la mondialisation dans lequel il place le local dans le mondial : Le terme de « mondialisation » ne se comprend bien que si l'on saisit qu'il scelle l'unité de deux termes qui semblent contradictoires : un enracinement dans le local et un déracinement planétaire (p.92).

(notamment en Italie avec les Districts Industriels, cf. le ré inventeur des districts marshalliens : G. Becatini 1979) a découvert que les « relations de proximité » entre les acteurs locaux peuvent jouer un rôle déterminant dans la « compétitivité » des activités économiques .ce faisant, elle rejette la thèse de Fukuyama en introduisant l'idée selon laquelle la globalisation produit, au contraire, une divergence générale illustrée par la différenciation territoriale comme modalité d'adaptation au global.

### 3- Le jeu de la spécificité locale ou de la différenciation territoriale

La délocalisation de la production, comme illustration de la globalisation tend à jouer sur un mécanisme de recherche de coûts de production faibles. Il s'agit d'aller produire en des lieux qui ne pourront être les lieux de consommation, provoquant une séparation accrue entre les populations productrices et les populations consommatrices. A l'échelle mondiale, c'est la notion même d'intégration économique<sup>4</sup> qui est en cause.

Cette projection dans un monde où les cadres de l'échange sont de moins en moins les Etats-Nations mais plutôt les « régions » au sens d'A. Scott, c'est à dire des configurations agglomérées de grande taille mais construites et non données, remet en cause le modèle type ricardien de l'échange international à base d' « avantages comparatifs » à l'échelle nationale, comme seul outil d'analyse. Derrière l'existence de l'avantage comparatif il reste l'idée de comparabilité d'entité étatique à entité étatique et donc d'équivalence générale des offres dans un marché essentiellement concurrentiel et en voie d'unification.

Or, nous faisons donc ici l'hypothèse que l' « avantage comparatif » pensé jusqu'ici à l'échelle nationale, à l'aune de la globalisation devient un « avantage différenciatif ». Il s'agit donc dorénavant pour les territoires non plus de se spécialiser dans un schéma comparatif mais plutôt d'échapper aux lois de la concurrence lorsqu'elles sont impossibles à suivre en visant la production pour laquelle ils seraient (dans l'idéal) en situation de monopole. Un tel type de comportement remet en cause le découpage par systèmes productifs nationaux (espaces donnés) puisque les initiatives ne résultent pas d'une politique centralisée à l'échelle d'un Etat-Nation mais de

groupes d'acteurs mobilisés pour résoudre un problème productif.

Un immense champ d'investigation s'ouvre avec l'idée de ressource territoriale. La valorisation de l'activité économique par les dynamiques territoriales implique en effet, un amont des inputs (actifs qui sont utilisés pour entrer dans la réalisation des produits) que nous nommerons « ressources territoriales » et qui fait l'objet de débats sur leur nature « patrimoniale ». Il y aurait des ressources potentielles voire virtuelles qui échapperaient aux comptages prosaïques des économistes...

En effet, l'analyse économique courante s'en tient aux inputs directement présents et disponibles pour être combinés dans une opération productive (essentiellement les facteurs de production classique : travail, capital et matière première auxquels s'ajoute le quatrième : l'information ; concrètement, on peut dire : « y a-t-il du pétrole ou pas ? »). Dans notre raisonnement, une caractéristique majeure du modèle de développement territorial est précisément de remonter à l'amont de l'actif pour considérer toutes les ressources comprenant notamment celles qui ne sont que virtuelles n'ayant pas d'existence préalable à l'action de les faire naître.

Si l'existence du territoire suppose une construction historique longue de la part des acteurs cela signifie que les externalités territoriales créées par les acteurs résultent d'un processus en amont dans un monde non marchand. C'est le sens d'une distinction cruciale entre « ressource » et « actif » (dont la première formulation a été faite dans G. Colletis et B. Pecqueur 1993). L'actif est un facteur « en activité » c'est à dire valorisé sur le marché. La ressource, à la différence de l'actif, constitue une réserve, un potentiel latent voire virtuel qui peut se transformer en actif si les conditions de production ou de création de technologie le permettent. Ainsi, l'expression de la variable territoriale est elle à chercher dans les conditions d'élaboration de ressources dans cet amont qui est l'expression du travail d'une société et plus précisément du territoire sur lui-même et sur la manifestation de son identité. Ainsi, dans le domaine générique, le charbon est un actif tant qu'une entreprise l'exploite. Lorsque les conditions d'exploitation génèrent des coûts supérieurs au prix de revient, on ferme la mine mais on ne fait pas disparaître pour autant le charbon. Dans ce cas, le charbon devient

4 L'intégration économique représente le phénomène selon lequel les producteurs reçoivent un pouvoir d'achat qui leur permet d'absorber leur propre production et d'enclencher alors un cercle vertueux de développement dans le cadre d'un système productif national. Cette dynamique est à la base des théories du développement des années 50 à 70 où l'on cherchait la substitution des importations (faire soi même pour son propre marché) et le développement endogène des Etats regroupés sous le vocable de « Tiers Monde ».

une ressource, il n'est plus exploité mais est susceptible de redevenir un actif si les conditions de production venaient à changer. Dans le même ordre d'idée, un paysage que personne ne regarde est une ressource en potentiel et il suffit qu'un « tour operator » valorise de façon marchande la vision du paysage pour que ce dernier devienne un actif.

En schématisant, on peut distinguer les ressources valorisées effectivement c'est à dire les « actifs » soit génériques soit spécifiques.

➤ L'actif générique : dans ce cas le lien entreprises/territoire implique une relation de non-appartenance. Les deux entités sont disjointes et il n'y a pas d'intersection hormis les emplois, mais ceux-ci ne dépendent pas de la nature particulière de l'activité des entreprises qui serait liée à la culture du lieu. L'actif générique est une ressource valorisée qui pourrait être produite n'importe où, les causes de sa localisation tiennent à des considérations de coûts de production et de transport. Les entreprises qui les produisent sont nomades au sens où elles peuvent se délocaliser si elles trouvent des conditions de coûts plus favorables ailleurs.

➤ L'actif spécifique : dans ce cas la relation entreprises/territoire a au contraire une forte intersection. C'est à dire que les productions qui rentrent dans cette catégorie résultent non plus seulement d'avantages qu'on pourrait trouver ailleurs (main d'œuvre bon marché, présence d'infrastructures standards du type autoroute, aéroport, etc.) mais aussi et surtout d'avantages construits par l'histoire du lieu, les particularismes locaux et les volontés stratégiques des acteurs locaux. Les actifs spécifiques résultent d'un processus de construction qui existe ou pas dans les villes.

Il s'agit bien sûr de situations polaires qui admettent une vaste gamme de situations intermédiaires. L'objectif est d'estimer la dynamique de spécification comme réappropriation par le territoire (c'est à dire l'ensemble des acteurs) de ses ressources. Désormais les territoires (à l'échelle infranationale) sont construits et procèdent de la « clusterisation » du monde

#### **4- La disjonction fonctionnelle entreprises/territoires**

Les caractéristiques du modèle de la production territorialisée nous mènent à l'instauration d'un rapport local/global renouvelé autour de l'articulation complexe entre l'ancrage et la non spatialité de la production.

En d'autres termes, le territoire devient un espace central de coordination entre les acteurs cherchant à résoudre des problèmes productifs inédits. On est

alors en présence d'une double combinaison entre « activité ancrée » et « activité nomade » des firmes (CF. notamment J.B. Zimmermann et alii 1998). L'établissement d'une firme peut être considéré comme l'unité productive de base d'une économie. Il est « au carrefour d'une triple insertion : dans son groupe industriel, dans sa branche et dans son territoire. Les stratégies des firmes les amènent à qualifier respectivement chacun des trois modes d'insertion » (Zimmermann 1998). Face à ces choix où la firme privilégiera une insertion plutôt qu'une autre, en fonction de la nature des ressources qu'elle cherche à utiliser, on trouve les territoires d'implantation. Ceux-ci ne sont plus des espaces passifs d'accueil anonyme d'une activité productive. Le territoire est, en effet comme nous l'avons vu, le résultat d'une création par les acteurs. Dans ce cas, une première logique peut apparaître, celle des offres concurrentielles d'avantages génériques. On est alors confronté à une concurrence classique (mais aussi féroce) de territoires sur un « marché des sites ». Les territoires visent alors à valoriser des avantages triviaux (gratuité du foncier, niveau général des salaires bas, exemptions de taxes, etc.). Cependant, l'exacerbation de ce type de concurrence ajouté aux phénomènes d'innovation territorialisée par différents types de clusters ou par les villes, implique l'élaboration d'une offre spécifique de sites beaucoup plus spécifiques et visant à échapper aux effets pervers de la concurrence des sites. On comprend alors la différence entre la localisation d'une activité et son ancrage territorial.

Face à ce glissement des fonctions de l'entreprise, on observe des bricolages institutionnels et de nouvelles pratiques d'acteurs autour de la « société civile ». La loi Voynet sur les « pays » instituant notamment les conseils de développement, participe de la reconnaissance de ces nouvelles pratiques. Quant au bricolage institutionnel, il n'est que d'observer les évolutions du « millefeuille » institutionnel né de la décentralisation pour comprendre que nous vivons une intense création structurelle dont l'opacité anti démocratique croît à mesure de l'invention de nouveaux espaces. On pourra développer les avantages et les inconvénients du « millefeuille » en superposant les espaces de planification (les SCOT), les espaces de projet (contrats régionaux de développement), les regroupements politico-administratifs (les EPCI), etc. (PNR, Pays, ...). Comme l'écrit M. Vanier (2001, page 88) : « de nouvelles formes de démocratie d'usage sont à inventer pour permettre à l'utilisateur de s'affirmer hors de la cir-

conscription fiscale où il dort. Le vote global pour la délégation de gestion de l'ensemble des affaires de la vie courante dans un cadre territorial, n'a manifestement plus sa crédibilité d'antan ». Le citoyen est spatialement décentré et le lieu où l'on produit la valeur n'est plus nécessairement le lieu où on la dépense sous forme de revenu<sup>5</sup>. Ce sont ces évolutions qui poussent l'hypothèse du passage de la « figure du « salarié » à celle de l' « habitant » comme principe régulateur des sociétés situées contemporaines.

## Conclusion

Ainsi, dans cette période de mutation rapide dans laquelle les régulations d'un monde productif fordiste sont remises en question, il existe de nouvelles modalités de création de ressources à l'échelle des stratégies locales d'acteurs. De telles possibilités n'étaient pas ouvertes dans le contexte de croissance des « Trente Glorieuses » dans l'économie de l'Europe d'après-guerre, où l'uniformisation des consommations était la règle et la condition de la croissance.

Aujourd'hui, le modèle est différent. Les perspectives de création de richesses tiennent aux capacités de groupes à s'organiser et à élaborer des processus originaux d'émergence des ressources. La globalisation, qui consiste essentiellement en l'interconnexion des marchés et qui crée des liens de cause à effet de plus en plus denses entre les acteurs économiques, produit en même temps des dynamiques et des procédures singulières de création de ressources. Ces stratégies visent à l'adaptation aux conditions nouvelles de la concurrence internationale, mais ouvrent en même temps des possibilités encore insuffisamment exploitées de créations d'activité. C'est pourquoi il nous semble que l'analyse des processus de révélation et de valorisation des ressources nouvelles issues de la spécificité des espaces et des groupes humains qui y sont ancrés dans un contexte d'économie de services où domine la logique informationnelle, constitue probablement un des plus gros chantiers de l'analyse économique des années qui viennent. Loin d'être broyé par un anonymat supposé dans la globalisation, l'acteur et donc le citoyen, dispose de potentiels d'auto-organisation encore inédits. En France, la loi Voynet sur les « Pays » (1999) avait déjà -comme on l'a dit plus haut-, timidement mais réellement indiqué l'existence de ces marges de manœuvre. Les pages de la « Nou-

velle Nouvelle Division Internationale du Travail » (NNDIT) restent à écrire ; On renvoie aux dernières estimations de l'historien braudéolo-marxiste, I. Wallerstein (2005), mais au delà des logiques d'Etats et des logiques de valorisation du capital, il persiste et se développe une logique d'acteurs qui prend en compte les spécificités culturelles des territoires, (« le génie des lieux ») et c'est peut être là que se prépare une nouvelle économie, solidaire et durable.

## Bibliographie

- Badie B. (2003) : La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, éditions Fayard, Paris, 276 pages.
- Becattini G. (1979) : Dal settore industriale al distretto industriale, Rivista di Economia e Politica Industriale, vol2, pp. 7-21.
- Bouba-Olga O. (2006) : Les nouvelles géographies du capitalisme (comprendre et maîtriser les délocalisations), éditions Le Seuil, Paris, 241 pages.
- Cohen D. (2004) : La mondialisation et ses ennemis, éditions Grasset, Paris, 261 pages.
- Davezies L. (2005) : Vers une macroéconomie locale. Le développement local entre économie productive et présenteielle, DATAR, polygraphié, août.
- Dubois-Taine G. et Chalas Y. éditeurs : (1997) : La ville émergente, éditions de l'Aube, Paris.
- Frémont A. (2005) : Aimez vous la géographie? Éditions Flammarion, Paris, 358 pages.
- Granovetter M. (1994): Business Groups in Smelser N. S. et Swedberg R.: The Handbook of Economic Sociology, Princeton University Press et Russel Sage Foundation, New York, pp.453-475.
- Grossetti M., Zuliani J.M. et Guillaume R. (2007) : La spécialisation cognitive, les systèmes locaux de compétences en Midi- Pyrénées, Annales de la recherche urbaine, n° 101, pp.23-32.
- Gumuchian H. et alii (2003) : Les acteurs, ces oubliés du développement territorial, éditions Economica, Anthropos, Paris.
- Gumuchian H. et Pecqueur B. eds. (2007) : La ressource territoriale, éditions Economica, Anthropos, Paris, 252 pages.
- Lajugie J., Delfaud P. et Lacour C. (1985, 2<sup>e</sup> édition) : Espace régional et aménagement du territoire, Paris, Editions Dalloz.
- Pecqueur B. (1997) : « Mondialisation et globalisation : quelles stratégies locales pour les villes », in G. Dubois-Taine et Y. Chalas , La ville émergente, éditions de l'Aube, Paris, pp. 205-210.
- Pecqueur B. (2002) : « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », Géographie, Economie, Société, vol ; 4, n°3, octobre.
- Pecqueur B. (2005) : él'Isle d'Abeau : d'une construction, l'autre ... Une approche par la notion d'espace de production », in Y. Chalas (dir.), L'Isle d'Abeau : de la ville nouvelle à la ville contemporaine, La Documentation Française, pp. 131-152.
- Pecqueur B. (2006) : « Le tournant territorial de l'économie globale », Espaces et Sociétés, n° 124-125, pp.17-32.
- Pecqueur B. (2007a) : l'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation, in la revue L'Economie Politique, n°33, pp.41-52.
- Pecqueur B. (2007b) : De la ville qui consomme à la ville qui produit : la reterritorialisation des fonctions économiques de l'urbain, Annales de la recherche urbaine, n° 101, pp.7-14.
- Remy J. (2000) : « Villes et milieux innovateurs : une matrice d'interrogations », in Crevoisier et Camagni (op. cit.), pp.31-43.
- Stöhr W. B. (2003) : « Development from below », vingt ans plus tard, in Fontan J.M., Klein J.L. et Lévesque B. Reconversion économique et développement territorial, Presses de l'université du Québec, pp. 119-143.
- Vanier M. et Debarbieux B. (2001) : Les territoires qui se dessinent, éditions de l'Aube, Paris.
- Wallerstein I. (2005) : L'histoire continue, éditions de l'Aube, collection Poche Essai, Paris, 104 pages.
- Zimmermann J.B. et alii (1998) : Construction territoriale et dynamiques productives, rapport d'étude pour le Commissariat Général du Plan, convention d'Etudes n° 18/1997, Paris.

*5 Nous renvoyons ici aux débats sur l'économie résidentielle voire « présenteielle » développée notamment par L. Davezies (2005) pour qui les stratégies des habitants (et leurs collectivités locales) peuvent s'affirmer face aux stratégies des firmes. Souvent, d'un point de vue local, il vaut mieux un territoire ou une ville où la richesse vient se dépenser plutôt que d'être le lieu où elle est produite mais dépensée ailleurs. Cette dépense, en produisant de nouveaux usages dans un milieu facteur d'innovation peut donner lieu à de nouvelles productions.*

# LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, ENTRE MONDIALISATION ET PROMOTION DES TERRITOIRES : DE LA GOUVERNANCE À L'ARTICULATION DES POUVOIRS ET DES TERRITOIRES

Jean-Marie MIOSSEC

## Introduction

Quel est le meilleur pouvoir possible ? Quels sont les échelons territoriaux pertinents ? Bien des penseurs se sont penchés tout au long des siècles sur les réponses à ces questions et, tout au long de l'histoire de l'humanité, elles ont été reposées avec acuité chaque fois qu'une évolution voire une révolution de la société survenait. L'histoire est jalonnée d'infléchissements ainsi que de grandes réflexions qui annoncent, accompagnent ou sanctionnent ces grands événements. Ces grandes œuvres traitent du pouvoir, de l'économie, du social, de la société et du territoire. Platon, Aristote, Ibn Khaldoun, Machiavel, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Sieyès, Fichte, Tocqueville, Marx et Engels, Lénine, et bien d'autres moins marquants ont été des maillons d'une réflexion sans cesse renouvelée des rapports entre pouvoirs et territoires. A chaque période, à chaque œuvre, son vocabulaire, celui de son temps, de ses préoccupations mais aussi des néologismes pour essayer d'exprimer ce qui semble poindre, pour formuler l'inédit, que les mots habituels, dans leur acception contemporaine, n'illustrent qu'imparfaitement.

Il est vraisemblable que le monde s'est engagé, à partir des deux dernières décennies du siècle précédent, dans une nouvelle ère. Les rêves tiers-mondistes de développement auto-centré se sont effondrés, tout comme le bloc soviétique, tandis que la circulation des hommes, des capitaux et de l'information s'accélérait. Le monde serait devenu un village planétaire et, pour répondre à la mondialisation, à la globalisation, à la déréglementa-

tion, à la privatisation, une plus grande flexibilité serait requise tandis qu'un approfondissement démocratique serait nécessaire. Cette évolution, cet emballement, s'accompagnerait – à la fois cause et conséquence – d'une défaillance des Etats, d'une faiblesse de gouvernement ou de gouvernabilité, voire d'une perte de contrôle. Parmi les alternatives, le désengagement de l'Etat, la régulation et l'auto-régulation, le partenariat, la contractualisation, la transparence, la responsabilité (accountability) l'action collective, le développement durable, et, bien sûr, la gouvernance. On ne reviendra pas ici sur les acceptions économiques du terme de gouvernance, réapparu en 1937 dans l'article de Ronald Coase, « The Nature of the firm », ni sur les théories de management des organisations (Plane, 2003). On ne reviendra pas non plus, ici, sur la géopolitique et sur la gouvernance mondiale, qu'elle soit bonne ou mauvaise, encore qu'elle ait une répercussion directe, par l'ordre ou le désordre mondial qu'elle instaure aussi bien sur la souveraineté étatique que sur les réformes institutionnelles. Ce qui nous préoccupe, dans le cadre de cette communication, ce sont les interrelations entre gouvernance et territoires, gouvernance au singulier et territoires au pluriel.

Encore faut-il se mettre d'accord sur les termes, ou, au moins, énoncer les définitions adoptées. De toutes les définitions relatives à la gouvernance, - à ce que les anglophones dénomment *governance*, au *Steuerung* des germanophones, à la *sulta*, dans la – médiocre – traduction des Egyptiens (Unesco, 1998) -, que j'ai eues à connaître, et elles sont nombreuses et variées<sup>6</sup>, je privilégie, en l'adaptant de la gouvernance urbaine à la

\* GESTER, Université Paul Valéry, Montpellier, France.

6 La littérature relative à la gouvernance s'étoffe, sans toujours se renouveler. Outre celles citées dans le texte, mes références sont : Sivaramakrishnan (K.C.) et Green (Leslie), 1986, *Metropolitan Management, The Asian Experience*, EDI, 290 pages, Banque Mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne, de la crise à la croissance durable. Etude de prospective à long terme*, 346 pages, Shihata (Ibrahim F.I.), 1991, *The World Bank in a Changing World. Selected Essays*, Martinus Nijhoff, 490 pages, 1992, *Governance and Development*, 61 pages, Le Galès (Patrick), 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, l'Harmattan, 320 pages, Gaudin (Jean-Pierre), 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, QJSJ, 128 pages, Kooiman (Jan)(éditeur), 1994, *Modern Governance*, Sage, 280 pages, Delfau (Gérard), 1994, *Le retour du citoyen. Démocratie et territoires*, ed. de l'aube, 93 pages, Peters (Gury) et Savoie (Donald J.), 1995, *Governance in a Changing Environment*, Centre canadien de gestion, 334 pages, Chevallier (Jacques)(éditeur), 1996, *La gouvernabilité*, PUF, 400 pages, Marks (Gary), Scharpf (Fritz W.), Schmitter (Philippe C.) et Streeck (Wolfgang), 1996, *Governance in the european Union*, Sage, 182 pages, Calame (Pierre) et Talmant (André), 1997, *L'Etat au cœur, le mécano de la gouvernance*, Desclée de Brouwer 212 pages, *Revue Internationale des Sciences sociales*, 1998, *La gouvernance*, 118 pages, John (Pierre) (éditeur), 1998, *Partnerships in urban governance. European and American Experience*, Macmillan press, 206 pages, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999, *Governance*, 66 pages, Ben Nefissa (Sarah), 2000, *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe* (<http://www.unesco.org/most/nefissa.htm>), Donzel (André), 2001, *Metropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Maisonneuve & Larose, 495 pages, Kazancigil (Ali), 2002, *la gouvernance : itinéraire d'un concept*, in *A la recherche de la démocratie. mélanges offert à Guy Hermet, Karthala, Beck (Ulrich)*, 2003, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier, 561 pages, Calame (Pierre), 2003, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes, 331 pages, Moreau Defages (Philippe), 2003, *la gouvernance*, PUF, *Que sais-je*, 128 p, Canet (Raphaël), 2004, *qu'est-ce que la gouvernance ?* (<http://www.er.uquam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/canet-mars2004.pdf>), NEPAD (nouveau partenariat pour le développement en Afrique) initiative pour la démocratie et la bonne gouvernance (<http://www.nepad.org/2005/fr/documents/inbrief.pdf>), Perez (Roland), 2005, *la gouvernance de l'entreprise*, revue électronique « sciences humaines » ([http://www.scienceshumaines.com/index.php?ig=fr&id\\_dossier\\_web=13&id\\_article=13554](http://www.scienceshumaines.com/index.php?ig=fr&id_dossier_web=13&id_article=13554)), Abdelfattah Moujahid a livré, dans sa thèse sur « le « gouvernement » du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine : gouvernances, gouverneurs, planification urbaine et aménagement du Grand Casablanca » (2008), une très brillante et originale synthèse. On se reportera à sa première partie, « la gouvernance : essai de décryptage d'un concept », pp 35-264.



gouvernance des territoires, celle de Georges Cavallier, « la gouvernance [...] c'est donc finalement la capacité et la coresponsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique. [...] Aujourd'hui, il faut en être conscient, c'est le projet qui, si l'on peut dire, construit de plus en plus le territoire. A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action [...], d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées » (Cavallier, 1998).

Quant au territoire, je le définis comme une portion finie de l'espace terrestre, appropriée par ses habitants ; c'est-à-dire une aire de développement, d'aménagement et de gestion, de taille variable, un échelon et un cadre de vie, où la responsabilisation des acteurs locaux est susceptible de fournir, en articulation avec les autres protagonistes, une réponse aux besoins et aux aspirations de leurs concitoyens. La gouvernance est à la mode ! Réintroduit du français du Moyen-âge, le terme a fait irruption à partir de la fin de la décennie 80, à propos de l'Afrique subsaharienne, et il s'est rapidement diffusé. Il fait désormais fureur. Le mot s'est substitué à gouvernement mais en en lissant l'acceptation, en conférant une respectabilité partagée à des conduites compétentes relatives à la gestion de la complexité. Le mot fait sérieux et, dans un monde dont l'ordre est relâché, il permet de substituer une notion floue et passe partout qui rassure. Pourtant le terme s'applique à des pratiques dont la portée est fort différente.

En effet, quoi de commun entre la modernisation et la mise à niveau de l'Etat et des services publics, la gestion de l'entreprise, la bonne gouvernance des relations internationales, le management des villes et les mécanismes internes et externes de reddition des comptes (accountability) par lesquels les pouvoirs publics s'organisent afin d'être plus proche des besoins des citoyens tandis que ceux-ci s'organisent pour demander des comptes à l'administration ?

La gouvernance est un processus théorique qui s'inspire des modes de régulation en conviant à la négociation des partenaires choisis de niveau inégal. Elle offre ainsi une apparence de lissage et d'équité, atténuant le différentiel public/privé, abrogeant les systèmes hiérarchisés au profit d'un échange-ou d'un simulacre d'échange- de haut en bas et de bas

en haut, prônant un auto-ajustement qui s'inspire, quelque soit le contexte, des mécanismes du marché. Dotée d'une formidable aura, elle masque par ses aspects technocratiques, de facture a priori rigoureuse, une substitution de fait à la gestion démocratique des affaires publiques.

Par l'institutionnalisation rampante que la gouvernance favorise, par la sectorisation que le partenariat génère, l'autorité et la souveraineté s'affaiblissent, voire se dissolvent.

Or, conduite théorique et concept abstrait, flou et polysémique, la gouvernance concerne des terrains concrets, des territoires pétris d'identité et peuplés d'hommes-habitants, non seulement producteurs mais également citoyens. La gouvernance favorise-t-elle, alors, l'émergence de l'appropriation collective des territoires ou permet-elle de jeter un voile favorisant pour certains acteurs, une coordination sans la moindre hiérarchie ? Si l'on accepte que la gouvernance se définit comme étant les modalités de l'exercice de l'autorité publique et de ses effets sur le nombre, la pertinence et les interactions de ces échelons territoriaux, encore convient-il d'apprécier, au cœur de ce mécano de la gouvernance territoriale, le rôle des différents acteurs et la modification de la place de l'Etat dans ce nouveau concept.

## **I. La gouvernance dans un monde en recomposition.**

Le monde a bien changé. En conséquence, c'est bien de recomposition qu'il s'agit, d'une remise en perspective dans le contexte de la nouvelle donne. Plus que jamais, les territoires ont un rôle à jouer dans la redistribution des cartes qui est en train de se faire. Il fut de bon ton, avec la chute du mur de Berlin d'augurer de toutes sortes de fins : fin des Etats-nations de Ohmae (1995), fin des territoires de Badie (1995), fin de l'histoire de Fukuyama (1992), un monde privé de sens de Laïdi (1994), fin du travail de Rifkin, fin des villes de Pacquot (2000). Les apologistes de la globalisation dessinent rapidement un monde sans frontières, sans Etats, où règne exclusivement le marché, dominé par les systèmes d'information, par une culture de masse hybride et banalisée, y compris dans ses facettes les plus vulgaires. Plus prosaïquement, certains, comme Huntington (1997), mettent en exergue le choc des civilisations, ou comme Brzezinski (2004), sur le plan

de la domination culturelle, l'hégémonie de l'Amérique et le bien commun. Assez tôt, Ignacio Ramonet, pointait cette dérive dans cette impression d'accéder à la sphère de dynamisme et de modernité, « autour de soi, chacun sent bien que l'alibi de la modernité sert à tout faire ployer sous l'implacable niveau d'une stérile uniformité » (Ramonet, 1997) tandis que de Villepin martelait qu' « un monde sans diversité s'apparenterait à la mort » (de Villepin, 2003). La liberté de l'humanité nécessite la diversité et les différences, « nous sommes mieux gouvernés quand nous pouvons vivre dans plusieurs sphères, chacune ayant ses règles et ses avantages, aucune n'étant dominée par une autre » (Barber, 1996). Et cette diversité qui demeure une des marques de la mosaïque humaine s'ancre dans les territoires.

Face aux récentes mutations, les principes qui avaient constitué la force des constructions territoriales, sont perturbés voire bousculés. Dans les cas qui nous préoccupent<sup>7</sup>, ce sont les constructions nationales qui sont aujourd'hui interpellées sinon menacées. Certes, le degré de construction nationale n'est pas le même, l'agencement des entités Etat-Nation-Territoire, n'a pas suivi les mêmes chemine-ments partout et n'est pas parti, pour chaque pays, des mêmes préceptes. Nous ne reviendrons pas sur l'invention et l'identité de chaque entité. Par contre, elles possèdent souvent aujourd'hui en commun des éléments voisins, dans la structure territoriale, administrative et réglementaire, ainsi que dans les pratiques d'aménagement du territoire. Pays plus ou moins centralisés, à tissu régional et sociétal complexe et diversifié, les pays sont confrontés à la nouvelle donne internationale : la société, l'économie, l'Etat se transforment, les territoires aussi. Face à ces transformations, les territoires se présentent sous un autre visage et, dans la perspective de leur positionnement dans l'architecture générale, nationale et internationale, les contraintes et les opportunités qu'ils présentent se recomposent à l'aune de l'efficience ou de la non efficience de ceux qui en ont en charge la gestion.

Plutôt que de dresser un tableau comparatif, qui demanderait du temps et une analyse minutieuse, je propose d'identifier les principes qui orientent les modes de gouvernance et de focaliser mon intervention sur les articulations entre les territoires. Les études relatives à la gouvernance ont souffert, dès le

début, de réflexions généralistes, théoriques, éloignées du terrain, ou, plus exactement, éloignées des terrains. Paradoxalement, beaucoup d'auteurs abordant la gouvernance l'ont fait sans se préoccuper des territoires, alors que celle-ci est, fondamentalement, territorialisée, et que tout territoire s'inscrit dans un réseau de territoires juxtaposés et emboîtés. Les analyses sur la gouvernance se sont focalisées, lorsqu'elles ont porté sur un territoire, à l'échelon de la ville. Plus précisément, la gouvernance urbaine a souvent servi de façade à une relecture des politiques publiques en prônant « un processus plus ou moins pluraliste, voire contractuel, d'ajustement mutuel entre plusieurs acteurs dont certains ne sont ni politiques ni publics » (Leca, 1997). Même lorsque la ville, ou les villes, n'était pas un prétexte à un approfondissement, parfois réussi, de l'analyse du concept de gouvernance, exceptionnelles ont été les études menées sur la gouvernance urbaine dans le contexte des interrelations que les acteurs de celle-ci entretiennent avec ceux des territoires encadrants, qu'il s'agisse de sous ensembles territorialisés de la cité, ou des échelons dans lesquels elle s'inscrit (agglomération, « pays », circonscriptions territoriales englobantes, de type département et région en France, par exemple).

Or il me semble que le constat que l'on peut tirer de nombreuses analyses antérieures est assez peu satisfaisant car plutôt simpliste. « Moins d'Etat, mais plus de ville », comme l'écrivait de façon ironique Jean-Pierre Gaudin (2002). En fait, l'analyse s'est portée sur le niveau intra-urbain, creusant la fragmentation urbaine, le nouveau nomadisme, le communautarisme, d'une part, et la quête de métropolisation quand ce n'est pas la référence aux quelques rares villes élues au rang de cités globales (Sassen, 1991, 1995). Dans tous ces référents, la ville est traversée par la société globale et elle est niée en tant que telle. Notons, pour les spécialistes de la ville arabe, orientale ou islamique (Wirth, 2000), combien cela nous ramène au débat Weulersse/Lapidus et à celui relancé avec brio par Michel Seurat (1986) mais malheureusement trop tôt interrompu. L'une des questions fondamentales des études urbaines porte sur l'appréciation de la légitimité de l'objet d'étude, la ville. Soit celle-ci est « une entité spatiale et sociale spécifique [soit elle est], au contraire intégr[e] dans une problématique plus générale sur l'organisation sociale » (Seurat, 1986). C'est donc souvent la seconde approche qui a été pri-

<sup>7</sup> Nos champs géographiques de recherche concernent de manière prioritaire la France et les pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) et, secondairement, l'Europe et les pays riverains de la Méditerranée : sur ce dernier thème cf Miossec (2007b)

vilégiée. Dans cette logique de recherche des nouveaux modes de fonctionnement des villes, l'accent a été mis beaucoup plus soit sur les forces centrifuges, illustrant un éclatement ou une explosion de la ville, soit sur des formes de villes entrepreneuriales régies essentiellement par les règles du marché, que sur les conduits en faveur d'une gestion impartiale, transparente, des affaires publiques à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales qui sont visées par les individus et les groupes (Charlick, 1991, dans l'une des premières définitions de la gouvernance urbaine).

Ce constat des études relatives à la gouvernance, focalisée en particulier sur l'urbain, est, en effet, décevant à deux titres. D'une part, ces études négligent les niveaux intermédiaires comme les agglomérations, les départements, les régions et leurs équivalents pour d'autres pays. Pourtant c'est à ces échelons qu'une partie non négligeable se joue pour l'avenir de nos sociétés. Pour Jean Labasse, « l'Europe des régions est celle du terrain, où l'on parle de télécommunications, de nappe phréatique, de culture ; elle est établie sur une politique de voisinage, surmontant les difficultés frontalières. Alors que le Marché unique risque de subjuguer les régions européennes à des intérêts économiques à très grande échelle, il n'y aura pas d'Europe forte sans régions dynamiques, entreprenantes et mieux établies » (Labasse, 1991).

Le déclin des études régionales est, sur ce plan, significatif : après les périodes, variables selon les pays, d'analyse régionale, la primauté du national a donné le ton. En fait, le problème est venu de l'incapacité des études régionales à sortir du cadre académique de la monographie (Bousnina, Miossec, Picheral, 1981), d'insérer la région, ou la province, dans les faisceaux de relations nouvellement tissés dans le contexte des évolutions contemporaines. Parallèlement, les analyses sur l'identité, la personnalité, les spécificités régionales ont marqué le pas<sup>8</sup>. Seuls les chercheurs intéressés par la géographie politique, qu'ils soient géographes ou politologues, ont contribué à un renouvellement qui se lit dans des études comme celles dirigées par Yves Lacoste, « géopolitiques des régions françaises », avec, en particulier, la contribution de Jean Labasse, dans le tome III relatif à la France du sud-est (Lacoste, ed.,

1986). D'autre part, et plus préoccupant, encore plus rares sont les études sur les relations qu'entretiennent les différents échelons entre eux. Or dans un système désormais multiscalaire, ce sont les liens qu'il faut privilégier, afin de conforter les complémentarités nécessaires entre ces niveaux qui peuvent être autant de collectivités territoriales ou de projets.

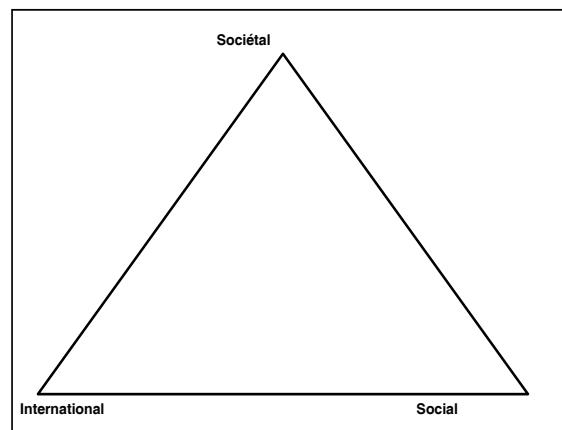
## II. Les trois composantes identitaires et le levier de la gouvernance.

La réflexion doit donc être beaucoup plus englobante, délibérément décloisonnée. Mais elle doit s'appuyer sur une architecture suffisamment fine et souple pour que les différents cas de figure puissent s'y mouler. La réflexion qui suit, tire beaucoup des recherches menées sur les identités territoriales (Miossec, 1999a), d'analyses géo-sociétales qui permettent d'identifier les leviers sur lesquels l'action doit porter ainsi que les effets-réaction que toute action d'un pilier provoque sur les autres.

### a) Le triptyque identité-gouvernance

Toute structure territoriale s'organise en fonction de trois composantes identitaires sur lesquelles le levier de la gouvernance peut s'exercer : il s'agit du sociétal, du social et de l'international. Je les ai qualifiées par ailleurs (Miossec, 1999a) de « proximités », dans la mesure où c'est justement la capacité des acteurs de coller à la réalité qui assure l'efficacité de leur action (fig. 1).

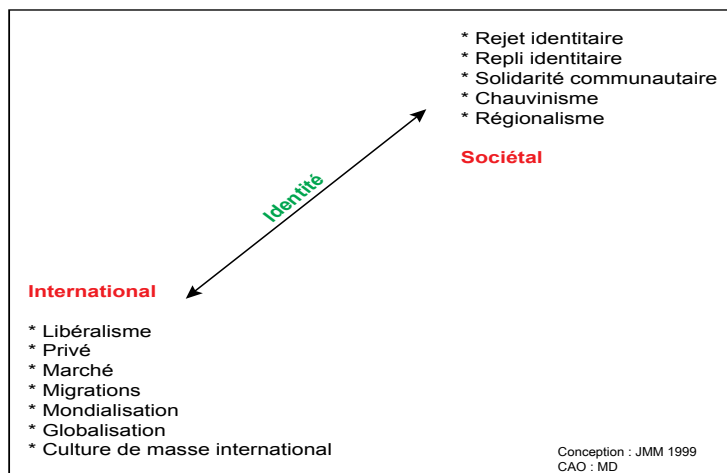
Figure 1 : les trois composantes identitaires sur lesquelles s'exerce le levier de la gouvernance



<sup>8</sup> L'un des plus beaux essais est celui de Robert Minder, consacré aux « Allemandes et Allemands », où il s'efforce, de l'intérieur, de donner une image affective des provinces allemandes, par le prisme de l'analyse des Stämme : « Stamm, cela désigne un groupe ethnique plus ou moins homogène, fixé dans un cadre géographique relativement précis et formant depuis des siècles une entité sociale et culturelle déterminée, en dépit des fluctuations des frontières politiques. On pourrait parler d'un « Stamm » des Bretons, des Auvergnats, des Languedociens, s'il ne leur manquait précisément ce que les provinces allemandes ont sauvé jusqu'à nos jours ou presque : une autonomie qui s'affirme dans les domaines les plus divers, y compris généralement le domaine politique » (Minder, 1948).

Le jeu du sociétal et de l'international (fig. 2) est un élément fort de la composante identitaire, entre authenticité autochtone et ouverture à l'extérieur. La capacité d'endogénéiser les apports extérieurs témoigne de la réactivité des sociétés, de leur flexibilité ou de leur rigidité. L'ouverture accentuée sur l'international - généralisation du libéralisme, rôle du privé, du marché, des migrations (qu'il s'agisse des migrations intérieures, de l'immigration ou de l'émigration), etc. - dans le cadre de la mondialisation voire de la globalisation, ainsi que la diffusion de la culture de masse internationale, sont autant de chocs qui sollicitent les sociétés.

Figure 2 : Tensions sociétal/international



Pour Alain Cotta, cette proximité internationale est primordiale et c'est de l'évaluation de cette donne mondiale que dépendent, d'abord, les orientations d'une nation : « toute nation appartient désormais à une économie mondiale dont l'évolution limite la nature et la portée des choix réduits qui leur sont encore offerts. L'analyse de cette économie mondiale devient donc un prélude nécessaire à tout choix de politique interne ». (Cotta, 1978, souligné par nous). A l'inverse, le régionalisme, le chauvinisme, le communautarisme peuvent déboucher sur un repli identitaire, voire sur un rejet identitaire, générant des ghettos et des conduites d'obstruction.

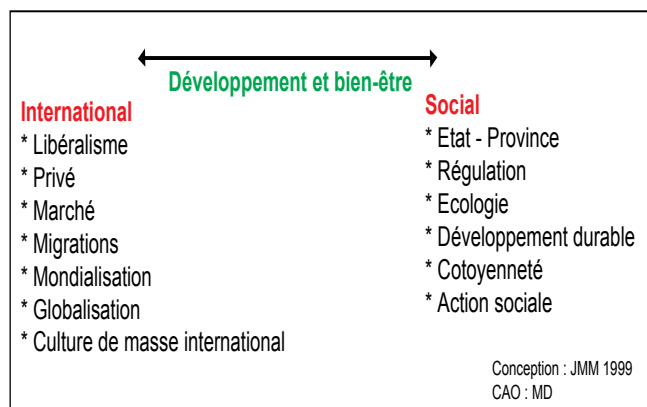
La « pédagogie différenciée » de l'homme de pouvoir est essentielle, et l'idée n'est pas nouvelle : « Il n'y a rien qui fasse tant estimer un prince que parachever hautes et magnanimes entreprises et donner de soi exemples dignes de mémoire [...] outre ces choses, un prince doit montrer qu'il aime la vertu, et doit porter

honneur à ceux qui sont excellent en chaque art. Après il doit donner courage à ses concitoyens de pouvoir paisiblement exercer leurs métiers, tant dans la marchandise qu'au labourage et dans toute autre occupation humaine, afin que le laboureur ne laisse ses terres en friche de peur qu'on ne les lui ôte et le marchand ne veuille pas commencer nouveau trafic par crainte des impositions. Le prince donc donnera récompense à ceux qui veulent faire ces choses et à quiconque pense en quelque autre manière que ce soit à enrichir sa ville ou son pays.

En outre, il doit en certain temps de l'année ébattre et détenir son peuple en fêtes et jeux. Et comme chaque ville est divisée en métiers ou en tribus, le prince doit faire cas de ces groupements, être quelquefois dans leurs assemblées, donner de soi exemples d'humanité et magnificence : néanmoins qu'il ne déroge point à la majesté de son rang, car elle ne lui doit jamais faillir » (Machiavel).

Le jeu entre les forces innovantes et les structures locales avait été, quant à lui, magistralement ébauché par Paul Vidal de la Blache, et ce dès le début du siècle dernier, dans sa célèbre métaphore de l'horloge : « Il n'est guère de question plus importante pour la géographie politique que de chercher comment, quand et par quelles voies une vie générale parvient à s'introduire à travers la diversité des pays locaux.

Figure 3 : Tensions international/social

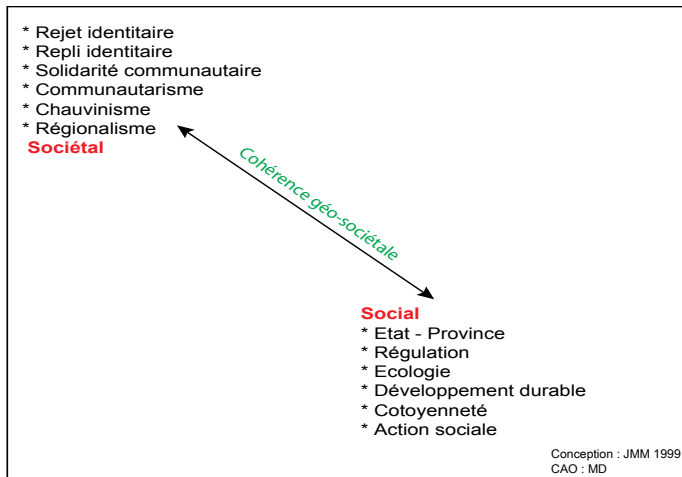


Aucune étape n'est plus décisive et ne met plus de différences entre les contrées. Il y en a qui ne la franchissent pas. Elles restent morcelées à l'état de petits

groupes que relie un lien très lâche, ou qui sont même à peu près isolés. [...] Telle est en effet la marche naturelle. Le choc vient du dehors. Aucune contrée civilisée n'est l'artisan exclusif de sa propre civilisation. Ou du moins elle ne peut engendrer qu'une civilisation bornée, comme une horloge qui, après quelque temps de marche, s'arrête court. Il faut, pour qu'elle s'élève à un degré supérieur de développement, que sa vie soit en communication avec celle d'un domaine plus vaste, qui l'enrichit de sa substance et glisse en elle de nouveaux ferments » (Vidal de la Blache, 1908).

Entre international et social (fig. 3) se jouent toutes les sollicitations du développement et des formes de régulations. Une des formes évolutives de l'appréciation sociale se retrouve dans les préoccupations de développement durable, écologistes, voire dans les postures citoyennes. Enfin le jeu sociétal-social (fig. 4) est celui de la cohérence géo-sociétale, du particularisme et de l'irréductibilité ou du marquage national et citoyen, de la régulation « macro » (Etat-providence, par exemple) et des visées privilégiant les échelons « micro ».

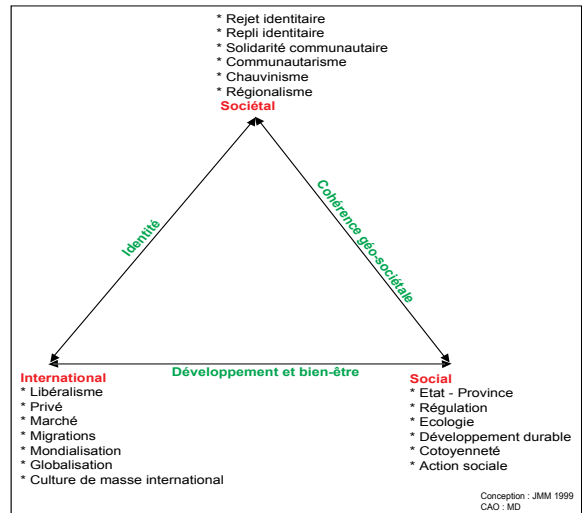
Figure 4 : Tensions sociétal/social



C'est donc dans ce triptyque (fig. 5) que s'organise – ou ne s'organise pas – une forme de cohésion qui répond, à la fois, aux impératifs d'une identité assumée, d'un développement et d'un bien-être ainsi que d'une cohérence géo-sociétale. L'importance des dérives périphé-

riques possibles, témoigne des enjeux et de la difficulté de tenir, dans des mains fermes, ce faisceau structurant d'un équilibre, par essence instable<sup>9</sup>.

Figure 5 : Schéma général des tensions



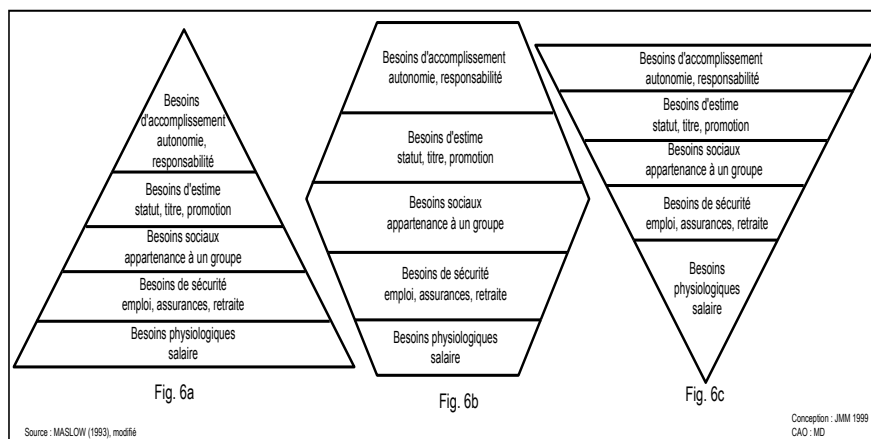
Cette première approche de l'action sur laquelle se moule la gouvernance, doit être affinée par les aspects qualitatifs de chacun des éléments qui entrent dans cette composition. Selon le positionnement de chaque individu et de chaque groupe dans une pyramide des besoins (fig. 6) les réponses à des proximités sociétales, internationales et sociales doivent être dosées, modulées. Certaines portions de territoire n'ont pas encore répondu correctement aux besoins physiologiques élémentaires ou ne répondent plus aux nécessités élémentaires d'encadrement : au Maroc, dans les zones de priorités sociales, qui cumulent les handicaps, des formes de pathologie et de pauvreté s'expriment avec force dans le grand S qui se suit d'Azilal à Kalaa des Sraghna, Essaouira, Chichaoua, Taroudant, Tata, Guelmin, Laayoune (MATEE, 2003) ; dans l'arrière pays languedocien, portion de « la France ridée » de Chaunu, les analyses de Christophe Evrard, dans la lignée des travaux d'Henri Picheral<sup>10</sup>, témoignent désormais d'un difficile remplacement du corps médical, lui-même

<sup>9</sup> La parenté de mon triptyque avec le triangle de d'Alfred Weber (Weber (A.), 1909, *Über den Standort der Industrien. Erster Teil : Reine Theorie des Standorts*) est manifeste, quoique les effets soient inversés : dans le modèle de Weber, ce sont les éléments de localisation qui la déterminent ; en quelle que sorte ils « tirent » la localisation vers eux, comme des enfants qui tirent sur une corde. De coûts de transport abaissés, naît une vision du monde et une organisation de l'espace qui est celle du marchand, dont la structuration et la dynamique ont été bien mis en évidence par Vance Jr (Vance (James E. Jr.), 1970, *The Merchant's World : The Geography of Wholesaling*, Prentice-Hall, 167 pages). Dans le cas présent, c'est une force, tels les doigts d'un marionnettiste, qui stabilise l'édifice. Dans tous les cas, il y a une recherche de l'équilibre, d'un optimum, d'une harmonie (Bartels (Dietrich), 1969, *Die Harmonie begriff in der Geographie, Die Erde*, pp 124-137), en un mot d'une équation réussie mais que l'on sait temporaire. Les deux fondateurs de la géographie, Elisée Reclus et Paul Vidal de la Blache, ne faisaient-ils pas reposer leurs analyses géographiques sur l'équilibre temporaire d'un milieu, modifié par l'action de l'homme et par l'introduction d'une innovation ?

<sup>10</sup> Evrard (Christophe), 2003, *Le bassin d'activité du médecin généraliste : analyse des relations géographiques entre producteurs et consommateurs de soins en région Languedoc-Roussillon et réflexion pour la définition du schéma de démographie médicale* in « Les ressources humaines du système de santé : perspectives locales et régionales 2003 », *Cahiers de Sociologie et de démographie médicale*, 43ème année, n°2 avril-juin, pages 203 à 223.. Picheral (Henri), 1976, *Espace et santé. Géographie médicale du Midi de la France, le Paysan du Midi*, 425 pages

atteint par la limite d'âge. A l'inverse, dans des zones technopolitaines comme Sofia Antipolis et Nice, Toulouse-Labège Innopôle et la vallée de l'Hers, développé initialement en grande partie par le biais du SICOVAL (syndicat intercommunal de la vallée de l'Hers), ou encore Grenoble, la société « branchée », affranchie de toutes les contraintes matérielles a de forts besoins d'estime et d'accomplissement.

Figure 6 : L'évolution de la pyramide des besoins



La transition généralisée qui parcourt, à des rythmes variés, les territoires que nous analysons a pour conséquence une modification de la pyramide des besoins. Dans cette explosion des besoins d'un individu – avec le différentiel homme-femme aujourd'hui, plus qu'hier essentiel à prendre en compte -, d'un groupe, d'une communauté, d'une région, d'un pays, le schéma initial de Maslow peut-être modifié et évolue ainsi, comme une pyramide des âges, d'une forme à base élargie (fig. 6a) vers une forme en meule de foin (fig. 6b), puis vers un aspect de pyramide inversée (fig. 6c).

Au niveau macro-géographique, les différenciations sont fortes entre France, Algérie, Maroc, Tunisie, mais ce qui est plus pertinent, ce sont certainement les différenciations internes à chacun de ces niveaux infra-nationaux, ce qui contribue à la complexité des cas à analyser, à la difficulté à apprécier cette complexité, et aux handicaps qui pèsent sur tout arbitrage et toute décision d'action. En interne, à l'échelon de tout établissement ou entreprise, c'est un dosage différencié, à géométrie variable, qu'il convient d'effectuer, certains agents étant préoccupés par les niveaux de base, mais aussi par des be-

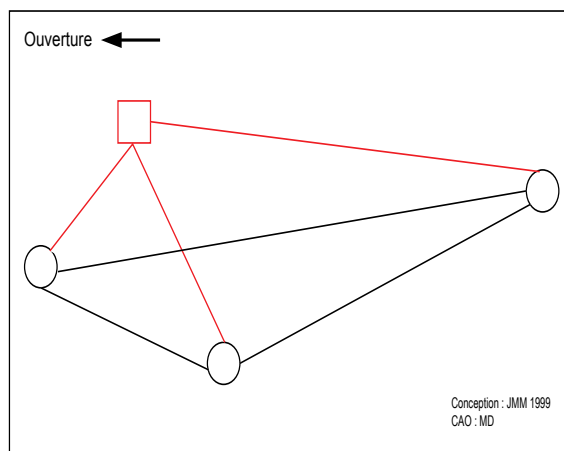
soins d'estime, d'autres focalisant leurs revendications en fonction de besoins d'estime ou d'accomplissement plus ou moins explicités ou voilés. La perception de la réalité des besoins, par les différents acteurs est un des éléments de la pertinence d'une action politique, d'une conduite de gouvernement ou de gouvernance.

b) L'arbitrage et le jeu de l'Etat.

Naguère encore, les arbitrages principaux, entre social, international et social étaient principalement assurés par l'Etat.

Dans le cas d'une volonté d'ouverture, volonté endogène ou/et provoquée par une intervention étrangère, le curseur est poussé vers la composante internationale (fig. 8).

Figure 7 : Levier poussé vers l'ouverture : Japon de l'ère Meiji



C'est le cas, par exemple, de la politique de l'Etat japonais, plus précisément du Mikado après la démission du Chogoun<sup>11</sup>, durant l'ère Meiji, l'ère des Lumières. On pourra rapprocher cette action de Mutsu Hito, de celles de Kemal Atatürk, Rezâ châh, Mohammed Rezâ châh et Bourguiba. Plus généralement, pour le monde arabe, les courants de nahdha, islâh, infitâh, pour la Turquie de tanzimat, pour l'Iran du chah d'Enqelâb-e sefid, respectivement, re-

11 Le 7 février 1868, Mutsu Hito communiquait aux plénipotentiaires étrangers le texte suivant : « L'Empereur du Japon annonce aux souverains de toutes les nations étrangères et à leurs sujets que la démission du Chogoun a été acceptée et que seul désormais il exerce le pouvoir suprême pour les affaires intérieures et extérieures ».

naissance, réformisme, ouverture, réformes, révolution blanche, ressortissent de cette orientation, même si une part d'endogénéisation et de retour aux sources y participe fortement. Le syncrétisme d'un Tahtâwi, d'un Ibn Abi-Dhiyâf ou d'un Kheir al-Din, illustre bien cette capacité de récupérer les notions de la pensée islamique, celles de la pensée libérale et moderniste, les notions khaldouniennes et les thèmes de la révolution française : « cette pensée réalisait ainsi une synthèse et un équilibre entre les influences orientales et occidentales, et mettait l'accent sur l'esprit scientifique, le rationalisme juridico-religieux et le libéralisme politique, en conservant du passé les traditions et les valeurs éthico-sociales et religieuses fondamentales » (Tlili, 1974). En Tunisie, al-Râid al Tûnsi, le grand journal réformateur du XIX<sup>ème</sup> siècle avait pour devise « l'amour de la patrie fait partie de la croyance religieuse ; celui qui déploie un effort pour renforcer l'umrân de son pays tente ainsi de consolider la religion<sup>12</sup> ».

Sans cette volonté d'équilibrage et d'arbitrage, la doctrine du laissez-faire peut mettre en danger l'Etat-Nation. L'application des préceptes de l'école libérale de Milton et Rose Friedman, « libres de choisir », peut aboutir, au fur et à mesure que la sphère privée s'épanouit, à un étiolement de la sphère publique, et à une hégémonie du marché, non seulement sur la conduite de l'économie mais encore sur la politique culturelle, voire la politique internationale : le guidage des intérêts pétroliers et gaziers dans la politique internationale des USA n'est plus à démontrer. L'effondrement des pratiques démocratiques, par manipulation ou muselage, témoigne, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en Russie, de la lutte qui s'est instaurée entre le capitalisme sauvage et la démocratie, au profit du premier ; à John Pocock qui s'interrogeait, au début de la grande mutation contemporaine, « la subordination de la communauté souveraine des citoyens aux forces des marchés post-industriels constitue-t-elle un pas dans la bonne direction pour édifier une politique post-moderne ? », la réponse ne devrait être que négative.

Robert Reich décrit l'évolution de la société américaine, le divorce, la sécession<sup>13</sup> de cette catégorie branchée qu'il dénomme les « manipulateurs de symboles » : « ce groupe d'Américains ne dépend plus, comme par le passé, des performances économiques

des autres Américains. Les manipulateurs de symboles sont, à la place, liés aux réseaux mondiaux d'entreprises [...] Les nouvelles sources mondiales de leur bien être économique ont subtilement modifié la façon dont ils comprennent leur rôle économique et leurs responsabilités dans la société » (Reich, 1992). Voici ces nantis déménageant vers des banlieues dorées, dans des quartiers clos (gated communities) et gardés, recourant pour les loisirs, l'éducation, la santé, la sécurité, à des services privés payants : ils se sentent alors le droit de ne plus payer les impôts pour les services publics, se séparant, ainsi, des catégories moins bien loties, qui n'ont plus à leur disposition que des services publics délabrés. Même d'ardents défenseurs et propagateurs de la mondialisation et de l'hégémonie états-uniennes, comme Zbigniew Brzezinski, sont contraints de concéder que « le contenu moral de la mondialisation reste vague et ses plus ardents promoteurs n'ont qu'un intérêt très relatif pour la justice sociale » (Brzezinski, 2004), et il ajoutait, « Mondialisation est le mot du jour. Pour l'Amérique, il est gros d'équivoques : il signifie une nouvelle ère d'ouverture, de transparence et de coopération planétaires, mais il symbolise également l'insensibilité morale et l'indifférence aux injustices sociales censées caractériser les pays les plus riches du monde, à commencer par les Etats-Unis ».

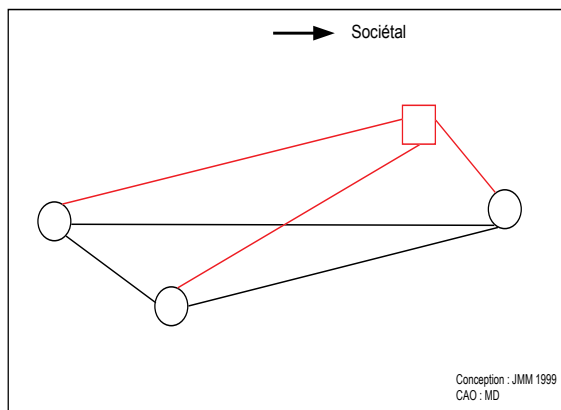
Le cas d'un levier poussé vers le sociétal (fig. 9), vers un retour d'une forme d'authenticité qui se démarque volontairement de l'extérieur, peut-être illustré par l'Iran, après la chute du chah. Jadis, au miroir de l'Autre, d'un Persan, Montesquieu avait su décrire les travers de la société française. Naguère, Gobineau, tenant de l'idée d'une supériorité héréditaire y voyait « une défense spontanée de l'élite ariane contre le métissage » (Cassirer, [1946] 1993, Raynaud, 1995).

Il y a peu, le nationalisme iranien à la Mosaddeq, ouvrait la voie d'une autre politique pétrolière internationale, et l'on peut suivre Yann Richard dans son analyse du nationalisme iranien, construit en réaction d'hostilité à l'ingérence européenne : « est-ce le renouveau d'un sentiment religieux ou simplement une affirmation identitaire profonde et nationaliste qui entraîna la revendication d'islamité accolée à la révolution de 1979 ? [...] Il existe des similarités frappantes entre le mouvement populaire qui soutint la lutte pour la nationalisation du pétrole derrière Mo-

12 Sur l'évolution de la terminologie, cf. Ibn Abi-Dhiyâf (Ahmed), [1873] 1963-1966, 'Ithaf 'ahl az-Zamam bi 'Akhbâr Mulûk Tunis wa 'Ahd al Amân, M.T.E., 8 volumes, 258, 227, 303, 320, 234, 167, 176, 286 pages et Demeersman (A.), 1966, Formulation de l'idée de Patrie en Tunisie (1837-1872), IBLA, 113, pp 35-71 et 114-115, pp 109-142. Sur l'umrân, cf. Ibn Khaldoun, al-Muqaddima.  
13 C'est le terme qu'il emploie, cf. chapitre 19, ainsi que le titre du chapitre 22.

saddeq et le mouvement de la révolution islamique vingt-cinq ans plus tard » (Digard, Hourcade, Richard, 1996). Si ce pays a pu apparaître, un temps, comme un môle à part dans la géopolitique mondiale, sans doute faut-il y voir aujourd'hui une entité à complexité sociétale suffisamment affirmée pour pouvoir répondre à la mondialisation : « la grande diversité de l'Iran – ethnique, linguistique, géographique, religieuse -, la richesse de l'héritage rural et tribal, villageois et nomade, l'ancienneté des traditions urbaines et la dynamique actuelle des villes, la vitalité des croyances et pratiques préislamiques, de la littérature persane et de l'islam, enfin et surtout l'expérience de l'assimilation de multiples autres cultures au cours des siècles semblent donner à ce pays tous les moyens nécessaires pour affronter la mondialisation et construire une culture de masse qui ne manquera pas [...] d'être bien spécifique de l'Iran » (ibid). Certaines entités territoriales où l'Etat est faible, l'Afghanistan et le Liban, par exemple, sont aussi le lieu où se manifeste une sur-représentation voire une primauté du sociétal.

Figure 8 : Levier poussé vers le sociétal : l'Iran Khomeiniste



Il n'est pas nécessaire d'affiner l'analyse, mais suffisant de rappeler que, concernant la « gestion » du sociétal, il s'agit d'une gouvernance différenciée, qui s'apparente à la pédagogie différenciée d'une classe unique, avec, à l'intérieur d'une entité nationale, une prise directe sur les territoires bien contrôlés et qui participent au projet étatique, et des accommodements entre Etat et pouvoirs locaux dans les zones moins soumises : par cette pratique différenciée, l'Etat tunisien a su contrôler l'ensemble de son assiette (Cherif, 1984, Chater, 1984, Miossec, 1999a),

tandis qu'au Maroc, le Makhzen s'assortissait d'un bled siba où les réactivations des segmentarités sont demeurées persistantes.

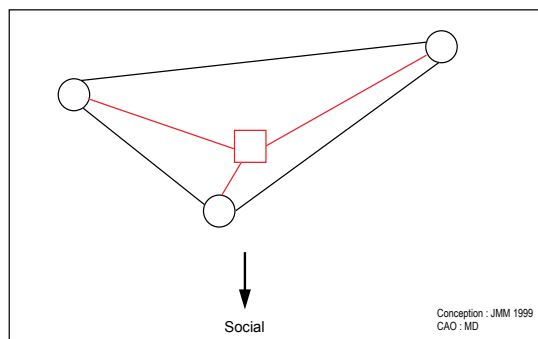
Mohammed Naciri brosse, à cet égard, avec vigueur, la trame de l'organisation de l'espace et de la société au Maroc, associant en une marqueterie d'espaces et de connexions des « pleins » et des « vides » ; l'axe structurant méridien Marrakech-Fès, permettait le contrôle des deux Maroc (sud et nord) et des routes du sud, celle du Sahara occidental, via Es-saouira et Marrakech, celle du Soudan, via Sijil-massa et Fès, tandis que « les « vides » apparents, constituaient, par contraste, les lieux d'autonomie des groupements humains souvent sur le plan économique, parfois également au niveau du pouvoir politique » (Naciri, 2002).

En France, au maillage des « villes d'Etat » (Damette, 1994) s'assortit, en creux ou en plein, selon l'angle d'observation, de nombreux territoires étayés par des composantes sociétales spécifiques, territoires dont les pratiques de gestion s'autorisent une part d'autonomie voire d'affranchissement des règles communes. Sans que ces aspects géo-sociétaux soient l'apanage de la France méridionale, et sans verser dans les stéréotypes de l'anthropologie méditerranéenne (Albera et collab., 2001), persiste cependant, en Catalogne nord, Languedoc, Provence, Côte d'Azur et Corse, un mélange d'honneur, de cité antique, de clientélisme qui se nourrit de la segmentation et du fractionnement de la société et qui entrave, souvent, une synergie mobilisatrice : comme en Sicile (Rochefort, 1961), comme pour les çoff et leff (Martel, 1965), « en face de n'importe quel événement, la société, antérieurement figée dans d'obscures querelles, se divise automatiquement en deux groupes : les partisans, les opposants » (Tillion, 1966).

Les politiques sociales, quant à elles, ont tiré le levier vers une proximité sociale (fig. 10). « Dans une large mesure, comme le XIX<sup>e</sup> siècle a été le siècle-charnière par excellence sur le plan économique et technique, le XX<sup>e</sup> siècle est, quant à lui, le siècle-charnière de l'histoire sociale. Et, dans les deux cas, l'histoire ne s'est pas trop pliée au calendrier et les ruptures sont davantage situées vers les années 70-80 qu'au tournant du siècle.



**Figure 9 : Levier poussé vers le social, Etat-Providence : Suède 1938-1980**



C'est à partir de 1870-1880 que le niveau de vie des classes ouvrières commence à atteindre un degré suffisamment élevé qui les libère de certaines terribles contraintes et permet notamment aux enfants de fréquenter l'école primaire » (Bairoch, 1997). La Sozialpolitik naît dans l'Allemagne de Bismarck, à partir des idées de Lorenz von Stein sur le concept de Sozialstaat, d'Etat social, sur celui de Wohlfahrtsstaat qui désigne un Etat bureaucratique, social et paternaliste, dans le cadre de la Verein für Sozialpolitik animée par Schmoller et Wagner et des sociétés de secours mutuels (Hilfskassen). De Sozialstaat en Welfare State et en Etat-Providence, les formes de solidarité se sont progressivement diffusées, et on les suit, de pays en pays, dans l'évolution de la part des dépenses publiques de protection sociale dans le PIB. La Suède, longtemps gouvernée par les sociaux-démocrates, a été l'un des plus talentueux modèles avec une certaine constance, de 1938 à 1980, d'un curseur poussé vers les garanties et les avantages sociaux, en mettant l'accent sur la possibilité de fournir un emploi plutôt que sur l'assistance.

Diffusion spatiale et sociale généralisée, jusqu'au « retournement » (Merrien, 1997), jusqu'aux défis contemporains, sociaux, démographiques, de santé, éducationnels, dans un contexte de montée du chômage et d'insertion dans la mondialisation. Pour certains, le système de protection sociale est allé trop loin. Il mobilise des ressources excessives qui accroissent les déficits, et il favorise une inactivité de certains bénéficiaires. A ces arguments s'ajoutent, dans le contexte de déréglementation, des doutes sur l'efficacité sociale de l'Etat-Providence. Ainsi, de la « crise de l'Etat-Providence » (Rosanvallon) au démantèlement de l'Etat-Providence, n'y a-t-il eu qu'un

pas allègrement franchi par certains (Royaume-Uni, USA, Suède, Russie...). Au delà du social, au sens strict, se situe tout le champ de la démocratie et de la citoyenneté. Si le levier peut être poussé dans l'une des trois directions, il ne peut l'être que modérément et avec doigté, sauf exception (l'Albanie ?). La course du levier ne peut qu'être réduite, de peur de déséquilibrer l'ensemble. Et le jeu ne peut se faire que si l'entité fonctionne correctement, entendez si son économie est relativement ou franchement prospère. La diffusion de la politique sociale n'a pu s'effectuer que grâce à la croissance économique rapide de la période 1870-1980 et à la convergence des niveaux de vie. La Tunisie est, sur ce plan, exemplaire d'une politique sociale particulièrement vigoureuse, autorisée par une croissance économique qui ne s'est pas démentie sur la longue durée (Ben Amor, 1996, Miossec, 2005).

Le pilotage peut s'effectuer avec quelque aisance grâce à l'élan acquis, et des figures osées sont susceptibles d'être tentées, sans grand risque. A l'inverse, dans le cas d'une récession économique sévère, il est bien difficile de maintenir un cap sans ressources ; en reprenant la métaphore du pilotage d'un aéronef, c'est comme si l'on essayait de piloter et de manœuvrer un avion avec un badin agonisant, la perte de vitesse pourrait entraîner un décrochage et une désagrégation des éléments. Quoiqu'il en soit, la marge de manœuvre demeure cependant, partout, étroite : un excès d'ouverture peut compromettre les avancées sociales et contrarier la cohésion sociétale, un trop plein de social risque d'enrayer la croissance économique et déséquilibrer l'architecture sociétale et la hiérarchie sociale initiales, une hypertrophie du sociétal a pour conséquence de briser la cohésion nationale et d'assécher les liens avec l'extérieur.

Encore faut-il faire la part entre l'intention, l'énonciation et l'action. Les mobilisations auxquelles nous assistons, et auxquelles certains d'entre nous participent, en faveur des approches qui ressortissent aux « mots-valises » que je rappelais en préambule, peuvent être tout à fait sincères. Elles peuvent aussi être un leurre, un alibi, nécessaire – Realpolitik oblige – pour obtenir des moyens et atteindre des résultats, que ceux-ci soient économiques, sociaux ou politiques<sup>14</sup>. Dans un ouvrage consacré aux villes en elles mêmes, en tant qu'actrices collectives, Patrick Le Galès pointe avec justesse que « l'obsession

<sup>14</sup> Quel est le pays qui peut se passer de l'existence d'un Ministère de l'environnement et d'une commission du développement durable, d'un agenda 21 ? Pour être crédible et éligible vis à vis de l'international, ces entités doivent exister et les notions ou concepts de développement durable, de gouvernance, de partenariat, etc., doivent être systématiquement psalmodiées.

marquée dans l'action publique pour les approches globales, transversales, intégrées, partenariales, collectives, cohérentes...ne signalent (sic) rien d'autre que les pressions et les stratégies des acteurs [...].

Celui ou celle qui parvient à convaincre ou à démontrer qu'il est le plus global pourra légitimement poursuivre ses stratégies de contrôle, obtenir des ressources, renforcer son pouvoir aux dépens d'autres acteurs, créer des coalitions, imposer la ville comme acteur collectif dans la gouvernance européenne et en tirer des bénéfices économiques, sociaux, politiques soit sur le plan individuel, soit sur le plan collectif. Le discours sur la gouvernance instrumentalisée par les acteurs politiques offre tout un ensemble de registres pour légitimer des constructions collectives, tout en mettant en scène la ville comme acteur, donc nécessairement dotée de stratégie, pouvant contraindre ou orienter le comportement des acteurs internes ou externes » (Le Galès, 2003).

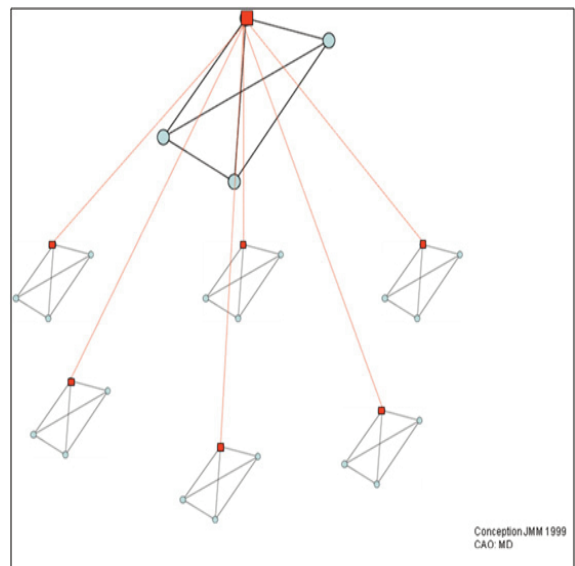
L'équation est donc difficile à tenir, tirer les ficelles s'apparente plus à un rôle d'équilibriste, de fin diplomate et psychologue que d'un Deus ex machina omnipotent. La nécessité de tenir fermement les rênes est cependant impérieuse ainsi que celle de doser astucieusement chaque action vers les différentes proximités, à cause des dérives possibles et de leurs conséquences. Le communautarisme sans contraintes, le capitalisme sans contraintes, mettent, chacun, la démocratie en péril. Les postures extrêmes de chacun des trois éléments pris en compte, contrarient les deux autres et peuvent mettre en péril le dispositif d'ensemble : « seul un Etat démocratique a intérêt à préserver l'autonomie des différents secteurs de la vie publique et à le pouvoir de l'assurer. Lorsque l'un d'eux, la religion ou l'économie par exemple, arrache la souveraineté des mains de l'Etat, il en résulte une main mise totalitaire, théocratique au Moyen Age, économique à l'ère de Mc World<sup>15</sup> » (Barber, 1996).

### III. Une gouvernance à géométrie variable.

Lorsque je dis que l'Etat apparaissait comme régulateur principal, je n'ignore pas la complexité même de cette entité, traversée de courants divers et, bien évidemment, non monolithique. Cette régulation nationale se

dupliquait à l'échelon des circonscriptions administratives par l'intermédiaire du préfet ou du wali<sup>16</sup> selon les principes remarquablement décrits par le préfet Paul Bernard dans son ouvrage « Le préfet de la République, le chêne et l'olivier », et plus particulièrement dans la seconde partie de l'ouvrage, « la fonction préfectorale ou le sens de la mission » : « pour sa part, le préfet, représentant de l'Etat-arbitre, a une mission permanente de compensation des forces qui ne doivent pas être livrées à elles-mêmes. La régulation passe par le contrôle des règles, par la modération des tensions, par le rôle de trait d'union » (Bernard, 1992). Une gouvernance polarisée et hiérarchisée, sans guère d'autre concurrence, était donc instaurée, avec un processus descendant (top down) de l'autorité (fig. 11).

Figure 10 : L'Etat comme régulateur.  
Gouvernance polarisée et hiérarchisée (stop down)



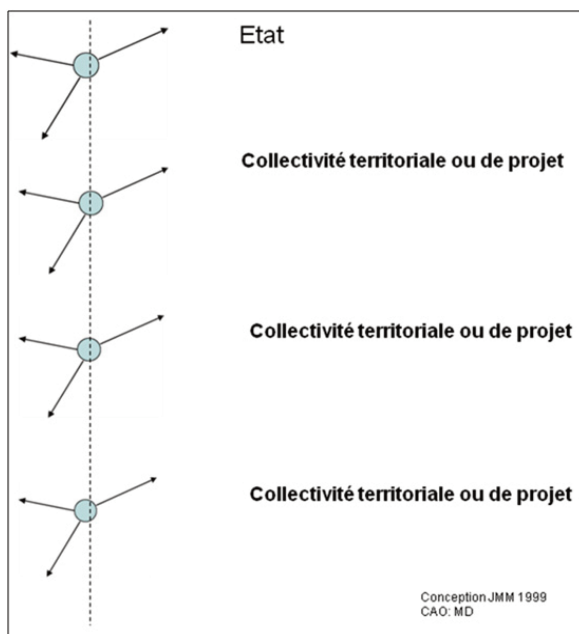
Progressivement, dans les dernières décennies, s'est mis en place un processus de décentralisation et de transfert des compétences. C'est à un empilement des acteurs que l'on assiste (fig. 12). Cet empilement est particulièrement vif en France, où se manifestent, aux côtés des acteurs des collectivités territoriales traditionnelles, des collectivités de projet. A titre d'exemple comparatif, au Maghreb, il s'agit à la fois d'une déconcentration de l'Etat, vers des conseils régionaux qui demeurent sous tutelle étatique, et d'une émergence, encore timide, de la « société civile », plus précisément de l'essor, voire de l'explosion, du fait associatif

<sup>15</sup> Sous un titre accrocheur, l'excellent essai de Benjamin R. Barber étudie les relations conflictuelles entre la sirène qui nous chante le bonheur virtuel d'un monde sans frontière et celle qui nous exhorte à défendre nos particularismes quitte à en forcer le trait voire à les inventer. Regrettons que l'édition française ait adopté la translittération erronée qui accole un d devant un j et ne nous livre pas, conformément au titre de l'édition originale, un Jihad versus Mc World, et regrettons, qu'en outre, elle féminise le jihad...

<sup>16</sup> De quelques travaux d'histoire de l'administration locale, imparfaitement connue dans son ensemble et à approfondir, on retire l'idée de l'adaptation des corps d'administrateurs, au fur et à mesure de l'usure de certains agents : prévôts, baillis (Lemarignier, 1970), intendants, préfets se relaient, ainsi que dey-s, bey-s et wali-s.

(Ameur et Souafi, 2001, Ben Néfissa, 2002), lui aussi, comme ailleurs dans le monde, plus ou moins contrôlé par les autorités, ou plus ou moins frondeur.

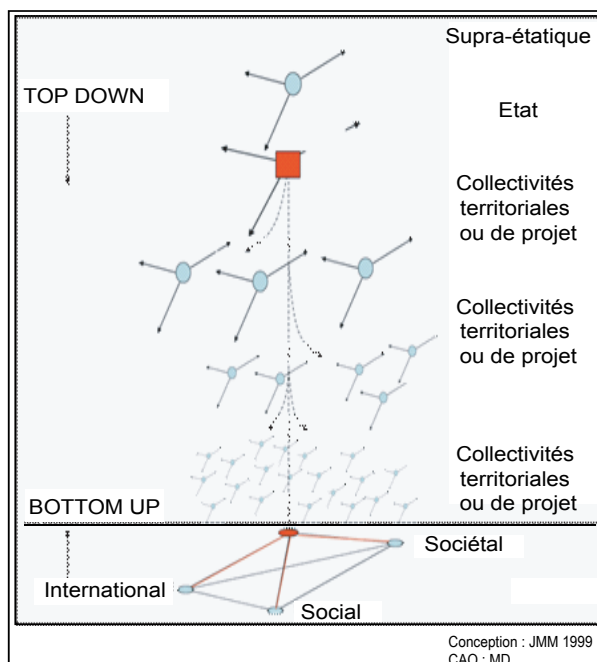
Figure 11 : L'empilement des acteurs



Cette capacité différenciée de la société civile et de ses multiples composantes, de quartier, citoyens, écologistes, culturels, économiques etc., amène à supposer une gouvernance à géométrie variable, susceptible de porter ses fruits dans les domaines de l'efficacité urbaine ou régionale pour quelques rares entités territoriales où la culture d'entreprise et les capitaux autorisent une montée en puissance, souvent accompagnée par l'Etat, mais susceptible de s'affranchir de son corset. Dans ces entités territoriales, il est tout à fait envisageable de concevoir une participation décisive des acteurs locaux et provinciaux au « bon » fonctionnement de leur territoire.

Cette nouvelle synergie est nécessaire afin que de nouvelles aménités puissent y éclore pour y favoriser un surcroît de performances – un impératif si l'on veut réussir l'arrimage au réseau de la mondialisation. A l'inverse, pour le reste du tissu territorial, force est de constater que, malgré des améliorations d'envergure, les capacités demeurent minces. La base économique de ces localités, souvent de petite taille et situées à l'intérieur des pays, est insuffisante, tout comme la masse critique d'acteurs locaux et d'élites locales, ainsi que les moyens techniques, humains et financiers, que l'Etat y a, où y avait, affectés.

Figure 12 : Vers la complexité de la réalité. Une gouvernance à géométrie variable



La situation actuelle des territoires traduit donc, in fine, une évolution vers la complexité. Au mouvement descendant, top down, se mêle une « remontée des bases », pour reprendre la belle formule de Jacques Berque, une revendication bottom up, qui interfère par le biais des projets et des partenariats (fig. 13). Chaque niveau, chaque échelon, s'essaie, avec ses moyens, à une parcelle de régulation entre les trois tendances, en jouant horizontalement avec les acteurs de son entité territoriale, mais aussi avec ceux des échelons inférieurs et supérieurs : le maillage devient fort, les tours de table complexes et diversifiés. La mondialisation rampante s'affine, avec ses réseaux et ses nœuds, ses firmes internationales et, au niveau de la globalisation, son hégémonie financière, économique, culturelle et militaire.

Au delà de la sphère de l'Etat, en recomposition, des échelons supra-étatiques s'imposent avec force : Banque mondiale (pour les pays du Maghreb, cf Miossec, 1999b), Union européenne pour l'ensemble des pays et des niveaux intermédiaires « régionaux » dans le sens de supra nationaux, telle la politique d'aménagement du territoire qu'initie UEMOA, CEDEAO, CEMAC et NEPAD, (Diop, 2004, Alvergne, 2007, UEMOA, 2007). A l'échelon local et provincial, en France, la multiplication des contrats a entraîné des progrès spectaculaires dans le développement des territoires, en dotant de moyens cumulés les projets que la concertation avait

pu faire éclore. Certes, dans la constellation des pouvoirs à l'œuvre, force est de constater la persistance de « partenariats inégaux » (Gaudin, 1999), avec, en point d'orgue, les capacités de mobiliser des ressources financières : les montages financiers, et les montages croisés qui se généralisent, demeurent au cœur du mécano de la gouvernance. La politique de la ville, en France, par la multiplication des procédures, des empilements et des participations croisées, est une bonne illustration à la fois d'un essai de réponse sectorielle qui peut, dans certains cas, être satisfaisant, et, d'autre part, d'une incapacité de penser la ville, et, mieux encore, l'agglomération et la politique de la ville dans l'agglomération (Evin et Miossec, 1999).

A cet égard, toujours en France, la performance se mesure en fonction de la multiplication des nouvelles formes de territorialités, à la faveur de nouvelles procédures d'urbanisme réglementaire, – loi « Voynet », pour les « pays », et, de manière beaucoup plus efficace, loi « Chevènement », relative aux communautés d'agglomérations et aux communautés urbaines -. Ce qui est beaucoup plus significatif, c'est le déplacement des pouvoirs vers ce qui paraît être plus stratégique, et ce déplacement lui-même permet d'identifier ces places névralgiques. Le succès de la loi Chevènement se traduit aussi – surtout ? – par l'attrait de la présidence des communautés d'agglomération, que nombre d'élus briguent et conservent en cas de cumul de mandat, la préférant à un mandat de maire ou de conseiller général, qu'ils abandonnent à son profit.

Les transferts de compétences, réglementaires et optionnelles, témoignent eux aussi du déplacement de la réalité de la capacité d'action vers un échelon qui n'est pas celui d'une collectivité territoriale, mais où l'action est plus aisée et légitimée, dans le cadre d'un projet collectivement construit et portant sur des éléments clés du développement économique et du contrôle territorial. Ainsi, à un système ternaire et hiérarchisé, fortement relayé institutionnellement, système où interféraient le niveau national, le niveau départemental – « un chef d'œuvre d'intelligence pratique » (Gravier, 1970) -, et la constellation des

communes, se substitue une structuration moins formelle à six groupes d'échelons (tableau 1).

Aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, trois niveaux prévalaient, l'échelon étatique (1 Etat), l'échelon du département et du conseil général (100 départements)<sup>17</sup>, et enfin, grande spécificité française, la myriade de communes et de conseils municipaux (36 778 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2004). Depuis peu, en amont des communes, de multiples formes de coopération intercommunales sont apparues, récemment renforcées par les communautés de communes, les pays, les communautés d'agglomération, et par l'inscription des communes dans un schéma de cohérence territoriale (SCOT) : au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 99 pays ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconnaissance, et 33 d'entre eux avaient signé leurs contrats, 199 autres pays, reconnus en périmètre d'étude, devraient pour une grande partie faire l'objet d'un arrêté préfectoral en 2004, et, cette même année, une centaine de nouveaux contrats sont attendus ; par ailleurs, toujours en date du 1<sup>er</sup> janvier 2004, 2195 communautés de communes ont été constituées, ainsi que 143 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines.

Aujourd'hui, les structures intercommunales à fiscalité propre comptent 31 400 communes, soit près des neuf dixièmes des communes pour plus de 50 millions d'habitants (84% de la population de la France). Le département, naguère puissant, est pris en sandwich, vers sa base, par cette exubérance des EPCI<sup>18</sup>, et, en amont, par l'affirmation de cette nouvelle collectivité territoriale qu'est la région (Miossec, 2008). Enfin l'Etat – devenu un parmi vingt cinq membres de l'U.E.-, est « coiffé » par les directives européennes, par le SDEC<sup>19</sup>, par l'affectation des fonds structurels, gérés à l'échelon de la région par le SGAR et le Conseil régional.

L'architecture nationale est, elle-même, remise en question par l'appréciation européenne qui considérerait plutôt 8 macro-régions, de niveau NUTS<sup>20</sup> 1, que les 22 régions métropolitaines actuelles<sup>21</sup>. Au total, s'agit-il d'une réforme administrative ou, plus profondément, d'une mutation de l'Etat ? La question reste à ce jour entière (Rémond et Blanc, 1989).

*17 Ce n'est qu'au XX<sup>ème</sup> siècle que la réflexion sur l'échelon régional prendra forme. L'émergence des régions, collectivités territoriales, mettra quelque... 72 ans, de 1910 à 1982, pour être effective. En 1960 (décret du 2 juin), il ne s'agit encore que de créer 21 circonscriptions (la Corse sera la 22<sup>ème</sup> le 15 mai 1975). Le Préfet de région ne sera institué que lors des décrets du 4 mars 1964. Le loi du 5 juillet 1972 crée les EPR (établissements publics régionaux). Ce n'est que par la loi n° 82-213 du 2 mars que l'EPR est transformé en collectivité territoriale de plein droit. Cette aventure avait débuté en 1910, sur une commande d'Aristide Briand, Président du Conseil : Paul Vidal de la Blache prônait alors, dans un article fondamental, la création de 17 groupements régions (Vidal de la Blache (Paul), 1910, Régions françaises, Revue de Paris, pp 821-849) dont il donnait une carte précise. Centrées chacune sur un nœud, sur une « ville-maitresse », qui « arrose la contrée de ses capitaux », ces régions témoignaient, par leurs contours, de la qualité de la connaissance des pays de France ; Ce projet prophétique aurait permis, à une France déjà « sous l'aiguillon de la concurrence » depuis une trentaine d'années de disposer par ces « groupements régionaux avec assemblées correspondantes » [...] [d'une arme commode et souple [afin de] rester en lice » (Vidal de la Blache, 1910). Suivi par Etienne Clémentel et Henri Hauser, ses propositions allaient aboutir, en 1919, aux 17 groupements économiques régionaux de chambres de commerce et, en 1938, par décret-loi, à l'établissement de 19 régions économiques. Mais ces régions économiques demeureront des institutions aux pouvoirs limités. (Sur ces aspects, outre l'article de Vidal de la Blache, cf. Chatriot (Alain), 2002, les « Régions économiques » d'une guerre à l'autre : aménagement du territoire, discours, projets et pratiques in Caron (P.), Dard (O.) et Daumas (J.C) (éditeurs), La politique d'aménagement du territoire. Racines logiques et résultats, Presses Universitaire de Rennes, pp 53-64).*

*18 Etablissement public de coopération intercommunale.*

*19 Schéma directeur de l'espace européen.*

*20 Nomenclature des unités territoriales statistiques. Cf les publications d'Eurostat.*

## • Collectivités territoriales

L'évolution d'autres pays n'est pas exactement comparable à celle de la France. Est-il nécessaire de rappeler que les revendications régionales n'y ont pas la même ampleur. Elles n'y ont surtout pas connu la même structuration. Il peut exister un sentiment régional, et parfois régionaliste. Mais, en comparaison, la puissance du pouvoir national a gommé, en surface, les aspérités régionales et provinciales. Elles perdurent cependant, mais elles n'ont pas l'opérationnalité des pouvoirs régionaux, départementaux et locaux que l'on connaît en France. Cela n'exclut pas le caractère frondeur, irrédent, de telle ou telle portion du territoire national, et en conséquence l'enlisement de bien des projets issus des bureaucraties des capitales. Malgré tout, de nombreux pays témoignent, chacun selon leur spécificité géographique, historique, sociétale et politique, d'une double structure géo-sociétale : une trame provinciale souvent bien marquée et une organisation spatiale, polarisée et administrative, conçue à l'échelle nationale.

L'évolution de la gouvernance « à la française » illustre le jeu de deux groupes de partenaires principaux, ceux que mobilise l'Etat autour de lui et ceux des acteurs territoriaux : à une politique d'aménagement du territoire, de déconcentration et de décentralisation, s'ajoute une politique de développement local, un gouvernement par contractualisation et l'intervention, avec force, d'une démocratie de proximité. A titre de comparaison, au Maghreb, malgré des signes avant coureurs, c'est encore l'Etat et les élites qui mènent le jeu, dans le cadre d'un processus essentiellement descendant. Il n'en reste pas moins qu'il est impérieux d'y faire émerger des territoires d'action, et qu'au delà des compétences des représentants du pouvoir central et des sociétés et offices nationaux qui y opèrent, la « société civile » locale et provinciale prenne peu à peu sa part dans l'élaboration et la conduite des opérations<sup>22</sup>.

**Tableau 1 : Evolution des échelons de la gouvernance en France**

XIX-XXeme Siecle		XXIeme siecle (situation au 1er janvier 2004)	
National		Européen	1 U.E.
	1 Etat	National	1 Etat parmi 25
		Macro-régional	8 macro région de niveau NUT1
	19 régions économiques	Régional	26 Régions et Conseils Régionaux
Départemental	100 départements et Conseils Généraux	Départemental	100 départements et Conseils Régionaux
		Intercommunal	14 Communautés urbaines, 143 Communautés d'agglomération, 2195 Communautés de Communes, 99 pays
Communal	36778 communes et Conseils municipaux	Communal	36778 communes et Conseils Municipaux

Il est significatif, qu'alors que la France abandonne tout projet d'aménagement du territoire à l'échelon national et tout schéma national du territoire, au profit de schémas sectoriels et de documents d'urbanisme d'amplitude plus réduite, les trois pays du Maghreb, s'engagent, eux, dans des schémas nationaux : la Tunisie a validé en 1997 un SDATN (Schéma Directeur d'Aménagement Territoire National) (MEAT/Dirasset, 1996-1998), qui s'inscrit, partiellement, en rupture du précédent SNAT (1984) (DGAT/Urbaplan, 1984), qui lui même prenait la suite de « Villes et développement » (1973) (DAT/Groupe Huit, 1973), le Maroc achève un SNAT (DAT/Groupement SUD-Groupe Huit, 2003), l'Algérie, après deux rapports préalables fortement marqués par l'évolution de la donne mondiale et nationale, vient de lancer l'appel d'offre d'un SNAT (MATE, 2001, 2002). En aval de ces SNAT, commencent à s'élaborer, en Tunisie, les SDARE (schémas directeurs d'aménagement des régions économiques<sup>23</sup>), annoncés également au Maroc et en Algérie.

En Tunisie, le copieux rapport du SDATN, rendu public de 1996 à 1998, fait reposer l'aménagement sur trois piliers : le développement durable, le dévelop-

21 Autour d'une Ile de France elle-même entourée d'un Bassin parisien (Champagne-Ardenne, Picardie, Haute et Basse Normandie, Centre, Bourgogne), un nord (réduit au Nord-Pas-de-Calais), un ouest (Pays de Loire, Bretagne, Poitou-Charentes), un est (Lorraine, Alsace, Franche-Comté), un sud-ouest (Aquitaine, Midi Pyrénées, Limousin), un centre-est (Rhône-Alpes, Auvergne), une Méditerranée (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse). A peu de choses près, une configuration qui n'est pas très éloignée de celle que proposait Jean-François Gravier en ...1964 : « la condition préalable au succès de ces réformes est une organisation régionale qui, tout en plaçant les centres de décisions à portée des administrés, ne favorise pas de nouveau la suprématie parisienne par une « balkanisation » de la province », et, au dessus des quinze « régions provinciales » qu'il dessinait (fig. 13 de son ouvrage), se hissaient sept grandes régions, Paris, le Bassin parisien, le nord et la Loire, la Lotharingie, la Méditerranée, la sud-ouest, le Massif central, l'ouest. Quant à Jean Labasse, à la vision régionale plus polarisatrice, ne suggérait-il pas 8 régions lorsqu'il écrivait : « Pour la France [...] douze cités y disposent d'un niveau européen, n'y a-t-il pas lieu de dessiner autour d'elles douze régions ? Je me borne à remarquer que deux des douze agglomérations en cause sont déjà incorporées dans des régions de NUTS 2 qu'elles ne commandent pas (Grenoble et Nice) et que deux autres (Montpellier et Rennes) pourraient être affectées par un découpage nouveau qui aurait pour effet de mettre en cause leur rôle de leader » (Labasse, 1991). 22 L'évolution est sensiblement parallèle au Sénégal depuis la loi du 21 mars 1996 sur la régionalisation : cf Diop, 2004, en particulier pp 302-343. 23 Ils étaient antérieurement, après le SNAT de 1984, dénommés SRAT (schémas régionaux d'aménagement du territoire).

pement efficace, le développement équitable, et il prend le parti, d'une part de la métropolisation, d'autre part de la compensation. De manière explicite, le schéma directeur d'aménagement du territoire national veut engager une mise à niveau du territoire qui se décline en fonction de deux exigences, l'efficacité économique et la cohésion sociale : le titre du rapport de deuxième phase (mars 1997), qui constitue la phase stratégique fondamentale du SDATN, est, ainsi, « unité nationale et ouverture mondiale », et il est affirmé, en préambule du rapport de synthèse (juin 1996) que « le problème n'est pas de trouver un compromis entre l'efficacité économique et la justice sociale, mais de considérer la cohésion de la société comme un des premiers facteurs de l'efficacité économique dans les sociétés modernes ». Pour la première fois dans un rapport de ce genre, à notre connaissance, est développée une analyse argumentée sur les « ancrages historiques et [les] appuis sociétaux » (bilan-diagnostic, rapport de première phase, livre 3). Même si ultérieurement, par pragmatisme, dans le cadre des appels d'offres des SDARE (MEHAT, 2003), le rappel des principales orientations du SDATN lisse le parti de la métropolisation, les actions menées traduisent bien la poursuite de la stratégie innovante et courageuse proposée en 1996-1998.

Par contre, malgré des vellétés, et des effets d'annonce explicites, la concertation, la participation, la contractualisation, demeurent encore réduites, aux échelons bas de la hiérarchie territoriale. Quant à l'Etat, il a certes réalisé une politique de déconcentration, mais il n'a pas engagé une politique de décentralisation et encore moins de régionalisation. La Tunisie est sans doute aux prémisses de cet engagement vers une gouvernance partagée. Les handicaps demeurent face à l'atonie de la fiscalité locale, à la nécessaire mise à niveau de l'administration, au non moins nécessaire apprentissage de la concertation. La prise de conscience et la volonté « instrumentale » y sont, les moyens et la méthode, peut-être pas encore, néanmoins, « le renforcement du rôle de l'Etat, dans sa dimension stratégique d'orientation et d'impulsion, suppose dans le même temps la promotion de la décentralisation et de la

concertation. Il faudra favoriser les initiatives et impulser la responsabilité locale [...]. Cela suppose un développement de la fiscalité locale, comme support de la prise de responsabilité. Les procédures concertatives, entre les agents publics et privés, tiendront une place croissante [...]. Encore faut-il que l'Etat se dote des moyens d'assumer cette concertation.

Décentralisation et concertation ne signifient pas retrait de l'Etat, mais transformation de son mode d'intervention. Le passage de méthodes directives à des méthodes concertatives suppose une certaine déconcentration des moyens et surtout une élévation du niveau de l'encadrement public » (MEAT/Dirasset, 1997). La structure de coordination et de contractualisation du pilotage des schémas d'aménagement est précisée et renforcée dans le cadre des SDARE, où l'on va au delà de la coordination entre les différents niveaux déconcentrés des services de l'Etat<sup>24</sup>, et où il est question de « garantir la concertation entre les instances décentralisées, essentiellement les régions et les communes [et d'] impliquer les élus et toutes les formes de représentation associatives, syndicales, professionnelles, politiques, etc., dans le but de créer un cadre régional d'expression de la volonté de développement concerté ».

Le caractère bureaucratique de l'Algérie perdure, puisque dans l'appel d'offre du SNAT, sans pour autant de précision géographique, est indiqué que, « parallèlement à l'expression du SNAT [seront élaborés] des schémas régionaux d'aménagement du territoire de l'Algérie du Nord, soit cinq schémas régionaux, ceux de l'Algérie du Sud (quatre schémas régionaux) devant faire l'objet d'une étude spécifique » (SNAT 2001, page 26)<sup>25</sup>. Par contre, les rédacteurs d'« Algérie 2020 » (MATE, circa 2002), à la différence de ceux du rapport sur Demain l'Algérie (MEAT, circa 2000), tiennent un discours tout à fait conforme aux nouveaux prédicats de la gestion des territoires. Le chapitre XIV du rapport Algérie 2020, chapitre intitulé « les partenaires de l'aménagement du territoire : pour une redistribution des rôles et des moyens en matière d'aménagement et de développement du territoire » mériterait d'être cité dans sa

*24 La modestie des avancées tunisiennes peut prêter à sourire, mais, même si une évolution significative a été faite en France, la pratique permet de témoigner, dans ce pays, aussi, de bien des pesanteurs, tant dans les actions que dans les informations, relatives à des opérations qui mettent en jeu plusieurs services déconcentrés de l'Etat...*

*25 Une version modifiée de l'appel d'offre, fixe à six les SRAT de l'Algérie du Nord. Quant au document préparatoire au SNAT, « Algérie 2020 » (AT, slnd, circa 2002), parmi les instruments institutionnels de l'aménagement du territoire, il considère que « le niveau régional est la locomotive du développement local et le cadre de programmation et de coordination, des grandes infrastructures et des équipements structurants qui conditionnent la réalité du développement local et donc, la mise en valeur et l'occupation rationnelles du territoire, à travers une vision faite de solidarités et de complémentarités ». Les espaces régionaux alors envisagés, le sont comme « régions programmes » (le terme est explicite, page 229 du rapport), à partir de regroupements de wilaya-s limitrophes « et présentant des problématiques de développement similaires ou complémentaires ». Sont ainsi avancés, neuf espaces régionaux, autour des métropoles déjà affirmées (Nord-Centre, Nord-Est, Nord-Ouest), et autour de « métropoles régionales spécifiques en formation » (Hauts Plateaux Ouest, Hauts Plateaux Centre, Hauts Plateaux Est, Sud-Est, Sud-Ouest, Sud-Sud).*

totalité. Limitons nous à rappeler son préambule et ses sept paragraphes : « Avec la nouvelle donne internationale et notamment la transition vers l'économie de marché, le nouveau rôle que se fixe l'Etat impose de nouveaux rôles pour les acteurs du développement et donc, de nouvelles règles pour la prise en charge du développement. C'est justement à partir de ces nouvelles règles fondées sur la concertation permanente et le partenariat, que la politique d'aménagement du territoire développe son action. L'Etat se retire de la gestion directe de la sphère économique, et reste le stratège de l'organisation territoriale du développement économique et social durable et assure aussi, la cohésion nationale dont il est le garant.

En effet, l'Etat n'est plus seul engagé dans la conduite de la politique de l'aménagement et du développement durable du territoire, il mène cette politique en association avec ses partenaires naturels : les Collectivités locales et les entreprises, les partenaires sociaux, l'Université, les Centres de recherche, les associations [...] L'inclination à la recentralisation est tentante pour l'Etat qui développerait mille prétextes pour reconquérir des parties de compétences perdues. Et l'on sait les maux multiples qu'a provoqués dans notre société l'hypercentralisation des années écoulées ; c'est là une dérive stérilisante à éviter par tous les moyens à l'avenir et contre laquelle il faut absolument se prémunir. Il revient à l'Etat de marquer ses propres limites et d'arrêter ses propres repères en recentrant son action propre » (Algérie 2020). Suivent sept paragraphes argumentés sur « 1- L'Etat doit marquer ses propres limites et recentrer son action ; 2 – Aux collectivités territoriales les missions d'administration, de solidarité, d'aménagement et de développement ; 3 – Réhabiliter l'espace régional : la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire ; 4 – Pour le transfert massif des compétences d'administration de développement et d'équipement aux collectivités locales ; 5 – Pour de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales : les contrats d'aménagement et de développement du territoire ; 6 – Pour de nouveaux rapports avec le citoyen ; 7 – Le partenariat : redéploiement des compétences, concertation et contractualisation ». Sans prendre pour argent comptant ce programme, dont le caractère innovant des termes, pour l'Algérie, n'est plus à souligner, ces perspectives devant être jugées sur les actions effectivement réalisées, actions dont les

prémises sont à peine balbutiantes à ce jour, il convient de remarquer que les propositions ont quelque cohérence, et l'on souscrita certainement à l'une des phrases de conclusion du rapport : « ainsi défini, l'aménagement du territoire apparaît comme une mission centrale de l'Etat car il prend en charge et exprime la solidarité de la Nation, le développement régional équilibré, la transparence dans la répartition des moyens de la Nation et la mise en œuvre de mécanismes de régulation, favorisant l'initiative et l'émulation ». Au Maroc, « les régions comme cadre d'aménagement » apparaissent en 49<sup>ème</sup> proposition sur les 51 propositions retenues par le SNAT. Il est significatif de noter que cette proposition, stipulant que « les régions sont appelées à devenir des échelons importants en matière d'aménagement » (SNAT, 2003), précède la 50<sup>ème</sup> proposition, sur la politique contractuelle, avec laquelle l'aménagement régional s'articulera. Les rédacteurs du SNAT sont prudents et conscients des enjeux lorsqu'ils écrivent que « les schémas régionaux d'aménagement ne seront pas une simple déconcentration du schéma national ; ils auront à traiter des problèmes relevant de la compétence de la région, du développement local ; ils exprimeront de véritables politiques régionales dans de nombreux domaines [...]».

Le véritable problème qui se posera pour l'élaboration des documents régionaux d'aménagement, sera un problème de compétence, d'expertise. Il faudra un certain temps aux instances et aux services régionaux pour l'acquérir. Au cours de cette période d'apprentissage, il serait sans doute raisonnable de concevoir une formule d'élaboration conjointe, entre services de l'Etat et services de la région. Cette élaboration conjointe peut être définie de façon souple et évolutive, sans porter ombrage aux prérogatives régionales [...] Les services régionaux d'aménagement auront, de leur côté, à coopérer avec les provinces et les villes et c'est sans doute de ce côté que se poseront les problèmes les plus délicats. Les enjeux majeurs du développement territorial s'exprimeront le plus souvent à travers les positions respectives des régions et des grandes villes, et la présence d'arbitrage de l'Etat sera sollicitée par les intéressés eux-mêmes » (SNAT, 2003). Quant à la politique contractuelle à inaugurer – plus conçue comme une contractualisation entre les organismes institutionnels, qu'entre l'Etat et des émanations de la société civile -, elle a un pré-requis : « Une des

conditions pour réussir une politique contractuelle est que l'Etat en région soit capable de parler d'une seule voix, même si les dossiers proviennent des différents ministères. Cette voix de l'Etat ne peut être que celle du Wali ; ce qui suppose qu'il soit effectivement le représentant de l'ensemble du gouvernement et non d'un ministère particulier et qu'il dispose des moyens nécessaires pour effectuer cette mise en cohérence des projets issus des différents départements » (SNAT, 2003). Avec lucidité, Mohammed Naciri relevait récemment le niveau encore insuffisant d'efficacité des différents territoires marocains.

Les villes, et les grandes, elles-mêmes, pourtant mieux dotées, n'ont peut-être pas encore atteint un seuil d'émergence qui leur permette de promouvoir leur destin ou d'y contribuer de manière significative : « La faiblesse d'analyse de ce niveau des structures globale du pays n'est pas seulement le fait de l'insuffisance des investigations sur le passé des villes. Si celles-ci amorcent, maintenant, la mise en place, encore problématique d'ailleurs, d'un pouvoir municipal, ce pouvoir ne s'est pas encore constitué en force de propositions et de réalisations sur le plan économique et social. Les villes souffrent d'un déficit d'encadrement pour prendre en charge la promotion de projets urbains. L'absence ou la médiocrité d'institutions et d'infrastructures qualifiées rendent les centres urbains peu aptes à relever les défis qui se posent aujourd'hui. Cette lacune projette une ombre sur les années à venir, particulièrement en matière d'amélioration des capacités de rayonnement interne et d'intégration à l'économie mondiale » (Naciri, 2002).

L'appréciation des difficultés de gouvernance à Fès a été solidement mise en évidence par l'étude que lui a consacrée Brahim Barrou (Barrou, 2002)<sup>26</sup>. L'analyse engagée par un acteur privilégié de l'urbanisme et de la gouvernance, de l'évolution du Grand Casablanca, quant à elle, témoigne des aléas et vicissitudes, des avancées et des reflux, de l'aménagement et de la gestion d'une métropole économique entravée des difficultés structurelles qui n'ont pas été levées<sup>27</sup>. L'étude en cours du SOFA (schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement de l'aire métropolitaine centrale), initiée par la Direction de l'Aménagement du Territoire (MATEE/

Dirasset, 2004), met en exergue la nécessaire articulation entre Casablanca et l'ensemble de l'axe urbanisé al-Jadida – Kenitra, dont les points forts sont Casablanca et le duo-pôle Rabat-Salé : « le rattrapage des retards doit être conçu dans le cadre d'une vision prospective du développement urbain (dix à quinze ans) et le cadre géographique de cet exercice est forcément celui de la région métropolitaine en voie de formation.

La présence de deux villes plurimillionnaires à cent kilomètres de distance peut se traduire tout aussi bien par des complémentarités fructueuses que par des concurrences ruineuses. Jusqu'ici, le problème ne s'est pas posé puisque chacune des deux métropoles avait un profil bien fixé, l'économie d'un côté, le pouvoir politique et les grands équipements publics de l'autre. L'avenir ne sera pas aussi simple [...]. La complémentarité et les synergies entre les deux métropoles constituent une question centrale pour l'avenir du pays. La proximité peut être un atout majeur si elle est maîtrisée et intégrée dans une vision globale » (MATEE/Dirasset, 2004). La première des priorités passe par une mise à niveau de Casablanca où s'accumulent retards et dysfonctionnements.

Toutes les carences en terrains, infrastructures, équipements, services publics, logements, s'emboîtent pour déboucher sur le freinage général de l'efficacité urbaine et toutes résultent des insuffisances de la gouvernance, d'une carence en outils et moyens pour gérer la ville au niveau où elle devrait l'être, d'une absence caractérisée de vision globale, insuffisances de la gouvernance qui sont dues, en grande partie à la « pléthore institutionnelle et au mélange des rôles des acteurs publics de la gouvernance casablancaise » (Moujahid). Alors que le Maroc s'ouvre à la compétition internationale, que la mondialisation passe principalement par Casablanca, l'agglomération accuse des retards « qui se mesurent souvent en décennies » (le long feuilleton du métro/métro léger/tramway n'en est qu'une des manifestations les plus saillantes) et la métropole souffre d'un déficit d'articulation au sein d'une région métropolitaine atlantique centrale dont elle est le pivot...

Dans chacun des quatre pays de référence, le débat est posé du positionnement de l'Etat et de ses services vis-à-vis (et non pas obligatoirement « face à »)

<sup>26</sup> On se référera en particulier à la troisième partie, pp 386-573 « Pour la transition d'une gestion urbaine autoritaire et anachronique à la gouvernance »  
<sup>27</sup> Voir les travaux d'Abdelfettah Moujahid, ancien wali, alors en charge de l'Agence urbaine de Casablanca, dans le cadre de sa thèse de doctorat, « Le « gouvernement » du Grand Casablanca à l'épreuve de la Gouvernance urbaine. Gouvernances, gouverneurs, planification urbaine et aménagement », en cours d'achèvement dans le cadre de l'équipe GESTER.



des collectivités territoriales partenaires. Le maillage est variable selon les pays, mais les problèmes à aborder et à traiter sont voisins. La question régionale se pose partout. En deçà de l'échelon national, l'Etat a d'abord quadrillé l'espace en une multiplication de circonscriptions, avec parfois le désir de « casser » le régionalisme ou le provincialisme. Dans un second temps, se mettent en place des structures territoriales à champ régional. Quant aux circonscriptions administratives de base, du type communes, dans un premier temps elles ont été vidées de leurs compétences techniques et de leurs moyens financiers.

Dans un second temps elles les reconquièrent ou s'essaient à le faire. Dans un troisième temps, lorsque les communes urbaines centrales ont totalement occupé leur assiette foncière et que la réalité de vie déborde dans un cadre pluri- ou inter-communal, les revendications intercommunales prennent le pas ainsi que des transferts d'autorité et de pouvoir vers les agglomérations, par exemple. Dans tous les cas, pour tous les besoins en infrastructures, équipements et services, une négociation, une concertation, un partenariat, une contractualisation s'avèrent nécessaires entre l'Etat, et ses services décentralisés en région, les collectivités territoriales et cet ensemble, à géométrie très variable et à moyens très différenciés, que l'on dénomme la société civile.

Tous ces niveaux, tous ces échelons, se sont invités à la table de la négociation de la gouvernance. La question souvent posée du pilotage, d'une autorité régulatrice, consciente des nouveaux enjeux et des nouvelles procédures de partenariat, demeure cependant sans réponse. Elle impose aujourd'hui une réponse afin d'éviter que des constructions originales, qui répondent mieux aux aspirations des individus, des groupes et des sociétés, ne se délitent dans une absence de structure et d'organisation. Je me référerai encore une fois à Tocqueville, à sa réflexion sur le développement et l'organisation de la gouvernance des sociétés : « les progrès de la civilisation n'exposent pas seulement les hommes à beaucoup de misères nouvelles, ils portent encore la société à soulager des misères auxquelles dans un Etat à demi policé, on ne songeait pas ». De part et d'autre des rives de la Méditerranée sont à l'œuvre des Etats policés, qui s'efforcent de répondre aux explosions de besoins, qui dépassent désormais, pour le plus grand nombre, les besoins physiologiques élémentaires.

## Conclusion

La gouvernance est à l'articulation des différentes formes de pouvoirs et de territoires. A cet emplacement stratégique, elle doit s'essayer de répondre non seulement aux besoins mais aussi aux sollicitations qu'elle doit en outre anticiper. Ce qui prime aujourd'hui, après le jaillissement des énergies et la montée en puissance des pouvoirs territoriaux, c'est de s'intéresser aux répercussions de cette évolution sur la capacité des pouvoirs publics à gouverner et à l'action publique de se perpétuer et de se développer. L'extension indéfinie de compétences dévolues à des entités multipliées a pour conséquence la mise en évidence d'un besoin d'unité de l'action publique afin de rétablir et de préserver par la coordination ou la coopération la cohérence de l'action publique là où elle est la plus nécessaire. Il y va aussi du principe d'égalité et de la garantie des droits fondamentaux, qui risquent, sinon, de souffrir de l'abandon aux pouvoirs territoriaux de certaines des missions et prérogatives de l'Etat. Ce sont donc bien les liaisons entre les différents échelons de la gouvernance qui doivent constituer l'un des éléments primordiaux de la recherche et de l'action.

A chaque échelon territorial, « nous avons besoin des marchés qui permettent la productivité et créent emplois, biens et services et nous avons besoin de la culture et de la religion qui créent la solidarité, l'identité et la cohésion sociale et donnent sa place à l'esprit. Mais, avant tout, nous avons besoin d'institutions démocratiques capables de préserver notre liberté même dans les communautés identitaires locales et capables de maintenir notre égalité et nos précieuses différences même dans les marchés capitalistes mondiaux » (Barber, 1996).

Ce sont donc les institutions et leur maîtrise qui permettent d'endiguer les excès, qui permettent de vivre non seulement comme consommateur, comme membre d'une communauté ou comme catégorie sociale, mais comme citoyen. C'est cette force des institutions, des lois, de leur application et de leur suivi, adaptées à chaque entité territoriale et à chaque société, qui permettra de maintenir tendus les ressorts profonds qui ont permis l'édification et l'épanouissement de l'Algérie, de la France, du Maroc et de la Tunisie et de leurs sous ensembles respectifs. Le sage Solon, interrogé si les lois qu'il avait données aux

Athéniens étaient les meilleures, répondit « je leur ai donné les meilleures de celles qu'ils pouvaient souffrir ». Bel exemple de gouvernance !

## Bibliographie

- Albera (Dionigi), Blok (Anton), Bromberger (Christian) éditeurs, 2001, L'anthropologie de la Méditerranée, Anthropology of the Mediterranean, Maisonneuve & Larose, 756 pages.
- Alvergne (Christel), 2007, « Quelles politiques territoriales pour s'inscrire l'Afrique dans la mondialisation ? L'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne », Les cahiers d'Outre-Mer, n°238, pp 203-216.
- Ameur (Mohamed) et Souafi (Mohamed), 2001, Guide des associations de quartier au Maroc, Forum urbain et programme de gestion urbaine au Maroc, 202 pages.
- Badie (Bertrand), 1995, La fin des territoires, Fayard, 276 pages.
- Bairoch (Paul), 1997, Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIème siècle à nos jours, Folio histoire, 662, 1 015, 1 111 pages.
- Barber (Benjamin R.), 1996, Jihad versus Mc World, Desclée de Brouwer, 303 pages
- Barrou (Brahim), 2002, « Fès, de la gestion urbaine normative à la gouvernance », Université Paul-Valéry Montpellier III, 597 pages.
- Ben Amor (Ridha), 1996, Politiques sociales et territoire, in MEAT/Dirasset (Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire)(Tunisie)/ Dirasset-Groupe Huit-IGIP, 1996, Schéma directeur d'aménagement du territoire national, bilan-diagnostic, rapport de première phase, livre 1, volume 1, pp E 1 – E 56.
- Ben Néfissa (Sarah)(sous la direction de ), 2002, Pouvoirs et associations dans le Monde arabe, CNRS, 179 pages.
- Bernard (Paul), 1992, Le Préfet de la République. Le chêne et l'olivier, Economica, 262 pages.
- Bousnina (Mongi), Miossec (Jean-Marie), Picheral (Henri), 1981, Réflexions rapides sur quelques rapports entre culture et espace géographique, EG, pp 275-280.
- Brzezinski (Zbigniew), 2004, Le vrai choix. L'Amérique et le reste du monde, O. Jacob, 310 pages.
- Cassirer (Ernst), [1946] 1993, Le mythe de l'Etat, Gallimard, 405 pages.
- Cavallier (Georges), 1998, Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 76 pages.
- Charlick (Robert), 1991, Governance working paper, US-AID, 22 pages.
- Chater (Khelifa), 1984, Dépendance et mutations précoloniales. La Régence de Tunis de 1815 à 1857, Publications de l'Université de Tunis, 660 pages.
- Cherif (Mohammed Hédi), 1984, Pouvoir et société dans la Tunisie de H'usayn Bin 'Ali (1705-1840), Publications de l'Université de Tunis, 378 et 299 pages.
- Cotta (Alain), 1978, La France et l'impératif mondial, PUF, 226 pages.
- Damette (Félix) et collaborateurs, 1994, La France en villes, DATAR/documentation française, 271 pages.
- Digard (Jean-Pierre), Hourcade (Bernard), Richard (Yann), 1996, L'Iran au XXème siècle, Fayard, 459 pages.
- Diop (Amadou), 2004, Villes et aménagement du territoire au Sénégal, thèse d'Etat, Université Cheikh Anta Diop (UCA), 404 pages.
- Duby (Georges) et Mandrou (Robert), 1958, Histoire de la civilisation française, Armand Colin, 360 et 383 pages.
- Evin (Jean-Michel) et Miossec (Jean-Marie)(éditeurs), 1999, Nouvelle politique de la ville. Nouveaux enjeux, nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine, BSLG, 263 pages
- Fukuyama (Francis), 1992, La fin de l'histoire et le dernier homme, Flammarion, 452 pages.
- Gaudin (Jean-Pierre), 1999, Gouverner par contrat, Presses de Sciences Po, 233 pages.
- Gaudin (Jean-Pierre), 2002, Pourquoi la gouvernance ?, Presses de Sciences Po, 138 pages.
- Génicot (Léopold), 1968, Le XIIIème siècle européen, PUF, Nouvelle Clio, 409 pages.
- Godard (Francis)(éditeur), 1997, Le gouvernement des villes, Descartes & Cie, 287 pages.
- Godechot (Jacques), 1969, Les masses de granit : Napoléon et l'héritage institutionnel de la Révolution, RDN, pp 768-782.
- Goubert (Pierre), 1984, Initiation à l'histoire de France, Tallandier, 490 pages
- Gravier (Jean-François), 1964, L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises, Flammarion, 336 pages.
- Gravier (Jean-François), 1970, La question régionale, Flammarion, 235 pages.
- Hermet (Guy), Kazancigil (Ali), Prud'homme (Jean-François), 2005, la gouvernance : un concept et ses applications, Karthala, 228p
- Huntington (Samuel P.), 1997, Le choc des civilisations, O. Jacob, 402 pages.
- Labasse (Jean), 1991, L'Europe des Régions, Flammarion, 432 pages.
- Lacoste (Yves)(sous la direction de), 1986, Géopolitiques des régions françaises, tome III, La France du Sud-Est, Fayard, 1159 pages.
- Laïdi (Zaki), 1994, Un monde privé de sens, Fayard, 333 pages.
- Leca (Jean), 1997, Préface in Godard (Francis)(éditeur), 1997, Le gouvernement des villes, Descartes & Cie, pp 11-21.
- Le Galès (Patrick), 2003, Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance, Presses de Sciences Po, 454 pages.
- Lemarignier (Jean-François), 1970, La France médiévale. Institutions et société, Armand Colin, 416 pages.
- MATE (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement) (Algérie), 2001, Avis d'appel d'offre national et international relatif à l'étude d'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire, 26 pages.
- MATE (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement) (Algérie), 2002, Avis d'appel d'offre national et international relatif à l'étude d'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire, 43 pages.
- MATE (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement) (Algérie), Aménagement du Territoire, sld (Alger, circa 2002), Algérie 2020, 249 pages. [une version abrégée de 182 pages a également été diffusée].

- MATEE/Groupement SUD-Groupe Huit ((Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Eau et de l'Environnement)(Maroc)/Groupement SUD-Groupe Huit, 2003, Le Schéma National d'Aménagement du territoire, Synthèse, 136 pages.
- MATEE/Dirasset, 2004, Etude du schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement de l'aire métropolitaine centrale Casablanca-Rabat. Rapport d'établissement, 49 pages.
- MEAT (Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire)(Algérie), slnd (circa 2000), Demain l'Algérie. L'état du territoire, la reconquête du territoire, 432 pages.
- MEAT/Dirasset (Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire)(Tunisie)/ Dirasset-Groupe Huit-IGIP, 1996, Schéma directeur d'aménagement du territoire national, bilan-diagnostic, rapport de première phase, 7 volumes, multipagination.
- MEAT/Dirasset (Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire)(Tunisie)/ Dirasset-Groupe Huit-IGIP, 1997, Schéma directeur d'aménagement du territoire national, rapport de deuxième phase, le SDATN : unité nationale et ouverture mondiale, multipagination.
- MEAT/Dirasset (Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire)(Tunisie)/ Dirasset-Groupe Huit-IGIP, 1998, Schéma directeur d'aménagement du territoire national, rapport de troisième phase, le SDATN : plan programme et tableau de bord, multipagination.
- MEAT/Dirasset (Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire)(Tunisie)/ Dirasset-Groupe Huit-IGIP, 1998, Schéma directeur d'aménagement du territoire national, Atlas, multipagination.
- MEAT/Dirasset (Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire)(Tunisie)/ Dirasset-Groupe Huit-IGIP, 2003, Schéma directeur d'aménagement du territoire national, rapport final : annexes, 24 pages.
- MEHAT (Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire)(Tunisie), 2003, Dossier d'appel d'offres pour l'élaboration des études des schémas directeurs d'aménagement des régions économiques (Nord-Ouest, Centre-Ouest, Sud-Est, Sud-Ouest), 14 pages + annexes + 20 pages.
- Martel (André), 1965, Les confins saharo-tripolitains de la Tunisie (1881-1911), Publications de l'université de Tunis et PUF, 824 et 428 pages.
- Merrien (François-Xavier), 1997, L'Etat-Providence, PUF, QSJ, 128 pages.
- Minder (Robert), 1948, Allemagnes et Allemands, Seuil, 480 pages.
- Miossec (Jean-Marie), 1999a, Identité tunisienne : de la personnalité géographique d'un pays du Maghreb, du monde arabo-islamique et de la Méditerranée, RTSS, 118, pp 43-93.
- Miossec (Jean-Marie), 1999b, La mosaïque urbaine tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques « spontanées » ; entre le local et la Banque Mondiale, via l'Etat, in Signoles (Pierre) et collab. (éditeurs), L'urbain dans le monde arabe, politiques, instruments et acteurs, pp 87-118.
- Miossec (Jean-Marie), 2007, La Tunisie, tradition de modernité : transitions démographique et féminine, in Besancenot (Jean-Pierre)(éditeur), Géographies de la santé, maladies, systèmes de soins. Hommage à Henri Picheral, John Libbey, 36 pages, sous presse.
- Miossec (Jean-Marie), 2007b, L'Europe et les pays riverains de la Méditerranée, 34 pages.
- Miossec (Jean-Marie), 2008, L'horizon régional. Geohistoire de la régionalisation en France, PUF, quadrigé, 400 p.
- Naciri (Mohammed), 2002, Postface in Troin (sous la direction de), Maroc, régions pays, territoires, Maisonneuve & Larose, pp 447-466.
- Moujahid (Abdelfattah), 2008, Le « Gouvernement » du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine. Gouvernances, gouverneurs, planification urbaine et aménagement du Grand Casablanca, Thèse de doctorat, Université Paul-Valéry Montpellier III, 741 pages + annexes
- Ohmae (Kenichi), 1995, The End of the Nation-State, Free Press, 214 pages.
- Perroy (Edouard), 1965, Le Moyen Age, Histoire générale des civilisations, PUF, 681 pages.
- Plane (Jean-Michel), 2003, Management des organisations, Dunod, 257 pages.
- Ramonet (Ignacio), 1997, Géopolitique du chaos, Galilée, 163 pages.
- Raynaud (Philippe), 1995, article Gobineau in Chatelet (François), Duhamel (Olivier) et Pisier (Evelyne)(éditeurs), Dictionnaire des œuvres politiques, pp 402-407.
- Reich (Robert), 1993, L'économie mondialisée, Dunod, 336 pages.
- Rémond (Bruno) et Blanc (Jacques), 1989, Les collectivités locales, FNSP et Dalloz, 434 pages
- Rocheport (Renée), 1961, Le travail en Sicile, PUF, 363 pages.
- Sassen (Saskia), 1991, The Global City : New York, London, Tokyo. Princeton University Press, 447 pages.
- Sassen (Saskia), 1995, Losing control ? Sovereignty in an Age of Globalization, Columbia University Press, 158 pages.
- Seurat (Michel), 1986, La ville arabe orientale, Esprit, 2, pp 9-14.
- Tillion (Germaine), 1966, Le harem et les cousins, Seuil, 218pages.
- Tili (Béchar), 1974, Les rapports culturels et idéologiques entre l'Orient et l'Occident, en Tunisie, au XIXème siècle (1830-1880), Publications de l'Université de Tunis, 734 pages.
- UNESCO, 1998, Al-Sulta, al-majalla al-duwaliyya li al-'ulûm al-jimâ'iyya, n° 155, 224 pages, (traduction de la RISS, même année, n° 155, La gouvernance, 118 pages).
- UEMOA, 2007, Elaboration s'un programme indicatif régional de développement urbain (2006-2015) dans les pays de l'UEMOA, 120 pages.
- Vidal de la Blache (Paul), 1908, La France. Tableau géographique, Hachette, 365 pages.
- Villepin (Dominique de), 2003, Un autre monde, l'Herne, 671 pages.
- Wirth (Eugen), 2000, Die orientalische Stadt im islamischen Vorderasien und Nordafrika, Philipp von Zabern, 584 pages + 168 planches.

# RESEAUX D'ACTEURS ET CONFIGURATIONS SPATIALES POUR UNE APPROCHE RETICULAIRE DES ESPACES DES SOCIETES

Ridha LAMINE<sup>28</sup>

## Introduction

L'objet de ce texte est un essai d'interprétation des espaces<sup>29</sup> des sociétés en tant que configurations spatiales résultant des actions d'acteurs organisées en réseaux de deux dimensions. Une dimension sociale d'acteurs individuels ou collectifs dans des situations d'interdépendance découlant de l'intensité et de la complexité des liens qui les lient. Et une deuxième dimension spatiale étroitement imbriquée dans la première et qui se rapporte aux réseaux de nœuds, centres, axes, routes, itinéraires et trajectoires qui sont les supports matériels et immatériels des relations sociales qui fondent les réseaux d'acteurs. L'hypothèse sur laquelle repose cette interprétation suppose que la compréhension des configurations et des reconfigurations des réseaux dans leurs dimensions spatiales nécessite la compréhension des actions des acteurs organisés en réseaux rendant possibles leurs coopérations, partenariats, concurrences, conflits et autres modalités de leurs interdépendances en société.

En d'autres termes, les lieux dans lesquels s'organise la vie en société et par lesquels transitent les divers types de flux matériels et immatériels sont supposés être fabriqués par les liens qui se nouent entre les acteurs sociaux. Cette interprétation qui privilégie la dimension sociale des réseaux d'acteurs ne nie nullement les effets hérités des fabriques antérieures de lieux par d'autres actions d'acteurs en réseaux et qui influencent les modes de fonctionnement de ces réseaux sociaux. Tout comme la socialisation des acteurs ne se fait pas en dehors des réseaux sociaux déjà existants, on suppose aussi que leur « spatialisation » se fait aussi dans, et en fonction, de réseaux de lieux issus d'actions anciennes.

Si cette hypothèse mise sur le caractère volontaire

et stratégique des acteurs sociaux dans la configuration et la reconfiguration continue de leurs espaces d'action et d'interaction, elle n'exclut nullement les effets non intentionnels des actions d'acteurs ou d'agents qui, en agissant, peuvent viser des objectifs précis comme ils peuvent déclencher des effets en chaîne sur d'autres acteurs ou agents qu'ils n'ont pas volontairement programmés ou planifiés en vue d'objectifs précis<sup>30</sup>. Toutefois, la question des effets non intentionnels des actions sociales et de leurs effets spatiaux reste totalement posée et elle ne sera pas abordée dans ce texte.

En vue d'explicitier cette hypothèse, ce texte propose une interprétation de deux modalités de configurations spatiales classiques en géographie humaine et qui sont d'une part, les réseaux de transport et de communication et d'autre part, les réseaux urbains et les réseaux de villes.

A travers ces deux modalités de configurations spatiales réticulaires, il s'agira de montrer comment les lieux des différents réseaux qui structurent ces configurations sont fortement marqués par les actions anciennes et présentes des acteurs sociaux qui, en vue d'atteindre leurs objectifs, misent sur la mobilisation de leurs ressources en capitaux spatiaux et sociaux divers. Ils misent surtout sur les potentialités différentielles des lieux et des espaces et qu'ils connaissent par leurs maîtrises des savoirs et des savoir-faire avec l'espace et qui sont variables d'un type d'acteur à un autre. Le mode de fonctionnement en réseau que les agents et les acteurs sociaux développent nécessairement dans la dimension sociale de ce réseau est supposé être forcément supporté par un mode de fonctionnement spatial réticulaire via les routes, les voies de chemin de fer, les gares, les aéroports, les ports et autres nœuds de transport et de communica-

28 Professeur de géographie à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Sousse (rlamine@yahoo.fr)

29 « Par configuration spatiale, on entend les modalités de disposition spatiale des substances, des réalités sociales. » in Lussault(M), 2007, *L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain*, Editions du Seuil, Paris, p.87.

« La configuration spatiale est la résultante d'un agencement adopté par des acteurs interagissant entre eux, dépendant de la manière dont les ressources sont mobilisées, des modalités de contrôle et de maîtrise de celles-ci, modalités d'ordre pratique ou symbolique. » in Loudly(S), Angeon(V), Lardon(S), 2008, *Capital social et développement territorial, quel impact spatial des relations sociales ?*, ENGREF-POPTER, Espaces et Sociétés UMR 6590, <http://eso.cnrs.fr/spip.php?article337>.

30 Giddens(A), 1987, *La constitution de la société*, PUF, Paris. « Un ensemble défini d'activités sociales [...] constitue un ensemble d'actions orientées. Ces actions sont accomplies, pour certaines raisons de façon intentionnelle, mais elles le sont à partir d'une connaissance limitée, donc dans des conditions de compétence restreinte. En précisant quelles sont ces limites et ces conditions, l'analyste peut montrer comment les conséquences non intentionnelles des activités qu'il étudie dérivent de ce que les agents ont fait de façon intentionnelle. Une telle interprétation exige d'admettre que les agents concernés ont une rationalité et une motivation. Les acteurs ont des raisons de faire ce qu'ils font, et leurs actions entraînent certaines conséquences qu'ils n'ont pas voulues mais que l'analyste peut déceler et relier à leurs actions. » p.357

tion en fonction desquels s'organisent les relations d'interdépendance entre les acteurs sociaux.

## 1. Réseaux de transport et de communication

Les réseaux de transport et de communication sont parmi les réseaux que les géographes et les autres spécialistes des réseaux ont le mieux analysés. Dans l'analyse des situations des villes, les premiers travaux des géographes ont privilégié les positionnements des villes en fonction des réseaux de routes régionales et en rapport avec leurs relations avec les villes et les campagnes de la région. L'approche morpho-structurale des réseaux de transport et de communication s'est doublée par la suite d'une approche fonctionnelle rapportant le positionnement des villes dans les réseaux aux fonctions de production agricole, artisanale et industrielle ainsi qu'aux transactions commerciales et aux activités tertiaires en général.

Avec la prise en considération croissante des rôles des acteurs dans l'interprétation des activités économiques, la compréhension des réseaux de transport et de communication se base de plus en plus sur le fonctionnement des réseaux de transport en tant que réseaux d'acteurs qui se concurrencent, se concertent et se partagent des produits et des marchés à différentes échelles spatiales.

### 1-1 Réseaux d'infrastructures et d'équipements

Les réseaux de transport et de communication sont avant tout des réseaux d'infrastructures et d'équipements qui constituent la base matérielle indispensable au fonctionnement des interactions et des transactions. Ces infrastructures et équipement sont, comme pour tous les réseaux, de deux types : les nœuds et les axes. Entre les deux, il existe une relation dialectique fondamentale et fondatrice pour les réseaux : les axes sont indispensables pour relier les nœuds entre eux et les nœuds sont indispensables pour générer les flux qui passent par les axes.

#### 1.1.1. Les réseaux de nœuds

Les réseaux de transport et de communication sont donc constitués de nœuds interreliés. Ce sont les gares routières, les gares ferroviaires, les aéroports, les ports maritimes et fluviaux, les plateformes logistiques multimodales, les centraux téléphoniques, les téléports et autres équipements de communication

à distance. Ces nœuds de transport et de communication sont dans leur majorité couplés à des agglomérations urbaines de tailles et de poids variés. Les configurations spatiales qu'ils forment dans ces agglomérations sont, dans les grandes métropoles plus complexes et diversifiées que dans les agglomérations urbaines plus petites. Les besoins en transport et communications des acteurs dans les plus grandes agglomérations urbaines induisent la nécessité de la création et de l'aménagement adéquat de réseaux adaptés et calibrés en vue de satisfaire ces besoins.

En fait, les dynamiques urbaines sont, abstraction faite des différences de taille des agglomérations, génératrices de la nécessité de réadapter et de réaménager les réseaux de transport et de communication pour qu'ils répondent au mieux aux besoins croissants des acteurs urbains. Ces besoins ne se limitent pas aux besoins basiques, c'est-à-dire ceux des résidents dans la ville, ils englobent aussi, et surtout pour les plus grandes villes, ceux des utilisateurs externes des infrastructures et des équipements de transport et de communication. Ces utilisateurs sont de plus en plus, et surtout pour les métropoles, originaires d'espaces éloignés sur lesquels misent les acteurs des métropoles pour développer leurs activités et rentabiliser leurs investissements.

Parmi les infrastructures et les équipements nodaux, il faut distinguer entre deux catégories différentes : ceux par lesquels transitent des flux matériels (tels que les gares, les ports et les aéroports) et ceux qui sont des supports matériels à des interactions non matérielles (tels que les centraux de télécommunications ou de télématique). Ces derniers qui ne nécessitent pas la création et l'aménagement d'axes matériels reliant les nœuds ne sont pas moins importants que les autres facteurs déterminant la structuration des espaces des sociétés. Au contraire, les nouvelles technologies des infrastructures et équipements à flux non matériels, très onéreuses pour la plupart, font que ces infrastructures et équipements sont très fortement concentrés dans l'espace et ne sont du ressort que des acteurs les plus performants en capitaux financiers, en savoirs et savoir-faire. La forte polarisation spatiale et sociale qui en découle est l'un des déterminants de la reconfiguration des réseaux des métropoles à l'échelle mondiale.

### 1.1.2. Les réseaux d'axes

Les réseaux de transport et de communication sont donc formés de nœuds interreliés par des axes de toute sorte : routes, autoroutes, rails, lignes aériennes, lignes maritimes, lignes téléphoniques, liaisons Internet... Ces axes sont normalement appropriés et calibrés au trafic qui les traverse. Toutefois, ils peuvent ne plus répondre aux besoins en cas de croissance du trafic non suivie de réadaptation et de réaménagement. L'intensité du trafic qui transite par les axes est en rapport étroit avec les nœuds et leurs potentialités de génération des trafics. Le modèle gravitationnel a été utilisé par les géographes en vue d'interpréter les variations spatiales et temporelles des trafics et parfois même dans des buts de prévision de trafics en fonction des variations des masses des nœuds. Si cette approche a permis d'expliquer une part importante des trafics de transport et de communication entre les villes<sup>31</sup>, elle connaît des limites dans l'interprétation des processus précis qui génèrent les flux au niveau des nœuds.

Si le modèle gravitationnel prend en considération la masse globale des nœuds interreliés, cela suppose que ces masses sont des entités homogènes et que les éléments dont elles se composent importent peu dans la détermination de l'intensité des flux ou dans leur variation dans l'espace et dans le temps. Or, les acteurs du transport et de la communication ainsi que les autres acteurs urbains qui font recours à leurs services sont des composantes fondamentales dans la formation des réseaux et dans leur reconfiguration. Les flux qui passent par les axes matériels et immatériels des réseaux de transport et de communication sont initiés par des acteurs dont les ressources et les besoins sont très diversifiés et dont la régulation via les nœuds et les axes ne se fait pas selon une mécanique gravitationnelle. Mais cette régulation suppose des processus complexes de confrontation d'intérêts et de négociation qui ne se limitent pas à la négociation économique au niveau des marchés mais qui englobe aussi des négociations d'ordre social et politique qui prennent en considération les jeux d'influence et de pression des acteurs impliqués dans ces processus.

Les conflits de plus en plus intenses entre les acteurs (entreprises économiques, collectivités territoriales ou mêmes Etats nationaux) sur les tracés des

axes de transport structurants (tels que les liaisons ferroviaires à grande vitesse ou les liaisons autoroutières) et les longs processus de négociation qui les accompagnent, illustrent bien la complexité des enjeux et des jeux d'acteurs dans ces conflits. Cela implique la nécessité pour les géographes de ne plus limiter leurs investigations sur les réseaux de transport et de communication aux seules approches descriptives d'ordre morpho-structural ou les tentatives d'interprétation de type fonctionnaliste. Il est donc de plus en plus impératif d'analyser ces réseaux à l'aune des réseaux d'acteurs qui fonctionnent dans des systèmes d'action plus globaux.

Réseaux d'acteurs de transport et de communication :

D'un point de vue économique, les réseaux de transport et de communication fonctionnent selon la logique de la régulation par le marché des offres et des demandes de transport et de communication. Ces offres et demandes émanent d'une multitude d'acteurs, impliqués à des échelles et à des degrés divers dans les systèmes de transport et de communication. Ce sont les individus, les ménages, les entreprises économiques, les collectivités territoriales ou les Etats.

Au niveau de l'offre, il est évident que les initiatives des acteurs individuels ou institutionnels, publics ou privés sont fondamentales dans la création d'entreprises de transport et de communication qui proposent leurs services aux utilisateurs. Les capacités individuelles ou collectives des entrepreneurs en transport et communication sont déterminantes dans ces initiatives. Elles dépendent des compétences qu'ils peuvent avoir pour diagnostiquer les besoins et les localiser à travers les différentes échelles spatiales et ce, en fonction de leurs connaissances et de leurs pratiques de l'espace, soit de leur capital spatial<sup>32</sup>.

Ce capital spatial est aussi déterminant pour les demandeurs de services de transport et de communication et qui ne sont pas en situation d'égalité dans le diagnostic des opportunités qui s'offrent à eux à travers l'espace et le temps. Ils ne connaissent pas tous, et avec la même compétence, les offres de transport et de communication disponibles sur les marchés et à différentes échelles spatiales. Ils ne savent pas tous distinguer les différences de prix et de qualité dans les services offerts. Ce sont les acteurs

<sup>31</sup> Et même des transactions commerciales entre des pays ou des migrations de populations entre différentes entités spatiales.

<sup>32</sup> On se réfère ici à la définition du capital spatial telle que donnée par le dictionnaire de la géographie : « Ensemble des ressources, accumulées par un acteur, lui permettant de tirer avantage, en fonction de sa stratégie, de l'usage de la dimension spatiale de la société. » in Lévy(J) et Lussault (M), dir., 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, Paris, pp.124-126

les plus initiés, par leurs savoirs et leurs usages, qui sont les mieux armés pour tirer profit des meilleures offres.

En somme, aussi bien pour les entrepreneurs que pour les usagers des transports et des communications, la transparence du marché n'est pas garantie pour tous et la rationalité supposée du comportement économique résiste très peu devant la réalité des « bricolages » que les acteurs font avec « les moyens du bord », c'est-à-dire leurs « arts de faire » en fonction de ce qu'ils possèdent comme ressources (en argent, en temps, en savoirs, en savoir-faire...).

La responsabilité des acteurs dans les réseaux de transport et de communication est aussi évidente en matière de gestion des systèmes de transport. Cette gestion qui semble se faire automatiquement selon les lois du marché suppose des actions volontaires et intentionnelles des acteurs en matière d'organisation, de régulation, de concurrence, de partages des marchés, de tarification ou de déréglementation. La sociologie des organisations a montré le rôle des acteurs dans le fonctionnement des systèmes d'action, le caractère stratégique de leurs actions, la nécessité d'analyser les systèmes d'action en termes de pouvoir et de régulation des relations d'autorité<sup>33</sup>.

Ces analyses ont attiré l'attention sur la nécessité de la prise en considération des stratégies et des contre-stratégies dans la compréhension des actions et dans la détermination de leurs dimensions spatiales. Le concept de stratégie spatiale est de plus en plus mis à l'épreuve dans cet effort d'interprétation des actions en termes stratégiques. En tant que « représentation intentionnelle explicite et organisée d'un acteur visant à la valorisation de son capital spatial », la stratégie spatiale suppose que « l'orientation stratégique est par définition active, assimilatrice et instituante, par opposition à une attitude réactive, accommodatrice, adaptative, qu'on rencontre associée à l'idée d'une société composée d'agents<sup>34</sup>. »

Les réseaux d'acteurs sociaux sont aussi bien formés des acteurs eux-mêmes que des interrelations

qui fondent leurs interdépendances. Tout comme les configurations spatiales réticulaires, les réseaux sociaux sont donc assimilables à des filets où les fils correspondent aux interrelations et où les nœuds nés de l'imbrication des fils correspondent aux centres générateurs de flux, aux nœuds ! Cette image du réseau social considéré comme un filet s'inspire de la définition que Norbert Elias a donnée de la société des individus considérée comme un filet<sup>35</sup>.

Les progrès technologiques dans les transports et les communications et la part grandissante des technologies garanties de vitesses extrêmes réduisant les temps de mobilité et de communication sont des changements majeurs ayant des effets profonds autant sur les reconfigurations spatiales des réseaux que sur les reconfigurations des réseaux d'acteurs impliqués dans ces dynamiques. Les exemples du transport aérien et des services d'Internet illustrent clairement les rapports étroits qui existent entre, d'une part les processus de déréglementation et de restructuration économique des activités et de leurs entreprises et d'autre part, les reconfigurations continues des réseaux de lignes et des équipements nodaux induites par de telles dynamiques.

Dynamique des configurations réticulaires et des réseaux d'acteurs dans les transports et les communications :

Il apparaît clairement de ce qui précède qu'aussi bien pour les nœuds et les axes d'une part, et pour les acteurs dans les transports et les communications d'autre part, l'organisation en réseaux est une caractéristique commune. L'organisation réticulaire des axes et des nœuds de transport et de communication est à la fois une nécessité matérielle, une contrainte héritée des actions anciennes et une résultante des actions en cours. Les acteurs sociaux organisés en réseaux pour vivre en société sont aussi, par la force des choses, amenés à résoudre leurs problèmes de mobilité en général en termes de réseaux. Ils se basent, pour cela, sur des réseaux préexistants, des réseaux qui naissent de façon non intentionnelle de leurs interactions sociales ou qui sont volontairement créés pour atteindre des objectifs de développement ou d'aménagement du territoire.

33 Bernoux(P), 1985, *Sociologie des organisations*, Editions du Seuil, Paris.

Crozier(M), Friedberg(E), 1977, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris

34 Lévy(J) et Lussault (M), dir., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, pp.873-875

35 « Que l'on songe par exemple, pour appréhender cette corrélation, à la structure dont est issue la notion d'entrecroisement, un système réticulaire. Un filet est fait de multiples fils reliés entre eux. Toutefois ni l'ensemble de ce réseau ni la forme qu'y prend chacun des fils ne s'expliquent à partir d'un seul de ces fils, ni de tous les fils différents eux-mêmes ; ils s'expliquent uniquement par leur association, leur relation entre eux. Cette relation crée un champ de forces dont l'ordre se communique à chacun des fils et se communique de façon plus ou moins différente selon la position et la fonction de chaque fil dans l'ensemble du filet. La forme du filet modifie la tension et la structure de l'ensemble du réseau. Et pourtant ce filet n'est rien d'autre que la réunion de différents fils ; et en même temps chaque fil forme à l'intérieur de ce tout une unité en soi ; il y occupe une place particulière et prend une forme spécifique. » Elias(N), 1991, *La société des individus*, Fayard, Paris, pp.70-71

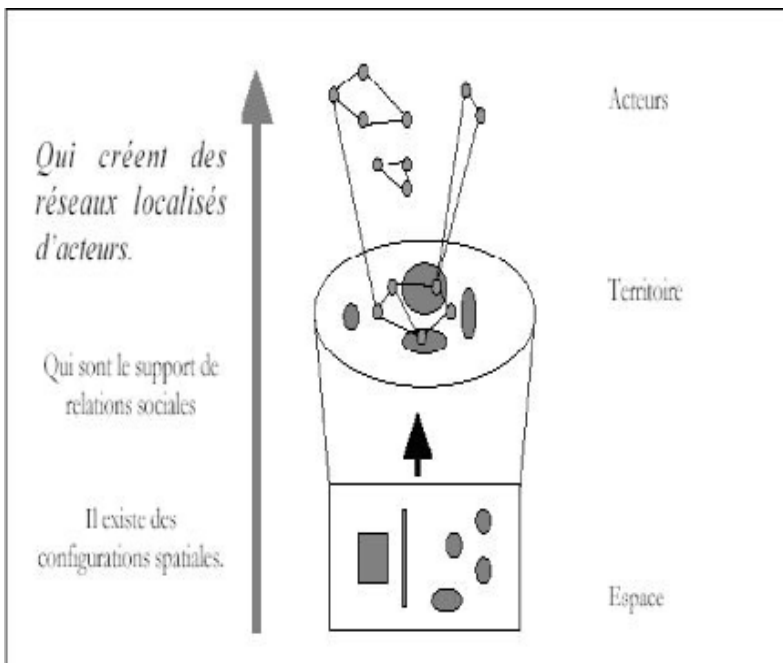
L'approche dynamique peut donc rendre compte de l'articulation entre les configurations réticulaires et les réseaux d'acteurs. Trois situations peuvent illustrer ces articulations dynamiques des deux modalités d'organisation réticulaire de la société et de ses réseaux de transport et de communication.

La première est celle qui se rapporte à l'adaptation des réseaux d'acteurs aux configurations réticulaires existantes et qui ont été produites par les actions volontaires ou non intentionnelles d'agents ou d'acteurs ayant été en interaction dans le passé. La plupart des agents et des acteurs aux capitaux spatiaux réduits et dont les actions ne sont pas toujours programmées dans le cadre de stratégies élaborées à l'avance, sont contraints de recourir aux offres de transport et de communication faites par d'autres acteurs et utilisant des réseaux déjà fonctionnels. Leur mobilité est donc contrainte à la fois dans les limites spatiales de leurs capitaux spatiaux et dans celles des réseaux de nœuds et d'axes de transport et de communication existants.

demande aux offres des prestataires de services de transport et de communication. Sans grandes ressources et avec des capitaux spatiaux restreints, ils arrivent pourtant à « fabriquer » des solutions qui créent des configurations réticulaires de transport et de communication autres que celles qui existent déjà.

Les transports urbains en moto taxi ou en microbus sont créateurs de nouveaux espaces de stationnement et de nouvelles « gares de transport de voyageurs » dans des nœuds névralgiques de beaucoup de grandes villes en développement. Ces espaces en reconfiguration incessante ne naissent pas d'une planification préalable, ni par les agents et les acteurs en interaction, ni par aucun autre acteur institutionnel spécialisé dans le transport urbain. En réalité, ce sont les insuffisances des politiques publiques de transport et des entreprises privées qui poussent les citoyens à inventer leur ville par eux-mêmes, pour les transports comme pour les autres modalités de la vie citadine (habitat, commerce, loisirs...).

**Fig.1 Configurations spatiales et réseaux d'acteurs**



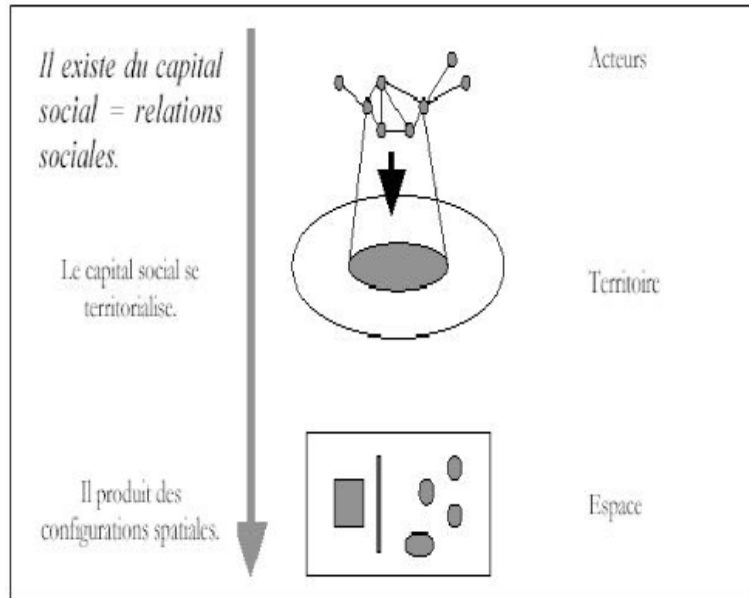
La troisième situation est celle des acteurs de plus grande compétence spatiale, économique et politique. Ils sont dotés de moyens financiers, de savoirs et de savoir-faire qui les rendent capables de diagnostiquer rapidement et efficacement les problèmes et d'inventer les solutions adéquates pour les résoudre. En matière de transport et de communication, deux grandes catégories d'acteurs influents produisent des configurations réticulaires suite à la mise en œuvre de programmes d'action élaborés dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. Ce sont les Etats et les grandes entreprises économiques et plus particulièrement les firmes transnationales.

(Source : Loudiyi(S), Angeon(V) et Lardon(S), 2008)

La deuxième situation est celle des agents et des acteurs qui, en cherchant des solutions à leurs problèmes de mobilité, ne se limitent pas à adapter leur



**Fig.2 Réseaux d'acteurs et configurations spatiales**



(Source : Loudiyi(S), Angeon(V) et Lardon(S), 2008)

Les Etats sont, depuis la formation des Etats territoriaux modernes et des Etats-Nations, organisés et structurés par des réseaux de transport et de communication qui garantissent le contrôle et la maîtrise des populations sur l'ensemble du territoire. De tels réseaux ont aussi contribué à l'intégration économique de territoires qui étaient auparavant dissociés. Depuis, les politiques d'aménagement du territoire sur lesquelles se basent les Etats pour reconfigurer leurs territoires en fonction des besoins, comportent toujours une dimension réticulaire stratégique. Le schéma de structure des axes et des nœuds de transport et de communication, est dans la majorité des cas une composante fondamentale de la stratégie d'aménagement du territoire.

Sur un tout autre registre, les stratégies spatiales des grandes firmes transnationales sont de plus en plus basées sur des configurations réticulaires tirant profit des nouvelles technologies de transport et de communication. Les stratégies de délocalisation de la production industrielle et de certaines activités tertiaires fortes consommatrices de travail humain n'ont pu atteindre leurs objectifs que grâce aux progrès technologiques réalisés dans les transports de marchandises et dans les télécommunications. Ces progrès ont rendu possible la création de filiales dans des espaces très éloignés de la société mère et leur gestion à distance en temps quasi réel. De tels pro-

grès ont entraîné une reconfiguration des nœuds et des axes de transport et de communication en des réseaux qui fonctionnent à l'échelle internationale, qui ne sont plus confinés dans les territoires des Etats-Nations et dont la dimension transnationale est en rapport étroit avec le statut des entreprises qui les utilisent. Ce dépassement des territoires nationaux est le résultat d'une dynamique d'acteurs qui ont, l'ambition et à la fois la capacité, d'organiser leurs actions au-delà des espaces économiques des Etats-Nations et des relations internationales qui ont régi leurs interactions jusque-là. Ces acteurs puissants qui s'organisent dans des réseaux d'alliance, de partenariat et de partage des marchés organisent aussi des configurations réticulaires appropriées de type transnational.

Par ailleurs, les firmes transnationales oeuvrent de plus en plus à orienter les actions d'aménagement du territoire engagées par les Etats vers des options de reconfigurations réticulaires qui correspondent aux stratégies spatiales de ces firmes. Ports de conteneurs, aéroports internationaux, plateformes multimodales, terminaux de télécommunication et de télématique, s'organisent de plus en plus en réseaux transnationaux interconnectés même si leur réalisation incombe localement à des acteurs nationaux et internationaux en partenariat. La géographie de la mondialisation actuelle qui est caractérisée par le rôle croissant des acteurs de stature transnationale et mondiale est à la fois marquée par le fonctionnement des configurations réticulaires transnationales, aussi bien dans le domaine des transports et communications que dans les autres formes de mobilité spatiale et de concentration nodale des hommes et de leurs activités.

## 2. RESEAUX URBAINS ET RESEAUX DE VILLES

Les réseaux d'agglomérations urbaines interconnectées sont aussi des configurations spatiales qui ont retenu l'attention des géographes dans leurs efforts d'interprétation des processus en œuvre dans l'organisation des espaces. Réseaux urbains, armatures urbaines et réseaux de villes ont été aussi des notions utilisées dans les études d'aménagement du

territoire en vue de reconfigurer les territoires en reconfigurant la distribution spatiale des fonctions urbaines. La notion de fonction urbaine tirée de l'approche organiciste et fonctionnaliste a été lourdement mobilisée dans l'élaboration des outils nécessaires à l'étude réticulaires des villes. Toutefois la notion de fonction atteint ces limites en matière de compréhension et d'interprétation de ces configurations réticulaires et de leurs dynamiques, tant sur la courte que sur la longue durée. Il a été donc nécessaire de recourir à l'analyse des configurations réticulaires de l'urbain en tant que réseaux d'acteurs dont les interactions et les interdépendances sont créatrices des divisions sociales et spatiales du travail, des hiérarchies dans les centres et dans leurs espaces d'action et d'influence. Les changements de courte et surtout de longue durée dans les réseaux d'interdépendance des acteurs sont supposés entraîner des restructurations dans les configurations réticulaires des villes et de leurs effets sur l'organisation de l'espace.

## 2.1. Réseaux de centres urbains interreliés

Les configurations réticulaires de l'urbain ont posé de sérieux problèmes de définition aux géographes qui ne s'entendent pas toujours sur les sens de réseau, système ou armature urbaine. Certains ont proposé de distinguer entre réseau urbain régional et armature urbaine nationale<sup>36</sup>. D'autres contestent l'obligation de hiérarchisation des centres dans un réseau urbain<sup>37</sup>. Abstraction faite de ces divergences entre les points de vue des uns et des autres, les géographes s'accordent sur le fait que les réseaux urbains correspondent à des centres interreliés et interdépendants du fait des différences de fonction qui existent entre ces centres. Le recours à la théorie des économies d'agglomération et des externalités a permis d'expliquer les différences fonctionnelles entre les villes selon leur taille et de dégager une typologie des centres urbains en fonction d'une certaine division spatiale du travail.

### 2.1.1. Division spatiale du travail et fonctions urbaines

Les villes d'un réseau urbain sont donc différentes entre elles par leurs fonctions. Certaines villes qui ne sont que des centres de production industrielle, ou

des centres d'encadrement tertiaire (administratif et social) ou économique (pour la gestion des entreprises, l'audit et les conseils divers), alors que d'autres ajoutent à ces fonctions celles de la prise de décision et du commandement, tant dans le domaine économique que politique. En plus de ces spécialisations, certaines villes se distinguent par des capacités d'innovation dans les domaines scientifique, technologique, littéraire, artistique ou autre.

Les différences de fonctions entre les villes d'un réseau urbain sont supposées être en corrélation avec leur effectif de population. Les plus petites unités urbaines sont confinées dans des fonctions de production ou d'encadrement tertiaire élémentaire, alors que les villes de plus grande taille ont des fonctions plus diversifiées tant en matière de production, d'encadrement, de commandement ou d'innovation. Les effectifs démographiques des grandes villes offrent plus d'opportunités d'employer des forces productives et de tirer profit des masses de consommateurs urbains. En plus de leurs populations résidentes, ces villes ont aussi la capacité d'attirer des travailleurs et des consommateurs originaires des zones rurales et des villes plus ou moins éloignées. Alors que les plus petites villes sont limitées dans leurs fonctions tant par leur population résidente que par leur faible capacité à ne polariser que les zones rurales les plus proches. Toutes ces considérations ont été traitées par les géographes à travers les typologies des centres urbaines et les tentatives de classement et de hiérarchisation de leurs rangs et de leurs zones d'influence.

### 2.1.2. Typologie et hiérarchie des centres urbains

Sur la base des fonctions, l'analyse des réseaux urbains s'est donc aussi fondée sur une typologie des centres urbains qui a permis de distinguer entre des métropoles internationales, des capitales nationales, des villes régionales, des villes locales, des centres de base ou élémentaires... Les typologies et les appellations peuvent varier d'une étude à une autre, mais pour la plupart, elles supposent l'existence de différences entre les centres urbains en fonction de leurs rôles, de leurs rangs dans le réseau et par conséquent de leurs capacités d'organisation des espaces autour d'eux. L'image de la pyramide est

36 « Le réseau urbain désigne l'ensemble hiérarchisé des centres qui assurent dans une région les services administratifs, culturels et commerciaux et qui est dominé par une métropole régionale. L'espace est alors organisé comme un emboîtement de zones d'influence de services. Cette unité d'organisation constituée par une métropole s'appuyant sur des centres relais de niveaux inférieurs est la forme moderne de la région. Elle ne peut être confondue avec le système urbain dont le niveau est national. » Cabanne(C), dir., 1984, *Lexique de géographie humaine et économique*, Dalloz, Paris, p.349.

37 « Dans l'ensemble des formes et fonctionnements des réseaux possibles, la forme et le fonctionnement hiérarchiques sont un cas particulier, mais fréquent, notamment pour ce qui concerne le réseau des centres d'un maillage généralisé. » Brunet(R), Ferras(R), Théry(H), dir., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus- La Documentation Française, Paris, p.430.

aussi assez fréquemment utilisée pour rendre compte de la distribution des centres urbains dans un réseau: au sommet se trouvent les rares métropoles et capitales qui sont relayées par des centres intermédiaires plus nombreux et qui sont eux-mêmes en relation avec les centres élémentaires qui forment la base plus ou moins large de la pyramide. Cette image qui s'inspire des organigrammes hiérarchisés des bureaucraties administratives généralise à l'ensemble d'un réseau urbain un mode de fonctionnement qui n'est évident que pour certaines de ces composantes. « La hiérarchie urbaine ne concerne strictement que le maillage, qui fait que le chef-lieu d'une maille dépend du chef-lieu de la maille immédiatement supérieure, mais uniquement pour l'autorité administrative. Il vaut mieux parler de réseaux urbains, voire de niveaux de villes (entre lesquels les rapports ne sont pas pour autant hiérarchiques) que de hiérarchies urbaines<sup>38</sup>. »

La classification des centres d'un réseau urbain établit une « relation d'ordre qui place les éléments d'un ensemble « au-dessus » ou « au-dessous » les uns des autres<sup>39</sup> ». Or, ces « relations d'ordre comme principe d'agencement de l'espace ont longtemps été traitées sous l'angle des spécialisations techniques, c'est-à-dire davantage comme différenciation productive que comme domination : hiérarchie des lieux centraux, « pouvoir de commandement » des villes, etc. La prise de contact de la géographie avec la sociologie et la science politique a permis d'élargir la problématique<sup>40</sup>. » La prise en compte des acteurs influents a été, entre autres, l'un des moyens de dépasser les approches strictement techniques et fonctionnalistes qui ne prenaient pas en ligne de compte les questions de pouvoir dans le fonctionnement des réseaux urbains. La prise de contact de géographes avec les aménageurs et la prise de conscience des questions de partenariat entre les acteurs ont aussi entraîné le recours à d'autres notions telles que celle de réseau de villes.

### 2.1.3. Réseaux de villes et aménagement des territoires

L'usage de la notion de réseau de villes par les aménageurs, les économistes et les géographes est relativement récent. Il date du début des années 1990 et correspond à une nouvelle conjoncture mondiale

marquée par une redistribution des rôles entre les différents acteurs de l'économie, de la société et de la politique. C'est surtout dans l'aménagement du territoire et particulièrement en France que la notion est mise en œuvre dans le cadre d'une nouvelle stratégie de l'aménagement du territoire. L'ouverture sur l'Europe et sur le monde, la remise en cause de la prépondérance de l'Etat et la volonté de promouvoir un développement et un aménagement durables basés sur les initiatives des acteurs locaux, sont autant de dynamiques nouvelles ayant entraîné le recours à la notion de réseau de villes. Aux notions de réseau urbain à l'échelle régionale et d'armature urbaine à l'échelle nationale et dans les limites du territoire de l'Etat, est substitué le réseau de villes censé fonctionner sans prise en considération des limites territoriales classiques. Le réseau de villes est donc considéré comme « une construction volontariste destinée à positionner un territoire au niveau national et international à partir de ses diverses composantes<sup>41</sup>. » Dans cette conception, « les villes, comme les citoyens et les entreprises, s'inscrivent de plus en plus dans des réseaux à longue distance, immatériels, décisionnels, culturels. Elles se sont progressivement déterritorialisées, par jeu des complémentarité d'espaces<sup>42</sup>. »

« Dans ce nouveau contexte, l'action des acteurs locaux et des petites et moyennes entreprises ne suffit pas, ou ne suffit plus, à favoriser le développement local et régional. On est conduit à poser le problème des rapports entre les villes et leur territoire (ainsi qu'avec les autres villes de la région), les villes d'autres régions (ou nations européennes) avec lesquelles elles ont des intérêts complémentaires. On est ainsi renvoyé aux liens que les villes et acteurs locaux privés ou publics entretiennent entre eux et avec les instances de décisions locales, régionales, nationales et, de plus en plus, internationales<sup>43</sup>. » « Cette approche « volontariste » tend à considérer les réseaux comme des appareils de production, une forme organisationnelle hiérarchisée d'entreprises et de services qui, étendue aux villes, fonde des hiérarchies urbaines interconnectées. Cette hiérarchie urbaine se traduit par une répartition des fonctions entre les différentes villes du réseau, et fonde, à son tour, des structures de réseaux différenciés<sup>44</sup>. »

38 Brunet(R), Ferras(R), Théry(H), dir., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus- La Documentation Française, Paris, p.254.

39 Lévy(J) et Lussault (M), dir., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p.455.

40 *Idem*.

41 DATAR, 1991, *En Europe, des villes en réseaux, du mythe à la réalité : les réseaux de villes, comme outils d'aménagement du territoire*. Datar-La Documentation Française, Paris, p.58.

42 *Idem*, p.60.

43 Gault(M), 1989, *Villes intermédiaires pour l'Europe*, Syros Alternatives, Paris, p.135.

44 *Idem*, p.137.

En fait, tout en en considérant les réseaux de villes comme des réseaux d'acteurs, cette approche restait marquée par une vision fonctionnaliste de la hiérarchie urbaine et de la distribution spatiale des fonctions entre les villes du réseau. Malgré son caractère volontariste, ce nouvel outil d'aménagement du territoire avait des limites qui ont entraîné son abandon au profit d'une nouvelle vision donnant la priorité à la « coopération métropolitaine<sup>45</sup> ».

La notion de réseau de villes a donc été initiatrice d'une nouvelle vision volontariste de la division spatiale du travail. Tout en préconisant une nouvelle redistribution des rôles entre les acteurs positionnés dans les villes d'un réseau qui s'étend au-delà des limites territoriales classiques, elle n'a pas suffisamment explicité les rôles des acteurs dans cette nouvelle division spatiale du travail.

## 2.2. Division sociale et spatiale du travail

Dans l'usage des notions de réseau urbain ou même de réseau de villes, les entités spatiales, aussi bien les villes que les réseaux, sont considérées comme des personnages ayant des identités et des intentions et même des stratégies. Cette conception est sujette à critique car elle tend à considérer des entités physiques comme de véritables acteurs ou, pour certains, des actants, dotés d'une « capacité de contribuer à l'organisation et à la dynamique d'une action individuelle ou/et collective<sup>46</sup> ».

Au-delà d'une vision organiciste qui considérerait les villes comme des personnages doués de raison et d'intention, on suppose plutôt que ce sont les acteurs sociaux qui, par leurs relations interdépendantes font la société urbaine, sont aussi responsables de la fabrique matérielle de la ville en tant qu'étendue spatiale organisée et en tant que nœud dans un réseau. Cette hypothèse pose tous les problèmes d'identification des acteurs responsables de ces fabriques multiscalaires de l'urbain, de leurs ressources et de leurs modes d'action et d'interaction.

Dans cette perspective, un point de départ a été suggéré par la définition du réseau telle que proposée dans les « Mots de la géographie » : « Certains réseaux sont matériels ; ils forment l'ensemble du treil-

lage de l'espace, jusque dans les « VRD » (voieries et réseaux divers) qui assurent la vie et la survie des agglomérations. D'autres sont immatériels et s'expriment par des relations, des flux : réseaux d'échanges, de services, d'information, urbains, interpersonnels. Ces derniers, sous la forme de réseaux de relations, soutiennent les carrières des « hommes d'influence » et de médiation, ou de transaction. Karl Marx a montré que la classe bourgeoise ne s'est constituée qu'après que, « une fois établie la liaison entre les différentes villes, ces conditions communes se constituèrent en conditions de classe » : en d'autres termes, le réseau a fait la classe (L'idéologie allemande)<sup>47</sup>. »

La relecture du texte originel de Marx et Engels permet de nuancer la conclusion de ce dictionnaire. Certes, la constitution de la bourgeoisie en classe sociale n'aurait pas pu se faire sans la fabrique d'un réseau d'interrelations urbaines. Mais la fabrique de ce réseau n'a pas été spontanée, elle est née de l'initiative des bourgeoisies locales qui, en s'organisant face à la noblesse campagnarde, ont créé les conditions matérielles de leur émergence en bourgeoisie capable d'agir à une échelle spatiale plus étendue.

« La constitution d'une classe particulière qui se livrait au commerce, l'extension du commerce au-delà des environs immédiats de la ville grâce aux négociants, firent apparaître aussitôt une action réciproque entre la production et le commerce. Les villes entrent en rapport entre elles, on apporte d'une ville dans l'autre des outils nouveaux et la division de la production et du commerce suscite vite une nouvelle division de la production entre les différentes villes, chacun exploitant bientôt une branche d'industrie prédominante. La limitation primitive, la localisation commencent peu à peu à disparaître [...] Au moyen âge, les bourgeois étaient contraints de s'unir, dans chaque ville, contre la noblesse campagnarde pour défendre leur peau ; l'extension du commerce, l'établissement des communications amenèrent chaque ville à connaître d'autres villes qui avaient fait triompher les mêmes intérêts en luttant contre la même opposition. Ce n'est que très lentement que la classe bourgeoise se forma à partir des nombreuses bourgeoisies locales des diverses villes [...] Avec la liaison entre les différentes villes, ces conditions communes se transformèrent en conditions de classe. »

Marx(K), Engels(F), 1973, L'idéologie allemande, Editions Sociales, Paris, pp.99-113

45 DIACT, 2006, *Etat des lieux de 8 coopérations dans 7 métropoles. Evaluation de l'appel coopération métropolitaine*, DIACT, Paris, 59 p.

46 Lussault(M), 2007, *L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain*, Editions du Seuil, Paris, p.149.

47 Brunet(R), Ferras(R), Théry(H), dir., 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus- La Documentation Française, Paris, p.430.

La formation d'un capital spatial né de connaissances et de pratiques du commerce et des échanges a permis la prise de conscience des potentialités qui s'offraient aux bourgeoisies des différentes villes en développant les échanges entre elles. Exploitant ces potentialités les membres de ces bourgeoisies, les mieux dotés de ressources en tout genre, ont su tirer profit de la « nouvelle division de la production entre les différentes villes ». Il s'agit donc non seulement d'une simple division spatiale du travail, mais d'une division du travail à la fois sociale et spatiale.

L'exemple historique de la fabrique des réseaux urbains par les bourgeoisies locales peut éclairer la compréhension, à l'époque actuelle, de la naissance des nouveaux réseaux de métropoles mondiales initiés par des acteurs de plus en plus efficaces. La prise de conscience des potentialités offertes par le commerce et les échanges à l'échelle mondiale, en plus des potentialités de production et de transactions financières, a été à l'origine du développement des firmes multinationales devenues par la suite transnationales. Les actions des entrepreneurs et des élites dirigeantes, tant dans l'économie que dans la politique, ont été à l'origine de la fabrique des réseaux de transport et de communication reliant entre elles des métropoles de niveau international et mondial. Ces réseaux de nœuds et d'axes sont devenus les supports matériels et immatériels des échanges et des transactions en tout genre. Ils sont aussi les supports de nouveaux types de réseaux de villes différents de ceux qui fonctionnaient du temps de Christaller.

### 2.3. Dynamique des réseaux urbains et des réseaux d'acteurs:

Il est donc clair que les réseaux urbains ne sont pas des configurations spatiales figées dans l'espace et dans le temps. Même si l'accumulation du capital dans les villes crée un héritage qui conditionne les acteurs urbains dans leurs initiatives et leurs pratiques, à l'intérieur de la ville et entre les villes, il reste toujours une marge de manœuvre qui permet de trouver des solutions aux problèmes nouveaux. Les initiatives des acteurs urbains les plus performants tendent donc à reconfigurer les villes et leurs réseaux. On illustrera la dynamique des réseaux et

des acteurs par la comparaison entre réseaux de places centrales tel qu'analysé par Walter Christaller pour l'Allemagne du sud au début du XXe siècle et réseau de villes tel qu'analysé par Roberto Camagni à la fin du même siècle.

#### 2.3.1.Places centrales et configurations spatiales hexagonales

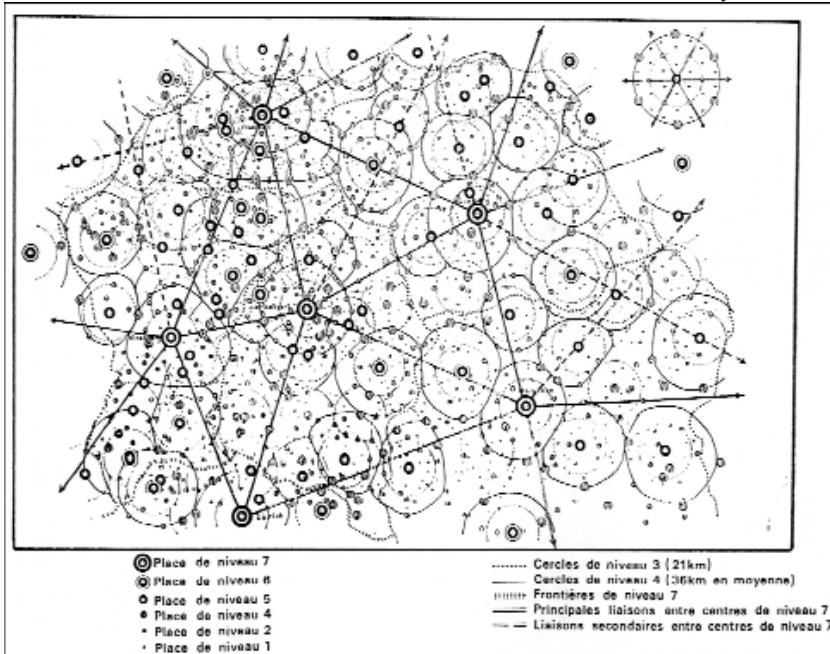
L'étude du réseau de places centrales de l'Allemagne du sud en 1933 a permis à Walter Christaller de dégager des catégories de places en fonction des services offerts aux consommateurs et un ordre géométrique hexagonal de la distribution des lieux, des routes qui les relient et de leurs zones d'influence. Même si le schéma théorique qu'il a élaboré à partir de son étude a fait l'objet de multiples controverses, il est longtemps resté un cadre théorique de référence pour l'étude des réseaux et des armatures urbaines. Tout en étant très restrictives, les hypothèses de départ établies dans l'élaboration de ce schéma théorique ont permis la prise ne compte des différentes catégories de lieux allant du plus petit hameau en milieu rural jusqu'à la plus grande métropole nationale, soit sept catégories de lieux. Les offres de services et les demandes des consommateurs sont aussi supposées être rationnelles et déterminées par le coût de transport qui jouait donc un rôle fondamental dans la configuration de la portée spatiale des services et de leurs zones d'influence. Les acteurs sont donc limités dans leur mobilité et leurs transactions par le coût de transport, lui-même conditionné par le niveau de développement des technologies et des techniques utilisées dans les transports et les communications.

Ces contraintes ont donc été à l'origine de la configuration des réseaux de places centrales dans les limites des espaces locaux, régionaux et nationaux dans lesquels les différents acteurs se positionnaient et développaient leurs actions et interactions. Les changements survenus dans les transports et les communications tout le long du XXe siècle ont entraîné des bouleversements dans les pratiques spatiales des acteurs, aussi bien celles des simples consommateurs que celles des prestataires de services qui ont développé de plus grandes capacités, tant en matière de transport que pour les différentes modalités de transaction.

48 Dans sa géographie des marchés et du commerce de détail, Brian J.L. Berry a distingué entre hameau, village, bourg, petite ville, ville régionale, métropolerégionale, métropole nationale.

49 «Distance maximale qu'un consommateur accepte de parcourir pour acquérir ce bien ou ce service en raison des coûts de déplacement à supporter.» Mérenne-Schoumaker (B), 1996, *La localisation des services*, Nathan, Paris, p.43

**Fig.3 Réseau des places centrales et des routes en Allemagne du sud**



(Source : d'après Christaller (W), 1933, Die zentralen Orte in Süddeutschland)

### 2.3.2. Réseaux de villes et mondialisation

Le développement des capacités des entreprises multinationales et transnationales en matière de production, de commerce et transactions en tout genre a entraîné, durant les trois dernières décennies du XXe siècle, des bouleversements multiples dans les réseaux de nœuds et axes de transport et de communication qui se sont répercutés sur les configurations des réseaux de villes. L'extension de ces réseaux aux échelles internationales et mondiales a permis le dépassement des limites territoriales dans lesquelles fonctionnaient les réseaux urbains auparavant. Ils ont aussi transformé les catégories de lieux et les rapports qui les relient.

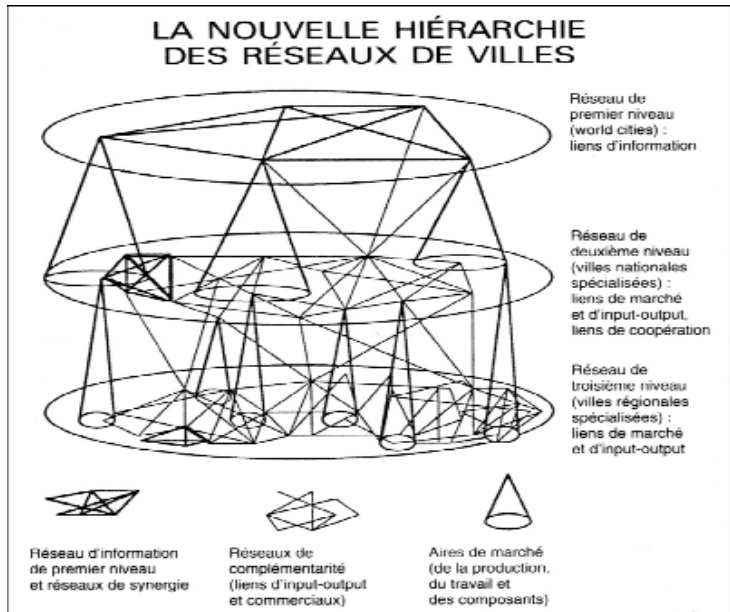
Roberto Camagni a, depuis 1992, proposé une grille de lecture de la « nouvelle hiérarchie des réseaux de villes<sup>50</sup> ». D'après lui, « le nombre de niveaux urbains significatifs s'est largement restreint de sept à

neuf dans la hiérarchie traditionnelle à seulement trois aujourd'hui : le réseau des villes mondiales, le réseau des villes nationales spécialisées et le réseau des villes régionales spécialisées<sup>50</sup> »

Dans les relations entre les villes de niveau mondial, Camagni considère que ce sont les réseaux d'information et les réseaux de synergie qui prédominent, tandis que ce sont les réseaux de complémentarité (liens d'input-output et commerciaux) et les réseaux de marché (de la production, du travail et des composants) qui caractérisent les réseaux de villes spécialisées de niveau national et régional. En plus des relations entre des villes de même niveau, les relations verticales entre les trois niveaux ne sont plus limitées aux « traditionnels liens de marché

ché vers le bas dans la mesure où les villes appartenant à des réseaux inférieurs peuvent vendre des produits ou des services spécialisés à des villes des réseaux supérieurs<sup>52</sup>. »

**Fig.4 Réseaux de villes et mondialisation**



(Source : Camagni(R), 1992, « Organisation économique et réseaux de villes »)

<sup>50</sup> Mérenne-Schoumaker (B), 1996, La localisation des services, Nathan, Paris, p.46  
<sup>51</sup> Idem, p.46  
<sup>52</sup> Ibid p.46

La nouvelle division du travail à l'échelle internationale et mondiale a donc redistribué les rôles entre les villes et les acteurs. Cette division sociale et spatiale du travail a étendu les réseaux et élargi les portées spatiales des nœuds et des lieux au-delà des limites territoriales traditionnelles. Elle a aussi entraîné une plus grande concentration spatiale et polarisation sociale, par effet de concurrence entre les acteurs et les lieux sur lesquels ils basent leurs actions et interactions. Les acteurs et les lieux les moins performants sont laminés par les retombées de ces dynamiques de concurrence, de concentration et de polarisation, au profit des acteurs et des lieux qui se sont avérés plus performants dans la course à la rentabilité et la productivité maximales.

Dans cette nouvelle grille et contrairement aux discours prédominants dans la littérature sur la mondialisation, les acteurs locaux et leurs lieux ne semblent pas occuper la place qui leur est dévolue et ce, malgré les appels à la nécessité de développer leurs capacités productives et transactionnelles lancés par les différentes instances de financement du développement de niveau international et mondial. La montée en puissance des acteurs et des métropoles de niveau international et mondial relayés à l'échelle nationale et régional par des acteurs et des villes intermédiaires, ne laisse que peu de marge de manoeuvre aux acteurs locaux et à leurs lieux, surtout dans les économies et les sociétés à faibles ressources.

## Conclusion

De cet essai d'analyse de la relation dialectique qui existe entre réseau de nœuds et d'axes et configuration des réseaux d'acteurs, il ressort que la complexité de cette relation découle de la diversité des processus, des dynamiques et des interactions en jeu dans cette double configuration réticulaire des sociétés. Les actions des acteurs et les relations d'interdépendances qui les lient sont certes déterminantes dans la fabrique des lieux, des nœuds et des axes qui les relient. Toutefois, cette fabrique ne se fait pas selon des processus simples, ni à sens unique dans l'échelle du temps ni à une seule échelle spatiale. Dans le temps, les configurations réticulaires sont autant d'accumulation d'héritages et de capitaux investis par des acteurs ayant agi et interagi auparavant. Ces configurations héritées proposent des lieux d'ancrage et de passage obligés

pour tout acteur dont la socialisation et la « spatialisat-ion » se sont faites dans ces configurations. En plus de ces complications, la compréhension de la fabrique des configurations réticulaires des sociétés est aussi rendue ardue par les interférences entre les conséquences intentionnelles et les conséquences non intentionnelles des actions des agents ou des acteurs.

Les capacités des acteurs sociaux à se positionner dans les réseaux sociaux et spatiaux sont conditionnées par les ressources dont ils disposent et qu'ils peuvent mobiliser pour atteindre les objectifs visés dans leurs actions et interactions avec les autres acteurs. Parmi ces ressources, le capital spatial est déterminant de la capacité de développer les cadres spatiaux d'action et d'interaction au-delà des limites restreintes de l'espace local ou régional et de tirer profit des opportunités qui se présentent ailleurs. Les dynamiques incessantes dans les configurations réticulaires des sociétés sont, au bout du compte, les conséquences de l'investissement et du réinvestissement incessant des capitaux spatiaux accumulés par les acteurs qui en sont les mieux dotés. En fait, les capitaux spatiaux ne sont qu'une des multiples facettes des capitaux que les acteurs mobilisent, investissent et réinvestissent dans leurs interactions.

La notion de réseau qui a été privilégiée dans cet essai ne signifie pas l'exclusion de la notion de système qui devient de plus en plus usitée dans les sciences sociales. Si la notion de réseau telle qu'utilisée par les géographes pour l'analyse des transports, des communications et des villes et par les sociologues pour l'étude des relations sociales s'est avérée opératoire dans la compréhension de la dialectique des liens entre les dimensions spatiales et sociales des configurations réticulaires, elle s'avère limitée dans la prise en compte de la complexité de ces liens. La notion de système plus englobante rendrait mieux compte de la complexité des interrelations à l'intérieur des systèmes d'action et d'interaction et des interrelations entre le système et ses environnements multiples..

---

52 *Ibid* p.46

## Bibliographie

- Bernoux(P), 1985, Sociologie des organisations, Editions du Seuil, Paris.
- Berry(J.L.B), 1971, Géographie des marchés et du commerce de détail, Armand Colin, Paris.
- Brunet(R), Ferras(R), Théry(H), dir., 1993, Les mots de la géographie, dictionnaire critique, Reclus- La Documentation Française, Paris
- Cabanne(C), dir., 1984, Lexique de géographie humaine et économique, Dalloz, Paris.
- Camagni(R), 1992, « Organisation économique et réseaux de villes », in Derycke(P.-H), (éd.) Espaces et dynamiques territoriales, Economica, Paris.
- Christaller (W), 1933, Die zentralen Orte in Süddeutschland, G.Fisher, Jena
- Crozier(M), Friedberg(E),1977, L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Editions du Seuil, Paris.
- DATAR, 1991, En Europe, des villes en réseaux, du mythe à la réalité : les réseaux de villes, comme outils d'aménagement du territoire, Datar-La Documentation Française, Paris. (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)
- DIACT, 2006, Etat des lieux de 8 coopérations dans 7 métropoles. Evaluation de l'appel coopération métropolitaine, DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), Paris, 59 p.
- Elias(N), 1991, La société des individus, Fayard, Paris.
- Gault (M), 1989, Villes intermédiaires pour l'Europe ?, Syros Alternatives, Paris.
- Giddens(A), 1987, La constitution de la société, PUF, Paris
- Lévy(J) et Lussault (M), dir., 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, Paris.
- Lussault(M), 2007, L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain, Editions du Seuil, Paris.
- Loudiyi(S), Angeon(V), Lardon(S), 2008, Capital social et développement territorial, quel impact spatial des relations sociales ?, ENGREF-POPTER, Espaces et Sociétés UMR 6590, <http://eso.cnrs.fr/spip.php?article337>.
- Marx(K), Engels(F), 1973, L'idéologie allemande, Editions Sociales, Paris.
- Mérenne-Schoumaker(B), 1996, La localisation des services, Nathan, Paris.
- Pumain(D), 1994, La modélisation des réseaux urbains, Rapport pour le PIR Villes, publié sur <http://hal.archives.fr/docs/00/00/05/17/PDF/later.pdf>.
- Pumain(D), 2001, « Villes agents et acteurs en géographie », in Revue Européenne des Sciences Sociales (121), pp.81-93, publié sur <http://hal.archives.fr/docs/00/14/59/43/PDF/ACTEUR.pdf>.



# LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : À LA RECHERCHE DE TERRITOIRES PERTINENTS DE DÉVELOPPEMENT

DIOP AMADOU\*

## Introduction

La notion d'aménagement du territoire occupe une place de plus en plus importante dans les politiques des États ou des agences d'aide au développement et dans les travaux académiques. De nombreuses études ont documenté les origines et la topographie de cette notion. Mais de plus en plus, une question centrale surgit à travers les réflexions qui lui sont consacrées : « Avec la décentralisation, avons-nous encore besoin d'aménagement du territoire ? » Cette question pose, d'emblée, « l'actualité » d'un concept qui, pendant longtemps, était en quête de statut scientifique et de base théorique solide. Et voilà que l'aménagement du territoire se fait prendre à contrepieds par l'État qui l'a pourtant légitimé, institutionnalisé et pratiqué.

L'État réformateur, le premier pour ne pas dire l'unique aménageur, adopte la politique de décentralisation matérialisée par le transfert de plusieurs de ses responsabilités à la base, tout près des citoyens. Le transfert ou le partage de compétences s'est aussi accompagné par « le grand retournement » induit par les recompositions territoriales qui sont, d'une part, le produit des réformes étatiques et, d'autre part, les dynamiques spatiales d'origine intérieure et extérieure. Ainsi, le territoire national sur lequel l'aménagement du territoire a pris support se voit fragmenté, morcelé et même mis en réseau sous l'effet de ces recompositions territoriales. Les cartes de l'aménagement du territoire demeurent brouillées, leur échelle étant multipliée, leur légitimité mise en doute mais l'esprit qui les anime reste intact et les principes toujours pareils à eux mêmes.

Nicolas Jacquet, Délégué de la DATAR, apporte sur la question un éclairage novateur notamment pour l'Afrique où le NEPAD, en perspective depuis une dizaine d'années, s'est orienté pour aménager le continent afin d'être au rendez-vous du troisième millénaire : « Nous avons encore besoin d'aménagement du territoire pour quatre raisons. Tout

d'abord, nous sommes entrés, avec le XXI<sup>e</sup> siècle, dans une grande période de turbulence, qui résulte à la fois de l'internationalisation des économies et de chocs technologiques majeurs qui vont se produire. Ensuite, l'élargissement de l'Europe entraîne une donne nouvelle, et enfin parce que les inégalités subsistent en France.»

L'aménagement du territoire trouve aussi sa raison d'être là où on pourrait le croire inutile, c'est-à-dire à l'intérieur des morcellements territoriaux, dans les collectivités territoriales et sur les réseaux entretenus par ces dernières. Il remet ainsi à jour le concept de « territoire », en particulier comme support d'action collective, et espace le mieux adapté aux politiques de développement socio-économique des collectivités. Ici, l'intérêt réside dans la « fin » annoncée du territoire de l'état-nation (Badie 2003) et du risque de perdre de vitalité, dans bien des collectivités, si l'on s'en tient aux « complexités territoriales », à la « mobilisation accrue des individus » et aux effets de cloisonnement qui se sont opérés. Le territoire politique n'est plus forcément celui du développement ou du projet. Il n'est pas, non plus, forcément le quotidiennement « vécu » et senti par les citoyens. La question de la pertinence des échelons territoriaux se pose, dès lors, avec acuité. Comment aménager ce complexe territorial ? Quels seront les cadres territoriaux les plus aptes à répondre aux exigences d'efficacité et de pertinence ? Au moment où les pays africains sont préoccupés à construire des collectivités territoriales qui, si elles se sont opérées sur des bases institutionnelles légitimes, ne sont pas pour autant dépourvues de contraintes techniques et financières, l'Europe cherche à réajuster les cadres territoriaux en les renforçant ici par le régionalisme<sup>52</sup>, là en les regroupant par l'intercommunalité (la française en exemple) et ailleurs en les coopérant dans les zones transfrontalières.

La recherche d'efficacité et d'adaptabilité des cadres territoriaux en vue de promouvoir de meilleures conditions de développement économique et social

\* Professeur – UCAD/et GERAD - Sénégal

<sup>52</sup> « Le cas italien est représentatif d'une dynamique plus largement à l'œuvre dans l'ensemble de l'Europe. En effet, la régionalisation s'y inscrit en effet dans une décompression du pouvoir national vers l'Europe, et vers la Région et le pouvoir local, qui pose la question de la place laissée à l'Etat-nation comme échelle de régulation et comme échelle identitaire. En outre, comme dans d'autres pays européens, l'affirmation de la Région comme maille du gouvernement du territoire relève moins d'une rupture tranchée que d'un processus dynamique, en continue évolution, qui se construit sur plusieurs leviers réactifs les uns vis-à-vis des autres » (Rivière, 2006).

intéresse dès lors les chercheurs. Ainsi, cet article se fixe comme objectif de revisiter d'abord la notion de l'aménagement du territoire, par son évolution théorique et pratique mais surtout par les nouvelles approches qu'elle est censée embrasser, qui intègrent en même temps les débats sur le concept de « territoire ». Ce dernier fait l'objet d'une problématique évolutive dans la quête d'efficacité et de cadre idéal pour l'action collective. Après ce cadrage théorique de la politique d'aménagement et de son support territorial qui s'est complexifié et multiplié, il importe de montrer les dynamiques que les échelles territoriales de développement ont connu au fil des temps et comment nous les appréhendons en terme de pertinence et d'efficacité. Comme l'ont pensé, certains auteurs, nous chercherons, à la fin de cet article à confirmer qu'on peut faire une articulation des échelles territoriales par une régulation des différents niveaux institutionnels, en transcendant les limites politiques des territoires.

## I- Contexte et cadrage théorique

### Le repositionnement de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire<sup>53</sup> a connu, au cours de ce dernier demi-siècle, une évolution théorique, institutionnelle et pratique sans précédent. Dans sa trajectoire conceptuelle et expérimentale, l'aménagement reste cependant fidèle à des principes fondamentaux<sup>54</sup> : la création, la redistribution, la réparation, la protection et la compensation des activités, des ressources et des emplois sur le territoire national. Ces principes peuvent s'individualiser, se succéder ou se superposer tout en visant d'objectifs variés. En tout état de cause, à tout moment l'aménagement du territoire se fixe dans « l'impératif de mise en ordre du territoire » conduit par un engagement politique et une légitimité institutionnelle. Sa diversité d'échelle et son sens global sont, plus que jamais, de rigueur. Même si au départ les politiques d'aménagement n'avaient comme référence exclusive que le cadre national, il n'en demeure pas moins que les milieux ruraux et urbains, les zones spécifiques (littoral, montagne, bassins hydrographiques, etc.) constituent des supports classiques d'aménagements diversifiant ainsi les échelles de prise de décision (Merlin, 2002). Ce contenu multiscalaire

suppose aussi la dimension plurisectorielle de l'aménagement du territoire. Sur une même échelle, il peut englober simultanément les secteurs économiques, sociaux, culturels, etc. Par ailleurs, face aux recompositions actuelles du capitalisme et aux mutations qui lui sont corollaires, et à la prolifération de nouveaux acteurs, nous assistons à des bouleversements, des revirements, et au surgissement d'idéaux socio-politiques, culturels et économiques que l'État est obligé de prendre en considération. Principal artisan des politiques d'aménagement du territoire, l'État est désormais obligé de partager, voire de transférer des compétences sectorielles dont la majorité relève de l'aménagement du territoire.

Ces mutations se sont accompagnées d'un renforcement de souveraineté infra et supra-nationale, de prolifération d'acteurs fortement légitimés, posant par là même la question de la cohésion territoriale, voire de réconciliation des échelons territoriaux de développement :

- l'échelon supranational est celui de la mise en cohérence territoriale. Le succès des politiques d'aménagement du territoire suppose de mener des actions à des échelles qui transcendent les frontières. Il est de plus en plus difficile pour les États de prendre des décisions isolées dans un environnement socio-économique marqué par des relations étroites entre le local et le global. Les meilleures réponses sont aujourd'hui nécessairement collectives. Ce niveau est entendu comme étant le plus approprié pour plusieurs pays pour se regrouper autour d'un idéal économique, politique et social ;
- l'échelon local, celui des solidarités actives, s'est imposé à la faveur des politiques de décentralisation.

L'aménagement prend, à ce niveau, une forme beaucoup plus organisationnelle en insistant sur les relations de proximité et les systèmes de gouvernance qui associent un grand nombre de partenaires. Mais la question se pose de savoir si la déconcentration des compétences qui accompagne la décentralisation élargit la base citoyenne de la société civile, en favorisant l'apparition sur la scène locale de nouveaux acteurs. L'aménagement du territoire s'est ainsi retrouvé face à de nouveaux défis qui élargissent son cadre institutionnel et opérationnel. Les ense-

53 Eugène Claudius Petit, alors Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, considère l'aménagement du territoire comme « la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques », on peut trouver une autre beaucoup plus explicite. Pierre Merlin le définit comme « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voir stratégique »  
54 DATAR, 40 ans d'aménagement du territoire. La documentation française, Paris, 2003.

bles régionaux et sous-régionaux émergent et désormais intègrent plus ou moins les espaces géopolitiques des États<sup>55</sup>. Au même moment, paradoxalement, en dépit des poussées de la globalisation, l'intérieur des territoires nationaux se recompose, et diffuse un « brouillard », notamment sur les périphéries nationales. Tout se passe désormais comme si les acteurs (profitant de la porosité des frontières et des économies différentielles) de celles-ci défilent ouvertement l'État central devenu de plus en plus lointain et moins puissant. Face à cette remise en cause de l'État, autant en Afrique qu'ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur la légitimité institutionnelle et politique de l'aménagement du territoire. Encore plus, comment s'en tenir à cette nouvelle configuration territoriale qui enferme autant d'entités spatiales, plus ou moins exiguës, qu'elle en ouvre des réseaux complexes et parfois insaisissables. Cette nouvelle configuration semble ainsi révéler les lacunes, les manquements de l'aménagement du territoire qui, classiquement, n'abordait les problèmes que superficiellement, au grand dam des politiques macro-économiques et sectorielles. Les politiques d'aménagement du territoire sont tenues de changer d'approche et de méthode. « L'actualité de l'aménagement des territoires » comme l'ont désigné certains, en plus des défis majeurs de l'intégration régionale et sous-régionale, consiste à inscrire l'action publique dans une démarche d'organisation stratégique, dans de nouveaux cadres de cohérence et de cohésion que des visions trop macros ne permettaient pas jusqu'à présent de prendre en compte (Coll, 2005).

D'autres auteurs, comme Xavier Greffe (année), s'interrogent sur la pertinence même de l'expression « aménagement du territoire » en proposant en lieu et place celle de « aménagement des milieux » : « Si le développement tient au moins autant à la capacité des milieux à apprendre, tisser des partenariats, mobiliser du capital social et des facteurs intangibles, les stratégies traditionnelles de l'aménagement du territoire ne font qu'une partie du chemin. Elles risquent même d'être inefficaces si elles n'entrent pas en symbiose avec les milieux qui les secrètent. Dire que

l'aménagement du territoire doit devenir aujourd'hui un aménagement des milieux ne signifie pas que l'on doive abandonner les instruments des schémas ou des zonages mais que de tels instruments doivent élargir la définition des ressources et être mobilisés en liaison avec les territoires et non pas un territoire fictif dessiné d'en haut ». (Greffe, 2002). Libéré désormais des excès dirigistes et centralisateurs, l'aménagement du territoire épouse les tissus internes et « Les dynamiques de flexibilité » intra et inter-territoire, insiste sur les « notions de maillage et de réseau (dans une acception plus organisationnelle que spatiale) et sur la notion de proximité dans laquelle la dimension spatiale n'apparaît pas non plus comme essentielle » (Le Bris 2005), sollicite de l'ingénierie territoriale et, enfin, prône l'émergence de pôles de compétitivité.

Cette conception de l'aménagement du territoire épouse parfaitement les politiques de décentralisations lancées dans les pays européens, puis africains. Sa réussite reste toutefois en suspens en Afrique où la décentralisation a été « imposée » et orientée essentiellement vers le traitement des difficultés économiques (politiques dites de lutte contre la pauvreté) sans aucun souci de certains aspects fondamentaux (« rééquilibrage territorial et subsidiarité démocratique. ») qu'elle est supposée véhiculer. C'est en raison de ces aspects non tenus en compte ou fort bien négligés que les territoires ont besoin de réorganisation, de gouvernance et « d'aménagement ». Dès lors, l'interprétation et la prise en compte du territoire comme entité active s'affirme de plus en plus comme une référence de premier rang dans la recherche du développement des sociétés.

### **Le territoire à la croisée des débats**

la notion de territoire est théoriquement prolifique. Il est l'objet de plusieurs intérêts dont la recherche scientifique qui tente de décortiquer ses représentations économiques, sociales, culturelles et psychologiques<sup>56</sup>. L'intérêt du territoire, ici, n'est pas cet enjeu majeur que les puissances politico-militaires

55 Sur le vieux continent, en dépit d'une évolution en dents de scie, ce processus paraît déjà très avancé dans le cadre de l'Union européenne. Celle-ci apparaît comme une référence pour les autres continents, où s'amorcent des regroupements visant à une coopération économique entre États, fondée sur une proximité géographique et culturelle, et des intérêts économiques et politiques communs : cas de l'ALENA ou du MERCOSUR en Amérique, de la SAARC ou de l'ASEAN en Asie, de l'UMA pour le grand Maghreb, de la ligue des États arabes, de la CEDEAO ou de l'UEMOA en Afrique occidentale, de la CEEAC ou de la CEMAC en Afrique centrale, de la SADC en Afrique australe, principalement.

56 La notion de territoire a évolué dans plusieurs disciplines. Elle s'est imposée dans la discipline géographique égalant presque de par sa richesse conceptuelle la notion de l'espace. Nous reprenons à notre compte les approches développées certains d'auteurs sur la notion de territoire, comme G. Di Méo (1998) pour qui le territoire résulte d'un processus de construction par des acteurs. Pour C. Raffestin (1980), « le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique à quelque niveau que ». Là le terme de territoire trouve sa valeur dans ce temps présent alors que la formation territoriale s'élabore dans le passé. C'est en ce sens que G. Di Méo (1998) affirme que le territoire est avant tout « une construction sociale » avec quoi le « temps long » se charge pour la formalisation, la cristallisation. A propos de ce temps long, M. Marié (1982), cité par Di Méo soutient que « l'espace a besoin de l'épaisseur du temps, de répétitions silencieuses, de maturations lentes, du travail de l'imaginaire social et de la norme pour exister comme territoire. Cela dit, les faits historiques demeurent les tenants et les aboutissants des comportements territoriaux. La référence historique est en particulier très marquée chez les peuples africains, parmi lesquels certaines sociétés locales ou régionales fondent leur identité ou leur appartenance sur des faits historiques ancrés dans la mémoire collective.

allaient convoiter dans le but d'asseoir leurs vellétés de domination. Le territoire dont il s'agit concerne moins l'acception « belliqueuse » ou, du moins, le territoire conflictuel qui caractérise certaines contrées du monde. Le territoire dont il est question est le support d'actions collectives qui peut être délimité par des frontières mais demeure plus qu'important en tant que reflet de visions, d'organisations ou de politiques de développement socio-économique. C'est au nom de l'action collective ou publique que tant de débats ciblent aujourd'hui le territoire comme axe de réflexion. L'action collective est problématique parce qu'elle est en quête de cadre idéal pour mieux s'adapter et répondre aux objectifs socio-économiques et culturels qu'on l'a assujettis, comme l'indiquent si bien Debardieux et Varnier (2002) : « On parle tout à la fois de crise de la représentation politique, de remise en cause de la légitimité de l'État et du politique en général, d'une différenciation de la cohésion sociale, de mondialisation économique et culturelle, en un mot, l'on diagnostique ou l'on prophétise volontiers « la fin des territoires », la multiplication des « non-lieux » ou, de façon plus générale, l'incapacité croissante des référents géographiques à signifier quelque chose pour l'action collective. » Ainsi, cette problématique repose sur le fait que le phénomène territorial est très complexe à cause de la « diversité des échelles, [...] des processus de constructions identitaires [...] et des modalités pratiques et techniques du rapport à l'espace et au mouvement » (Debardieux et Varnier, 2002). De ce fait, les cartes d'actions et les représentations sont brouillées devant ce « processus perpétuel de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation qui anime les sociétés et leur économie. » Cette recherche d'efficacité et de cadre idéal pour l'action collective témoigne de l'abondance des expressions se référant à la notion de territoire : développement territorial, politique territoriale, gouvernance territoriale, fonction publique territoriale, etc.

En Afrique, le développement territorial, suite à la crise de gouvernabilité et la disqualification des États centraux observée pendant la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel semble être une voie porteuse d'espoir en matière de développement économique et social. L'écart entre une minorité favorisée et une majorité démunie en termes de ressources et d'accès à la ville (logement, services,

équipements), conduit à une polarisation de plus en plus évidente de l'espace. Les quartiers "privatisés", la montée de la violence urbaine et la diffusion, parallèlement, des services de sécurité privés, sont la concrétisation dans l'espace de la polarisation économique et des replis identitaires qu'elle peut entraîner.

La décentralisation apparaît comme une alternative capable d'engendrer une nouvelle dynamique spatiale. En Europe, en France en particulier, les milliers de communes, cadres territoriaux pourtant créés pour cette action collective ne semblent pas satisfaire l'idéal recherché et sont appelés à s'unir (intercommunalité) pour fournir de meilleurs modèles de développement territorial.

## **II- Les échelles territoriales à l'épreuve des réajustements**

### **Les recompositions territoriales**

L'administration d'un espace suppose des circonscriptions de contrôle territorial recouvrant des réalités socio-économiques, mais correspondant aussi à des unités de gestion du pouvoir et celles de mobilisation des ressources. L'organisation territoriale vise l'efficacité de l'administration politique en vue d'une meilleure allocation et planification des ressources (Diop, 2003). Cependant, s'en limiter là reviendrait, semble-t-il, à qualifier les réformes institutionnelles comme uniques agents « recompositeurs » territoriaux. Or, elles ne sont opérationnelles et pérennisées que par l'implication d'acteurs : « le territoire se recompose [...] en fonction de l'intensité avec laquelle les acteurs le dotent de vertus, d'ambitions, d'espérances, de projets, d'intentions. » (Gumuchian et al. 2003). Si la recomposition territoriale s'opère grâce au génie réformateur de l'État, rendu possible en cela par des acteurs légitimés ou non, il existe bien des forces naturelles<sup>57</sup> qui devancent ou accompagnent le processus dans un glissement progressif d'« anciens territoires institutionnellement et historiquement légitimés [...] à de nouvelles organisations spatiales qui, lorsqu'elles sont dotées d'un statut institutionnel, n'en demeure pas moins confrontées au défi de la construction de leur légitimité » (Coll, 2005).

Les recompositions territoriales symbolisent partout l'existence antérieure d'une certaine organisation territoriale. Elles partent, en général, de « territoires hérités » qui re-

57 Au delà des actions institutionnelles qui anticipent sur ces processus, des dynamiques territoriales liées à des phénomènes marchands internes ou externes semblent souvent devancer de loin les réformes.

flètent les limites et les incohérences de la gestion centralisatrice de l'État. En France, malgré une tradition multiséculaire d'administration territoriale, celle-ci n'en finit pas de naviguer en « mouvement et incertitude [...] à la recherche de cohérence et le soutien à de nouvelles formes de participation des citoyens à la vie locale » (Morel, 2009). En Afrique en général, au Sénégal en particulier, l'analyse historique et géographique du contrôle administratif du territoire montre que le découpage (issu de la colonisation) était particulièrement organisé dans le cadre d'un système socio-économique de domination et d'exploitation. Durant la période coloniale, celui-ci a subi plusieurs modifications qui traduisent un souci constant d'un meilleur contrôle de l'espace en vue d'optimiser la gestion et le prélèvement des ressources<sup>58</sup> (Diop, 2003). Actuellement, le processus est plus ou moins guidé, voire renforcé par la globalisation de l'économie et les mutations socioculturelles qui l'accompagnent. Il se manifeste en Afrique par le renforcement du dynamisme des espaces littoraux et transfrontaliers.

Le processus de métropolisation surpasse les cadres institutionnels en propulsant, parfois, son ombre au-delà des frontières nationales : « ...en Afrique de l'ouest, aux confins du Nigéria et du Bénin, de Lagos à Cotonou, où la mobilité des personnes, renforcée par le commerce transfrontalier et la contrebande, conjugue migrations de travail et mouvement pendulaire le long d'un littoral où la limite entre le rural et l'urbain est désormais floue. Cet exemple, dans un continent pourtant souvent présenté comme à l'écart de la mondialisation, illustre combien la mondialisation, via les mobilités, organisent profondément les territoires. » (Gadene, 2003). La recherche d'une meilleure efficacité dans la gestion des questions économiques et sociales justifie ces recompositions territoriales. En d'autres termes, c'est le renforcement du pouvoir économique et de la démocratie locale qui est visé.

L'efficacité gestionnaire repose sur la recherche d'une meilleure adaptation de la gestion des territoires aux réalités économiques, sociales, locales contemporaines. Elle impose donc des règles d'équilibre entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central (Morel, 2009). Globalement, l'enjeu des recompositions territoriales est d'ajuster les cadres d'intervention (territoires-aéro-laires) pour qu'ils redeviennent des « conteneurs pertinents » afin de bien composer avec « les

territoires-réticulaires des relations socialement et économiquement significatives » (Taylor, 1994).

### À la recherche de territoires pertinents de développement

En observant les recompositions territoriales qui se poursuivent, par les réformes et les dynamiques spatiales notamment, on est tenté de dire que les conditions de développement socio-économique ne s'adaptent pas à certains cadres territoriaux existants. Ceux-ci laissent échapper des éléments viables et opportuns dont il est difficile de lire sans mettre en contact les différentes mailles territoriales. La mise à profit de ces opportunités n'est possible que si ces territoires se positionnent en partenariat permettant de consolider les liens physiques par des liens solidaires, institutionnels, politiques, et socio-économiques. Dans la recherche de cadre pertinent de développement, le mode partenarial prime sur les formes de démarcation physique, politique et institutionnelle. «

Dans le contexte d'une économie mondiale où la variété est permanente, d'autres facteurs apparaissent au premier rang desquels reviennent de manière lancinante la qualification, le partenariat et les investissements en organisation » (Gravier, 1992).

À côté de ses nouvelles approches du développement, il existe des éléments de contexte tels que la complexité territoriale, les tiers-espaces, la transfrontaliarité, l'interterritorialité, la forte mobilité et la multiappartenance qui nous poussent à repenser la question des découpages territoriaux (Vanier, 2002). Sur ces configurations spatiales qui emboîtent les cadres territoriaux administratifs, ce sont leurs avantages comparatifs (concentrations démographiques, situations périphérique ou frontalière, littoralité, fortes mobilités, etc.) qui devraient constituer le trait d'union des acteurs politiques et institutionnels. Une fois ces cadres reconnus, il faut forcément y projeter les dimensions socio-politiques comme la démocratie locale, la participation, la subsidiarité, etc.

Par ailleurs, le risque de décalage entre ces cadres pertinents de développement et les territoires politico-administratifs est réel. Comme le montre Anne-Cécile Douillet (2003), il existe un combat entre le territoire politique et la coopération territoriale. Le découpage « justifié » prend le dessus sur le « territoire pertinent » et altère ainsi la pertinence de la coopé-

58 Les bases de l'administration coloniale ont été posées en 1854 par Faidherbe. Le pays était alors divisé en 12 cercles découpés en 24 subdivisions. Les subdivisions étaient découpées à leur tour en 139 cantons correspondant à des unités coutumières. Depuis l'accession à l'indépendance, la carte administrative du Sénégal a subi de profondes modifications et n'a cessé de s'affiner, comme en témoigne l'importance des réformes qui ont jalonné l'organisation administrative du pays. L'une des préoccupations de l'État a toujours été d'asseoir son autorité et de renforcer le contrôle de son territoire. Dès 1960, le nombre de cercles passa de 12 à 27 (loi du 13 janvier 1960). Les cercles sont subdivisés à leur tour en 85 arrondissements constitués à partir du regroupement des 139 cantons coloniaux.

ration. Le processus de territorialisation de l'action publique est toujours bloqué par les jeux stratégiques des élus qui sont le plus souvent collés à leurs territoires d'élection. « La rhétorique du territoire pertinent véhicule donc la reproduction d'un ordre territorial, simplement transposé à une autre échelle. Chercher à faire coïncider le territoire de l'action publique avec un « territoire pertinent » perpétue une logique de territoire politique » (Douillet, 2003). Face à cette complexité territoriale et à la recherche de territoires pertinents de développement, les politiques d'aménagement du territoire changent de focal pour devenir des politiques « d'aménagement des territoires ». Ce pullulement de territoires porteurs de valeurs différencielles oblige à intégrer les termes de cohésion, de cohérence, d'articulation dans le jargon des aménagistes. « La cohésion postule simplement que la recherche de mécanisme de coordination et de mise en cohérence suppose de la part des acteurs, la reconnaissance de leur interdépendance et de leurs divergences d'intérêts pour construire des dispositifs destinés à permettre aux acteurs d'un territoire de se retrouver dans un projet partagé. » (Coll, 2005).

### **Le territoire de l'« entre-deux » : entre ville et campagne**

Cette déclaration<sup>59</sup> lancée dans le contexte européen montre à quel point les « tiers-espaces » sont partout négligés, voire oubliés dans nos prétentions de « gouvernance territoriale intégrée ». Entre ces deux entités spatiales, pourtant, indemnes des limites tangibles des administrations territoriales (les villes emboîtent les vastes espaces ruraux) se matérialisent le plus souvent des bassins de vie submergés, en Europe du moins, par des réseaux de communication et des foyers de peuplements. « ... La réalité territoriale la plus nouvelle pour les 30 années écoulées, c'est sans doute l'apparition et l'affirmation d'une troisième type de territorialité, entre ruralité et urbanité, vécue par une troisième catégorie d'habitants, entre villageois et citadins, qui peuplent une troisième catégorie d'espace, entre campagnes et villes : le tiers-espace du périurbain plus ou moins lointain et plus ou moins diffus, qui commence aux portes des banlieues et finit parfois

très en profondeur dans les « campagnes vraies » au gré des axes de communication qui sont aussi de pénétration des modes de vie des urbanisés » (Vanier, 2002). Face à ce bouleversement des rapports villes/campagnes qui, de plus en plus, contredit les partisans de tels projets urbains ou de tels projets ruraux, fausse ou nuance la portée des outils de planification urbaine ou rurale, il urge de réfléchir sur des modèles de configuration politique territoriale, afin d'avoir une vision claire de ce que doit être le développement du territoire, sa pertinence par rapport à tels projets ou à telles actions (Yapi-Diahou Alphone, 2005).

En France, cette question semble concerner les « pays » qui présentent une certaine cohésion socio-économique et géographique et réunissent les communes se situant dans un environnement de proximité. Ce qui n'est pas le cas dans les pays africains. Pourtant, malgré la forte ruralité caractéristique de l'Afrique, les relations entre villes et campagnes ont aussi changé de visage. Certes des territoires, dans certains pays, échappent à toutes formes d'encadrement, de vastes espaces restent encore vacants, mais il faut reconnaître le développement de fortes concentrations urbaines mais surtout l'émergence de petits centres urbains<sup>60</sup>. En Côte d'Ivoire, des tendances d'inversion de la mobilité (Ouattara, 2005), c'est-à-dire les mouvements de retour vers certaines localités rurales sont observés. Cette tendance particulière, qu'il faudra relativiser montre à quel point les relations villes/campagnes sont susceptibles de connaître le scénario des pays développés. Au Sénégal, Magrin (2005) s'interroge sur la place des liens villes/campagnes dans les politiques de décentralisation. « Tout occupés à bâtir les contours institutionnels et géographiques des nouveaux territoires en gestation, les architectes de ces décentralisations (États, bailleurs de fonds) en ont souvent oublié une dimension fondamentale : les réseaux, ou de manière plus générale les mobilités et les flux qui tantôt irriguent les unités territoriales tantôt se jouent de leurs mailles<sup>61</sup> ». Il ressort finalement de cette architecture territoriale un « terrain vague de l'intercommunalité » malgré la conception de GIC (groupement

59 « ... les relations urbain/rural génèrent intrinsèquement de nouveaux besoins de services publics, par exemple en matière de transport, avec des possibilités de financements publics qui ne sont pas aujourd'hui juridiquement sécurisés. C'est aujourd'hui, et je le regrette, tout le contraire que nous propose l'Europe : absence de cadre juridique précis, jurisprudence insaisissable, traitement sectoriel des dossiers (transports, social, concurrence, marché intérieur...), alors que les questions qui se posent aux collectivités dans la mise en oeuvre de ces services sont transversales et relèvent d'une démarche intégrée. » « La dynamique urbaine-rurale : vers une gouvernance territoriale intégrée » Conférence organisée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe et le Parlement européen (intergroupe Urban/Logement) Bruxelles, mardi 12 juin 2007. Eléments de l'intervention de Louis LE PENSEC, Président de l'AFCCRE, co-Président du Forum politique du CCRE sur la politique de cohésion, ancien Ministre, Sénateur, Vice-Président du Conseil Général du Finistère

60 A côté de la croissance, encore relativement forte, des grandes villes, la floraison des petites villes marque le pas. Bénéficiant pour la plupart du statut communal plus ou moins récent, ces dernières se sont développées par extension du périmètre communal. Ainsi s'est mise en évidence une autre forme de croissance urbaine nationale

61 L'article concerne la vallée du fleuve Sénégal où le dynamisme des marchés hebdomadaires fait émerger d'importants flux et d'échanges.

d'intérêt communautaire) destinés à combler ce vide politico-institutionnel. Les pays africains doivent penser à « territorialiser » les liens entre villes et campagnes en dépassant les approches sectorielles qui risquent de ne répondre, dans bien des cas, aux stratégies et aux modes de pratiques spatiales des différents acteurs concernés.

### **La région, un « programme pour l'action »**

La gestion des relations villes/campagnes revient à fortifier les régions qui sont, pour l'instant que de simples cadres territoriaux (mis à part des pays comme l'Italie et l'Allemagne) bénéficiant d'une dévolution de compétences, mais incapables de jouer leur rôle d'animation et de pilotage du développement des échelons locaux. En France, l'échelon régional traîne encore : « Le pilotage hybride, des régions françaises reste incertain. Il est également inégal, fonction de la potentialité et du talent des acteurs principaux, dans les rangs de l'État et dans ceux des collectivités territoriales et dans ceux des états majors des grandes entreprises implantées localement ou susceptibles de l'être. Ce pilotage s'effectue en fonction de l'image qui a été faite de la région, à partir d'évaluations souvent insuffisamment affinées, qui peuvent être erronées, ou, à tout le moins, qui peuvent dater » (Miossec, 2008). Le pouvoir central sénégalais tente, depuis le début des années 1960, de repenser ses relations avec les pouvoirs locaux en vue de leur faire jouer, officiellement, un rôle plus important dans les politiques de développement. A travers les réformes notées depuis le début des années 1960 et visant, soit l'organisation et le fonctionnement des municipalités, soit celui des communautés rurales, les pouvoirs publics ont affiché une volonté de promotion de la participation populaire.

Mais les résultats obtenus n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes des populations. Et pourtant, pendant les années 1990 marquées par la libéralisation renforcée de l'économie, la persistance, dans le sud du pays, de la revendication indépendantiste, et un consensus au sein de la communauté des bailleurs de fonds<sup>62</sup> en faveur de la décentralisation, l'État a décidé de renforcer le mouvement amorcé depuis l'indépendance. L'architecture institutionnelle mise en place, annoncée par le Président de la République dans son discours du 3 avril 1992, se ca-

ractérise par l'érection des régions en collectivités territoriales. Le dispositif législatif et réglementaire relatif à cette réforme administrative est adopté par l'Assemblée nationale en 1996. Le Gouvernement a élaboré les lois relatives au Code des collectivités locales (loi n° 96-06 du 22 mars 1996), au transfert de compétence aux régions, communes et communautés rurales (loi n° 96-07 du 22 mars 1996 et les décrets portant application des différentes lois, vingt-deux au total).

En janvier 1997, le Gouvernement sénégalais a ainsi mis en œuvre une réforme politico-administrative de grande envergure, certainement l'une des plus déterminantes depuis l'indépendance du pays. C'est ainsi que désormais le processus de décentralisation constitue l'un des axes stratégiques retenus par le neuvième plan d'orientation élaboré pour la période 1996-2001. En acceptant de partager ses pouvoirs avec des échelons locaux, le pouvoir central affiche sa volonté de promouvoir une autre approche du développement, en particulier en favorisant la participation populaire. Mais la première phase de mise en œuvre de cette réforme a révélé une absence criarde de ressources, ce qui a obligé les gestionnaires municipaux à accentuer la pression fiscale. Une des conditions de réussite de cette politique réside dans les capacités des collectivités locales, en particulier au niveau de la prise en charge des responsabilités liées aux nouveaux transferts, de la mobilisation des ressources financières et de la maîtrise du développement local. La promotion de la région au rang de collectivité territoriale constitue l'un des points forts de cette nouvelle loi. La région gère désormais, à l'instar des communes et des communautés rurales, toutes les « affaires » qui sont de sa compétence. Celle-ci est administrée par un conseil régional élu au suffrage direct. (Diop, 2003) Malgré ces réformes, la région n'est pas encore en mesure de jouer son rôle d'animateur et d'encadreur, notamment en matière de relation villes/campagnes.

### **III- L'articulation des échelles par la gouvernance territoriale**

Il convient d'abord de donner sens au concept de gouvernance territoriale étant entendu que celle-ci se caractérise particulièrement par une élasticité qui la conduit à diverses interprétations risquant de nous mener dans une longue théorie polysémique. Sa-

62 En effet, en raison de la faillite économique du pouvoir central et des résistances par « le haut » aux PAS, le pouvoir local, l'informel et les ONG sont présentés comme les instruments du développement. Les tentatives sont de plus en plus nettes, au sein de la communauté des bailleurs de fonds de contourner les pouvoirs centraux africains, participant ainsi au renforcement de l'idéologie de la décentralisation devenue un instrument de captation des fonds extérieurs.

chant surtout, qu'on recherche une meilleure appréhension de la « complexité territoriale », des enjeux de mise en ordre territorial, d'«aménagement des territoires » et de processus d'intégration régionale ou sous régionale, nous parlerons de la « gouvernance à géométrie variable » au sein de laquelle « chaque niveau, chaque échelon s'essaie avec ses moyens, à une parcelle de régulation entre les trois tendances [le social, le sociétal et l'international] en jouant horizontalement avec les acteurs de son entité territoriale, mais aussi avec ceux des échelons inférieurs et supérieurs : le maillage devient fort, les tours de table complexes et diversifiés » ( Miossec, 2008)<sup>63</sup>.

L'objectif est donc de réfléchir sur des modes d'articulations territoriales possibles, à l'intérieur des États et dans leurs interfaces, en faisant recours à l'outil de la gouvernance, parce qu'étant bourré de flexibilité et préconisant pleinement de la proximité humaine<sup>64</sup>. Ce paradigme symbolise les nouvelles aspirations dans nos modes de gestion socio-économique et politique et s'accommode naturellement aux intentions de projet, d'interterritorialité, de coopération et d'intégration régionale ou sous régionale. En effet, « La notion de gouvernance produit des phénomènes de décloisonnement entre différents niveaux. » (Pasquier, 2007). A cet effet, en dehors des cadres nationaux et des systèmes de production<sup>65</sup>, on peut en faire des leviers de recherche et d'action dans les domaines de développement local, de l'intercommunalité, du financement commun de projets, de la coopération régionale et sous régionale, etc. Pour cela, il faut tenir compte des articulations aux niveaux politico-institutionnels, spatiaux et sectoriels qui suivent :

- D'abord, dans ces nouvelles dynamiques territoriales<sup>66</sup>, l'« approfondissement du rôle des institutions » est primordial. Les différents niveaux institutionnels, par l'entremise des acteurs dotés de compétences variées et entretenant des relations de coopération (gagnant-gagnant) et/ou compétition, constituent les chefs de file dans les débats public, les forums ou arènes. Ces acteurs doivent être prédisposés « à coopérer, à développer des synergies, à

mutualiser leurs ressources » (Yapi-Diahou 2005) en faisant abstraction des limites administratives et politiques des territoires. Ils véhiculent toutefois en eux des problèmes complexes selon les zones d'intervention. Ainsi, dans les zones métropolitaines, « le brouillard institutionnel » s'accompagnant de la prolifération des acteurs, oblige à réguler les aspirations politiques et les souverainetés des parties prenantes « Désormais, il y a, de fait, de moins en moins souvent un pouvoir unique sur un territoire exclusif (le « chacun chez soi » du politique existant par son « fief »), et de plus en plus clairement, pour tous les acteurs, plusieurs pouvoirs combinant leurs échelles sur tous les territoires, pluralité dont les effets de coexistence plus ou moins concurrentiels sont devenus une évidence en même temps qu'une difficulté. L'exclusivité territoriale n'est plus une revendication acceptable.

L'articulation est le nouveau registre des rapports entre pouvoirs et entre territoires (Vanier, 2006). Ici, la vertu suprême de la gouvernance territoriale est de surmonter ce que Martin Vanier appelle un « tabou politique territorial » pour enfin promouvoir des articulations qui construisent « une sorte de continuum de pouvoirs du local au global, un « État glocal », à la fois national, supranational et territorialisé ». Ensuite, ces nouvelles dynamiques territoriales s'opèrent sur des assises spatiales qui constituent le socle même de l'évolution des sociétés. Ce sont des niveaux d'échelles spatiales ou géographiques qui s'articulent du local au global, du rural à l'urbain, du frontalier au transfrontalier, du littoral au continental, etc.

Face à cette dynamique, il faut une « meilleure prise en compte de l'espace » dans la théorie de régulation. Pas seulement l'intégration régionale qui souffre « d'un décalage entre espaces institutionnels et espaces vécus » (Alvergne et Igué 2008), il faut y ajouter aussi les « tiers-espaces » inter-communaux (surtout dans la plupart des pays africains) et les régions administratives. Même en Europe où des regroupements territoriaux sont déjà opérés, à fortiori en Afrique où les collectivités territoriales n'en sont pas à leur meilleure légitimité socio-économique,

63 La contribution de Jean-Marie Miossec (lors du séminaire international qui s'est tenu à Dakar sous l'égide du GERAD du 16 au 18 Janvier 2008) sur « le Développement local, entre mondialisation et promotion des territoires... » est particulièrement importante pour la compréhension des rapports entre la gouvernance et l'articulation des pouvoirs et des territoires. Selon lui, le social, le sociétal et l'international constituent le triptyque sur lequel « le levier de la gouvernance peut s'exercer ». Pour conclure, il affirme que ce sont bien « les liaisons entre les différents échelons de la gouvernance qui doivent constituer l'un des éléments primordiaux de la recherche et de l'action. »

64 Par des procédures de relations humaines : partenariat, contractualisation, négociation, participation, transparence, démocratie participative, subsidiarité, etc. Il est vrai que le sens de certains de ces termes se superpose et se croise, mais expliquent la dimension humaine, l'importance du capital social dans les mécanismes de la gouvernance territoriale.

65 La régulation ne fonctionne plus seulement à l'échelle des nations, ni des systèmes productifs, mais de plus en plus à celle des territoires plus ou moins agglomérés. L'espace est devenu un catalyseur des ressources humaines qui relèvent pour l'essentiel des dynamiques territoriales qui contribuent à faire de certains territoires des régions gagnantes (Michel Rombaldi 2001).

66 Développement local, intercommunalité, financement commun de projets, coopération régionale et sous régionale, etc.



l'État est « la macro unité dominante imposant l'essentiel des normes institutionnelles. Aujourd'hui, dans un système de transition de régime, il partage cette responsabilité avec d'autres institutions transnationales et régionales. Demain on pourrait voir apparaître de nouvelles configurations plus conformes à la nouvelle organisation spatiale où les territoires contribueront eux aussi à institutionnaliser les compromis sociaux. » (Michel Rombaldi, 2001)

- Et enfin, c'est la logique sectorielle, l'élément qui semblerait le plus inadéquat, ou du moins le plus difficile, en matière d'articulation territoriale. L'organisation des acteurs sectoriels issus de territoires politiques ou administratifs différents, autour d'une table ronde constitue le défi majeur de la gouvernance territoriale. Surtout quand les objectifs, les motivations et les intentions diffèrent de part et d'autre<sup>67</sup>. Les conflits d'intérêts sont toujours présents dans de telles situations mais nécessite des dispositifs de négociation, de partenariat et de compromis qui peuvent être conduits par des structures de régulation appropriées.

## Conclusion

Grâce à sa flexibilité sémantique, la notion de territoire épouse les défis majeurs du siècle. Son utilisation est en perpétuel mouvement. Dans le cadre de l'organisation économique, dans la période fordiste particulièrement, le territoire est brandi comme support légitime de l'État pour une meilleure répartition des hommes et des richesses. Depuis quelques décennies, ce sont plutôt des « territoires » qu'il faudra aménager, dans les collectivités territoriales, entre celles-ci, et dans les interfaces des États. Cette complexité s'est accompagnée d'une prolifération d'acteurs qui inter-agissent, changeant ainsi nos modes de penser aux territoires. Désormais, en aménagement du territoire, se pose la pertinence des cadres territoriaux. C'est la poursuite des recompositions territoriales par des politiques de réformes.

En Afrique, des collectivités territoriales continuent de voir le jour. En Europe, elles sont plutôt en cours de renforcement et de regroupement interterritorial. Il faut une organisation politique et économique des territoires. Au lieu d'en créer toujours de nouvelles, il faut tenter de promouvoir une gouvernance consis-

tant à articuler toutes les échelles territoriales. Est-il pertinent d'opérer une « croisade du renouveau territorial » qui chercherait de nouvelles échelles territoriales versus les collectivités déjà existantes en Afrique. Il faut penser plutôt à créer des instances supérieures de régulations, sur la base d'une échelle territoriale intégrée, dotée d'un pouvoir réelle. L'application concrète de l'articulation des échelles par la gouvernance territoriale pourrait être inédite étant entendu, comme le constate Jean Marie Miossec, que la plupart des études sur la gouvernance sont particulièrement focalisées sur les villes en négligeant des échelons pourtant très pertinents, parce que répondant même à des objectifs non seulement infra, mais aussi supra-nationales.

## Références bibliographiques

- Alvergne, Christel, 2008, Le défi des territoires. Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre, Paris, Karthala, 264 p.
- Coll Jean-Louis, 2005, « L'actualité de l'aménagement des territoires », in Coll J. L., Guibbert J. J. (dir.), L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Toulouse, PUM.
- Cadene Philippe (dir.), 2007, La mondialisation. L'intégration des pays en développement, Paris, SEDES, 224 p.
- Chiasson Guy, Caroline Andrew Edith Leclerc, 2008, « Territorialiser la gouvernance du développement: réflexions à partir de deux territoires forestiers » "Territorializing the governance of development: reflections on two cases of forest territories" in Canadian Journal of Regional Science, Fall.
- Badie Bertrand, 2003, La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Paris, Fayard,
- Debardieux Bernard, Vanier Martin et Guigou Jean-Louis, 2002, Ces territorialités qui se dessinent, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube/DATAR, 267 p.
- G. Di Méo (1998). Géographie sociale et territoires, Paris, Nathan.
- Diop Amadou, 2008, Enjeux urbains et développement territorial en Afrique contemporaine, Paris, Karthala.
- Diop Amadou, 2003, « Construction et recomposition spatiale : pertinence du contrôle et de la gestion territoriale » in : Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines (Mélanges offerts en hommage au Pr. Cheikh Ba)
- Gravier Xavier, 2002, Le Développement local, Editions de l'Aube, DATAR.
- Gravier Xavier, Sociétés post-industrielles et développement, 1992, Hachettes.
- Gumuchian, Hervé & Eric Grasset, Romain Lajarge, Emmanuel Roux, 2003, Les acteurs, ces oubliés du territoire, Les acteurs, ces oubliés du territoire, Paris, Economica.
- Lacour Claude, Delamarre Alette, Thoin Muriel, Délégation à

<sup>67</sup> Une étude sur la gouvernance territoriale de la GIC (Gestion intégrée des ressources) a montré que « la capacité d'intégrer les intérêts sectoriels dans la gouvernance territoriale apparaît fragile et sujette à des retournements... on se rapproche d'une logique de forum territorial. Les intérêts sectoriels sont bien présents ... » Guy Chiasson, Caroline Andrew, Edith Leclerc (2008).

l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) – DIACT, 2005, 40 ans d'aménagement du territoire, deuxième édition.

- Le Bris Emile, 2005, « La décentralisation : émergence d'un nouvel espace de politique au niveau local ou fragmentation du politique ? », in Coll, J-L. et Guibbert J-J. L'aménagement au défi de la décentralisation, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, Collection "Villes et territoires" : 61-76.

- Magrin G., 2005, « Les décentralisations doivent-elles prendre en compte les relations villes - campagnes ? Quelques réflexions sur Saint Louis et la vallée du fleuve Sénégal », in Coll J. L., Guibbert J. J. (dir.), L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Toulouse, PUM : 163-180.

- M. Marié (1982). Un territoire sans nom, pour une approche des sociétés locales, Librairie des Méridiens, Paris.

- Merlin Pierre, 2002, L'aménagement du territoire, Paris, PUF.

- Miossec J. M., 2008, Géohistoire de la régionalisation en France : l'horizon régional, Paris, PUF, 640 p.

- Miossec, Jean-Marie 2008, « Le développement local, entre mondialisation et promotion des territoires. (De la gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires) » in Amadou Diop, : développement local, gouvernance territoriale. Collection Kartala -Ouattara, Issa, 2005, Les villes et les campagnes ivoiriennes : quels nouveaux liens ? in Coll J. L., Guibbert J.J. (dir.), L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Toulouse, PUM.

- Taylor, Peter J., 1994, The state as container: territoriality in the modern world-system, Progress in Human Geography 1994 18 : 151-162.

- Yapi-Diahou Alphone, 2005, « Les territoires pertinents de développement », Communication à l'atelier Atelier des acteurs de l'aménagement du territoire dans les pays membres de l'UEMOA, Burkina Faso, 27-30 juin 2005.

#### WEBOGRAPHIE

- Bernard Morel, «Institution et recompositions territoriales», in Rives nord-méditerranéennes, Action publique et transformation des espaces en Méditerranée septentrionale [En ligne], mis en ligne le : 25 juin 2008. URL : <rives.revues.org/document1873.html>. Consulté le 18 mars 2009.

- Douillet Anne-Cécile, 2003, « Élus locaux et territorialisation de l'action publique. » www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-p-583.htm

- Jacquet Nicolas, Délégué de la DATAR. A-t-on encore besoin d'aménagement du territoire ? (Actes du colloque « La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire ») <http://www.senat.fr/rap/r03-252/r03-2520.html>

- Rivière Dominique, «Les Régions entre Nations et Europe : l'Italie», in Rives nord-méditerranéennes, 25-2006 - La dynamique des territoires, un défi institutionnel, [En ligne], mis en ligne le : 29 décembre 2008. URL : <rives.revues.org/document590.html.> Consulté le 18 mars 2009.

- Rombaldi Michel, 2001, Nouvelles formes de gouvernance publique et performance territoriale : Une mise en perspective régionaliste. IDIM/CAPPEDDEM. Université de Corse <web.upmf-

[grenoble.fr/regulation/Lettre\\_regulation/lettrepdf/LR37.pdf](http://grenoble.fr/regulation/Lettre_regulation/lettrepdf/LR37.pdf)>

- Vanier Martin, «Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal »», in Rives nord-méditerranéennes, 25-2006 - La dynamique des territoires, un défi institutionnel, [En ligne], mis en ligne le : 29 décembre 2008. URL : <rives.revues.org/document586.html> Consulté le 18 mars 2009.

# DÉVELOPPEMENT LOCAL, CULTURES COMMUNAUTAIRES ET RECOMPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Mamadou Diouf\*

## Introduction

Il y a un peu plus de cinq décennies, la classe politique sénégalaise qui était acquise à l'inéluclabilité de l'indépendance des colonies françaises d'Afrique, s'attacha à promouvoir l'idée de l'accession à la souveraineté internationale, non des territoires coloniaux mais des ensembles fédéraux qu'ils constituaient, l'Afrique Occidentale en particulier. La farouche volonté de maintenir le cadre fédéral plaçait d'emblée le débat politique postcolonial sur des questions relatives à l'armature, aux formules institutionnelles et à l'organisation des pouvoirs, au sein de chaque unité fédérée – les territoires coloniaux – mais aussi entre celles-ci. En territorialisant la question politique et en inscrivant la quête du développement économique et social au cœur des espaces communautaires – les terroirs – la classe politique sénégalaise, me semble-t-il, identifiait la décentralisation comme un des principaux enjeux de la construction nationale. Elle l'est demeurée même si, dans le débat contemporain, la profondeur historique n'est pas souvent prise en compte.

Suite à l'échec de son projet fédéral, la classe politique sénégalaise entamait une réflexion sur le futur de l'État sénégalais. Aux yeux de cette classe dirigeante, trois questions paraissaient comme les plus préoccupantes :

- la production d'un ou de nouveaux savoirs et de nouvelles pratiques pour clôturer définitivement l'ethnographie et la géographie qui ont présidé à la mise en place de la gouvernance coloniale ;

- le démantèlement de l'armature institutionnelle qui a assuré une administration tatillonne et souvent répressive des communautés sénégalaises, en associant certaines logiques indigènes à celles du commandement colonial. Cette combinaison, qui alloue, pouvoir, prestige et enrichissement, reposait sur la non-reconnaissance du sujet indigène comme un acteur politique. Administré comme une chose, il n'est pas gouverné précisément parce que non représenté ;

- la réfection de la culture civique coloniale qui articule les traditions ethniques, religieuses, culturelles et politiques à l'idéologie coloniale de la mission civilisatrice, de l'assimilation et ensuite de l'association, au service du projet colonial d'exploitation économique et de domination politique.

Les trois préoccupations convergent pour définir des missions précises qui sont confiées à l'élite politique nationaliste : la formation de communautés civiques et citoyennes grâce au recouvrement de valeurs culturelles et religieuses indigènes, le dessin rigoureux des contours géographiques des terroirs et le gommage de la logique coloniale et de ses attributs, en particulier son déploiement spatial et ses formules sociales, politiques et institutionnelles. Dans la démarche prospective de l'élite sénégalaise, de ses deux leaders en particulier, Léopold Sédar Senghor et Mamadou Dia, il fallait, pour s'attaquer à la gouvernance coloniale, d'abord produire une nouvelle bibliothèque<sup>68</sup> qui accumule des savoirs distincts sinon opposés à « la bibliothèque coloniale<sup>69</sup> ». Les leaders de l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS)<sup>70</sup> s'étaient fixés l'objectif de briser la continuité entre

\* Middle East, South Asia and African Studies Department; History Department et Institute of African Studies (Columbia University, New York).

68 Sur cette nouvelle bibliothèque, on peut se référer aux sources primaires suivantes : les écrits politiques de Senghor et certains volumes des *Liberté*. Paris, Editions du Seuil, 1964-93 ; *Mémoires d'un Militant du Tiers-Monde de Mamadou Dia*. Paris, PubliSud, 1985 ; Maguette Lô, *L'Heure du Choix*. Paris, L'Harmattan, 1985 ; Abdoulaye Ly, *Les Regroupements Politiques au Sénégal (1956 – 1970)*. Dakar, Codesria, 1985 ; *Développement et Socialisme. Actes du Colloque sur les politiques de développement et les diverses voies africaines vers le Socialisme*. Dakar, Présence Africaine, 1963, en particulier les contributions de L. S. Senghor, Mamadou Dia et Cheikh Hamidou Kane qui était le commissaire au plan ; Père Louis Joseph Lebre, *Dynamique concrète du développement*, Paris, Editions ouvrières, 1956. Pour les sources secondaires, on peut se référer principalement aux travaux suivants : Catherine Atlan, « Les Indépendants d'Outre Mer. Des Députés Africains à l'Assemblée Nationale Française sous la 4<sup>ème</sup> République ». *Mémoire de Maîtrise*, Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne, 1991 ; D. Cruise O'Brien, *Saints and Politicians. Essay on the Organization of an Islamic Brotherhood*. Cambridge, Cambridge University Press, 1975 ; Lucy Creevy Burnham, "Muslim Brotherhoods and Development in Senegal", *Journal of Modern African Studies*, 15, 2, 1977 ; C. Coulon, *Le Marabout et le Prince*. Paris, Pédone, 1981 et Sheldon Gellar, *Senegal : An African Nation between Islam and the West*. Boulder, Westview Press, 1982 et aussi "Circulaire 32 Revisited", J. Waterbury & M. Gersovitz (eds), *The Political Economy of Risk and Choice in Senegal*. London, Frank Cass, 1987.

69 Sur la bibliothèque coloniale (colonial library), voir V. Y. Mudimbe, *The Invention of Africa*. Bloomington, Indiana University Press, 1988.

70 L'UPS est le parti unitaire qui fédère plusieurs des sensibilités politiques créées par Léopold Sédar Senghor, Lamine Gueye et Mamadou Dia à la veille de l'indépendance.

les deux périodes que tente de maintenir l'ancienne puissance coloniale sous la forme de relations néocoloniales. Le souci majeur qui les guidait, était l'élaboration d'une modernité politique et économique qui gomme la « parenthèse coloniale<sup>71</sup> ». Leur proposition s'articulait autour du lancement d'une politique de transformation émancipatrice qui déstabilise autant les institutions coloniales que les cadres de socialisation indigènes qui leur sont associés, les confréries religieuses musulmanes et la chefferie traditionnelle, en particulier.

Les approches théoriques et les différentes mises à l'épreuve pratiques et politiques dont elle a été l'objet, constituent la scène de cette réflexion. Elle se propose de replacer la discussion sur la décentralisation dans sa profondeur historique véritable pour en comprendre les trajectoires heurtées et les résultats plutôt décevants. Elle tente aussi, en suivant à la trace les différentes figures dans lesquelles elle s'est affichée, d'en explorer les véritables enjeux pour délimiter un territoire de discussions des thématiques et d'élaboration de solutions pertinentes, susceptibles de porter un pouvoir local, efficace et comptable devant les citoyens. Dans cette discussion trois moments sont privilégiés: la sortie de la gouvernance coloniale et le premier projet postcolonial incarné par le Président du Conseil, Mamadou Dia ; la consolidation du pouvoir socialiste senghorien suite à l'échec du projet de Dia et enfin l'ascension au pouvoir de la technocratie sénégalaise et l'adoption des programmes d'ajustement structurel. La période contemporaine celle de l'alternance, ouverte en 2000, avec l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade ne sera que très peu prise en considération par cette analyse.

## Un territoire pour le développement économique et institutionnel

Lorsque Mamadou Dia devient Président du gouvernement autonome, dans le cadre de la loi-cadre élaborée par le gouvernement français en 1956, il est à la tête d'une armature administrative qui est caractérisée par une imbrication croissante des niveaux d'administration et de gouvernement, de prise de décisions et de définition des politiques. Cette situation de multiplication de lieux de pouvoirs et de formules représentatives est, selon Mahmood Mamdani la caractéristique principale du « despotisme décentralisé » (decentralized despotism) de la gouvernance coloniale<sup>72</sup>. Même s'il varie très sensiblement dans les situations coloniales, d'administration directe française et d'indirect rule britannique, le despotisme décentralisé sollicite dans le même mouvement des ressources politiques et culturelles locales qu'il réaménage pour les mettre à son service. Il incorpore dans les rouages administratifs coloniaux, par exemple, dans le cas sénégalais, les chefs traditionnels et les marabouts simultanément comme agents du pouvoir colonial et représentants des populations. Il crée ainsi une fiction représentative qui gomme totalement la responsabilité et la comptabilité (accountability) ascendante (vis-à-vis des populations) des autorités locales qui demeurent entièrement soumises au pouvoir central (comptabilité ascendante)<sup>73</sup>. C'est précisément aux conséquences politiques, culturelles et sociales du despotisme décentralisé colonial que Mamadou Dia avait décidé de s'attaquer dès qu'il s'est installé au Petit Palais de la Medina<sup>74</sup>.

Les objectifs qu'il s'assigne sont, entre autre principalement, rechercher une plus grande ef-

71 L'idée de reconnecter d'avec les cultures et les valeurs éthiques et sociales précoloniales et la validation de la résistance (active ou passive) victorieuse des sociétés africaines face à la domination (économique, culturelle et politique) coloniale a produit une grammaire politique et historique qui minimise l'impact de la colonisation et réaffirme la résilience des cadres culturels et mentaux d'avant la conquête européenne. Les historiens Joseph Ki-zerbo du Burkina Faso et A. J. Ajayi du Nigeria en sont les principaux théoriciens alors que le principal opposant de cette thèse de la prédominance des savoirs, croyances et cultures précoloniaux est l'universitaire et écrivain congolais, V. Y. Mudimbe qui contrairement affirme l'impossible sortie de la « librairie coloniale » qui reste, selon lui le réservoir où se nourrit la contestation anticoloniale.

72 Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press, 1996. Voir aussi son "Indirect Rule, Civil Society and Ethnicity. *The African Dilemma*", *Social Justice*, 23, 1-2, Spring/Summer, 1996.

73 Voir J. C. Ribot, "African Decentralization: Local actors, Powers and Accountability", *Democracy, Governance and Human Rights Working Paper*, 8, UNRISD, Genève, 2002; J. C. Ribot, "Notes from the Meeting on the Re-emergence of Chiefs and Custom", *Program on Land and Agrarian Studies*, University of Western Cape, Mai 2001; J. C. Ribot, *Dans l'attente de la démocratie. La Politique des Choix dans la Décentralisation de la Gestion des Ressources Naturelles*. Washington DC, World Resources Institute, 2007.

74 La résidence du Président du Conseil de Gouvernement du Sénégal.

ficacité et une meilleure rationalité de l'État postcolonial en réinventant les communautés locales. Pour se faire, la démarche retenue privilégie la redécouverte et l'identification individuelle des cultures communautaires présentes dans l'espace sénégalais et de leurs formes de sociabilités pour les accrocher les unes aux autres, non plus en recourant aux théories et techniques du despotisme décentralisé mais en leur proposant un programme de construction nationale. Il considère que le terroir – l'unité territoriale communautaire - et la région sont les seuls sites légitimes de la prise de décision et de la négociation politique, de la représentation mais aussi des choix économiques. Ils constituent les espaces exclusifs de convergence des ressources culturelles, sociales, psychologiques et économiques qui assurent aux communautés leur cohésion et leur reproduction. Dévoiler les logiques qui soutiennent leurs constructions spatiales, culturelles et symboliques, c'est établir, selon l'ancien Président du Conseil, de solides fondations à la construction nationale. Il s'agit, dans sa vision, de mettre les représentations territoriales, religieuses, symboliques et matérielles au service de la nation. Et parce que celles-ci sont constamment renégociées, elles sont les plus pertinentes pour éprouver les formes de représentations politiques et sociales les plus significatives. En quelque sorte la quête – quasi mystique et autoritaire pour beaucoup de l'ancien Président du Conseil – était l'établissement d'une communauté morale qui insiste sur la diligence, l'autodiscipline, la conscience sociale et éthique, la réussite et la solidarité. Cette communauté morale se manifeste dans une identité collective locale qui constitue - et est constituée – par des normes, des pratiques et des symboles qui articulent avec force les valeurs de références, jugent les comportements individuels et proclament les formules d'appar-

tenance au groupe. En identifiant le territoire et la population qui sont les principales cibles de sa politique, il se fixe une seule priorité : assurer une meilleure adéquation entre terroirs et institutions pour parvenir à plus d'efficacité aussi bien dans la gestion publique locale que dans les transactions entre le pouvoir central et les autorités territoriales.

L'entreprise de Mamadou Dia qui déroule une critique soutenue de l'intervention coloniale n'est pas pour autant un appel au retour aux sources précoloniales ou aux valeurs traditionnelles et religieuses. Elle repose au contraire sur une rénovation systématique des valeurs indigènes et des innovations institutionnelles et économiques. L'entreprise s'amorce précisément dans cette phase de production d'un nouveau savoir qui affecte une fonction pédagogique à la classe politique. Les outils principaux de l'économie des connaissances dont l'expression la plus manifeste est la démarche prospective sont la recherche archivistique et documentaire et l'enquête de terrain. Se projeter dans le futur devient le mode principal de rupture et ou de renouvellement des savoirs et des arrangements sociaux et politiques coloniaux. S'appuyant sur les leçons du Père Lebret et des membres de l'équipe « Économie et Humanisme » qui oppose à l'économie capitaliste, l'économie du développement définie comme l'établissement « d'une symbiose entre des structures sociologiques et des institutions politiques et sociales<sup>75</sup> », Mamadou Dia lance des opérations de collecte systématique des informations relatives au cadre physique, aux ressources naturelles et humaines, aux relations sociales, politiques et culturelles, à l'histoire, aux religions et modes d'expression spirituelle, à la structure de la famille, à la santé, à la production<sup>76</sup>....

<sup>75</sup> En particulier Gilles Gaston Granger, *Méthodologie Économique.*, Paris, Presses Universitaires de France, 1955.

<sup>76</sup> La collecte d'informations doit être faite selon Granger sur une base macro et micro-analytique. « La macro-analyse cherche à recueillir à la base et aux différents échelons, des données, par observation directe et consultation sur le terrain, alors que la micro-analyse s'occupe des situations, des besoins et des ressorts susceptibles des possibilités d'évolution favorables » (op.cit pp.88-89). Ce travail a été réalisé par les Comités d'Études mis en place par l'UPS dès 1958, les Comités d'Études économiques et sociales du Commissariat au Plan, La Compagnie d'Études Industrielles et d'Aménagement du Territoire (CINAM) et la Société d'Études et de Réalisations Économiques et Sociales (SERESA), l'Office de Recherche sur l'Alimentation et la Nutrition Africaine (ORANA) et deux groupes de travail sur la mise en valeur des vallées des fleuves Sénégal et Casamance. Ces organismes ont produit une abondante documentation conservée aux Archives Nationales du Sénégal. Une partie des données recueillies a servi à l'élaboration des premiers plans de développement du Sénégal. Voir, Gouvernement du Sénégal, *Rapport sur les Perspectives de développement économique et social : 1960 – 1975* et *Gouvernement du Sénégal, Étude Générale sur le Développement du Sénégal* (16 volumes + graphiques). Rufisque, Imprimerie Nationale, Juin 1960.

Deux instruments sont privilégiés dans la démarche du nouveau pouvoir sénégalais: la planification et l'aménagement du territoire. Le premier, la planification est l'expression d'une maîtrise politique et économique qui affecte à la classe dirigeante la capacité d'impulser à partir du centre, une politique publique dont les objectifs et la finalité sont le bien commun. Granger n'indique-t-il pas que « planifier, c'est intervenir à l'échelle d'une unité économique pour en aménager à la fois la structure et le fonctionnement [...] la planification vise à pénétrer la réalité sociale de part en part, et, plus précisément, la construire en ce qu'elle a d'accessible<sup>77</sup> ».

Et, selon le premier Commissaire au Plan, Cheikh Hamidou Kane, « le souci de notre planification est double: garantir une information précise, complète et rapide, d'une part, assurer l'association des masses rurales au développement du pays, d'autre part<sup>78</sup> ». Le second instrument, l'aménagement du territoire est la pierre angulaire de l'intervention politique. Il est conçu tout à la fois comme le cadre de mobilisation des énergies populaire et le support du travail de planification. Simultanément instrument essentiel d'une cartographie<sup>79</sup> économique et d'une géographie humaine inédites, il s'écarte des logiques coloniales de mise en valeur et d'utilisation forcée des ressources humaines. Il recrée un nouveau rythme et de nouvelles pulsions. Il déploie une nouvelle territorialité, celle du Sénégal indépendant et engagé dans la voie du développement économique et social et de la restauration des valeurs culturelles indigènes et des droits citoyens.

L'aménagement du territoire, dans la grammaire du Président du Conseil, se confond avec la planification. Il se manifeste dans des formules théoriques et politiques et des modes

d'interventions pratiques qui englobent, le découpage des régions, les potentialités économiques et les ressources humaines, sans perdre de vue les civilisations matérielles, les cultures du quotidien et les arts de vivre qui sont leur cadre naturel d'expression. La construction d'une nouvelle territorialité s'accompagne d'une part, de la reconstruction des communautés africaines déstructurées par la colonisation et son idéologie assimilationniste et d'autre part, d'une réforme des institutions qui tout en assurant la rupture avec la gouvernance coloniale, accroche fortement la planification à des structures d'accueil favorables. Dans ses mémoires, l'ancien Président du Conseil écrit, « [la] réorganisation administrative devrait permettre une meilleure réalisation du plan de développement, c'est-à-dire une certaine décentralisation du pouvoir [...] de façon à permettre un certain transfert du pouvoir du sommet à la base. C'est ainsi qu'au niveau de chaque région administrative, il y aura une assemblée régionale, élue au suffrage universel, avec des pouvoirs, un budget, un exécutif local régional qui comprendra le gouverneur, deux adjoints, un adjoint pour les questions administratives et un autre pour les questions de développement<sup>80</sup> ».

La démarche adoptée par le pouvoir postcolonial sénégalais s'émancipe de la géographie coloniale dont les deux pôles structurants sont le bassin arachidier (zones de production agricoles) et les 4 Communes, Saint Louis, Dakar, Gorée et Rufisque (zones d'exportation/importation et de redistribution des produits manufacturés). Dans le même mouvement, elle essaie d'inclure dans le nouvel espace économique et politique postcolonial les régions laissées en friches par la mise en valeur coloniale, le Sénégal oriental, la Casamance et la vallée du fleuve Sénégal. Elle s'intéresse aussi à l'élaboration d'une typologie qui identifie des zones privilé-

77 G. G. Granger, *op. cit.*, p. 373.

78 Cheikh Hamidou Kane, « Le plan national et l'option sénégalaise pour une politique de développement socialiste », *Développement et Socialisme*, *op. cit.* pp. 118.

79 La raison cartographique qui configure l'entreprise de développement de la classe politique sénégalaise est empruntée au Père Lebreton qui affirme avec force que la réorganisation de l'espace doit se traduire par « une représentation qui, pour être expressive, doit être établie sur un fond de carte faisant apparaître la densité de la population, l'implantation et la taille des villages, de la zone, ainsi que les moyens de communication entre les pôles », *op. cit.* p. 61.

80 Mémoires d'un militant..., *op. cit.* pp. 115-116.

giés et vierges ou pauvres<sup>81</sup> en retenant les critères de la qualité des sols, des moyens de communications, des potentialités industrielles (matières premières et énergétiques disponibles) et de la flexibilité de la main-d'œuvre pour déterminer l'intervention publique. Comme on peut le constater, à la vision de la restructuration de l'espace autour d'unités territoriales et de communautés humaines, de leur mise en réseaux commandée par des centres urbains ou des activités productives, est associée une politique éducative qui sollicite autant les infrastructures et pédagogies communautaires que modernes<sup>82</sup>. L'ensemble de ces activités est exprimé sous le vocable d'animation rurale.

L'entreprise de l'ancien Président du Conseil s'est heurtée à une très vive opposition. Le premier cercle des opposants à la politique menée par le Président du Conseil étaient certains membres du parti l'Union Progressiste Sénégalaise et les entrepreneurs politiques et sociaux aux origines, intérêts et modes d'interventions très divers qui ont assuré la réussite des arrangements sociaux et politiques coloniaux. Le second groupe, constitué par les intérêts économiques, en particulier commerciaux et financiers des firmes coloniales était mené par la Chambre de Commerce de Dakar et son président Charles Henri Gallenca. Les membres du parti s'opposaient à la planification et à la perte de ressources et de prestige qui étaient la récompense de leur position de médiateurs entre le pouvoir central et la classe dirigeante d'une part et les masses paysannes de l'autre. C'est aussi le cas de tous les entrepreneurs politiques et médiateurs sociaux (chefs traditionnels et religieux) que l'ordre colonial s'était évertué à installer confortablement dans les rouages administratifs formels et les territoires des prébendes économiques (en nature, numéraire ou force de travail). Pour établir le lien direct entre

l'État, le parti et les masses, Mamadou Dia non seulement avait recours à des innovations institutionnelles et politiques, il avait aussi l'ambition de disjoindre l'appartenance confrérique et l'expression des droits civiques et politiques pour émanciper le talibe (disciple) de la règle de soumission au marabout. Il s'attaquait ainsi au ndiggel qui constituait la pierre angulaire des arrangements politiques et sociaux. La dimension religieuse du combat pose véritablement l'engagement de construire un État intégral, susceptible de toucher directement et sans intermédiation, les masses et plus particulièrement la paysannerie. L'ambition affichée par le Président du Conseil était de les mobiliser dans le parti dominant et les mouvements affiliés et de se passer définitivement des services des dignitaires des confréries religieuses et des notables traditionnels. Dans ce registre, la coopérative de production et de commercialisation, l'animation rurale et les structures techniques d'assistance au monde rural, les cellules urbaines et villageoises du parti devaient servir de leviers de transformation sociale et politique et de restauration d'une représentation directe des citoyens. Une représentation qui porte atteinte aux traditions hiérarchiques, coloniale et confrérique de subordination aux intermédiaires politiques, les marabouts en particulier<sup>83</sup>.

Ce programme, probablement le programme politique le plus ambitieux jamais mis en œuvre au Sénégal, a tenté de relever plusieurs défis dont les plus significatifs sont : l'articulation des identités et institutions, ethnique, régionale et/ou religieuse à l'identité et aux institutions nationales qui, en situations africaines, sont considérées comme opposées. En effet, les communautés sont souvent exclues du projet national parce qu'elles développent ou vivent la conscience nationale diversement, en utilisant des symboles et des langages qui leur sont pro-

81 Dans le « Programme d'aménagement des pôles », Rapport sur les Perspectives, op. cit. p. 20, il est dit que l'établissement de « zones prospères qu'on peut aménager rationnellement et qui peuvent absorber les populations en surnombre des zones moins favorisées. On crée ainsi les conditions de vie urbaine qui rendent plus facile la formation d'une élite technique et culturelle ainsi que l'augmentation de l'épargne. En seconde phase il devra être possible d'étendre la mise en valeur efficace aux zones qui se trouvent en moins bonne position ».

82 Le Rapport sur les Perspectives, Vol. 2

83 Mamadou Dia écrit dans les Mémoires d'un Militant... op. cit. « la pierre angulaire de ma politique, mon objectif : la fin de l'économie de traite, avec la mise en place d'un tel dispositif. Dans ces conditions, toute l'économie agricole était socialisée, non dans un sens étatique, mais dans un sens autogestionnaire. Je venais justement de prendre un certain nombre de mesures qui, déjà portaient atteinte, bien sûr au secteur capitaliste, mais aussi, aux féodalités locales que constituaient certains groupes maraboutiques », p. 120.

pres, parfois à l'intérieur du projet de construction nationale. Il serait intéressant de comparer la démarche de Mamadou Dia avec les débats politiques et controverses scientifiques relatives à la construction de l'Europe et à ses effets sur les politiques de décentralisation dans des pays qui ont des traditions institutionnelles très différentes, pour juger de sa pertinence et de sa précocité. Si l'on se fie aux chercheurs du Centre d'Études et de Recherches sur la Vie Locale (CERVL de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux), il est possible d'identifier les problématiques et cadres conceptuels qui rendent compte des discussions européennes portant sur les politiques territoriales. Une première approche fortement influencée par la sociologie des organisations « applique à l'étude des organisations intergouvernementales les notions de l'analyse inter-organisationnelle en raisonnant notamment en termes de rationalité limitée, de systèmes d'actions et de réseaux<sup>84</sup> » .

Le deuxième champ problématique analyse « les rapports entre les gouvernements locaux et les intérêts organisés... le rôle des gouvernements locaux et intermédiaires dans l'articulation, et les nouvelles régulations assurées par les politiques publiques face à la recomposition des échanges économiques et ses incidences territoriales<sup>85</sup> » . Et c'est précisément cette recomposition territoriale qui était au cœur des stratégies de renouvellement des connaissances et des pratiques économiques, politiques et culturelles qui présidaient à l'entreprise de développement du Président du conseil Mamadou Dia.

Deux années après l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale, les conflits relatifs au programme de développement qui agitent les élites politiques atteignent un point de rupture. Ils se nouent autour de trois questions :

- a)- la conception de l'Etat et de l'administration et leur rôle respectif dans l'économie et la société ;
- b)- la structuration du parti et la définition de sa fonction dirigeante et enfin,
- c)- la gestion des intermédiaires politiques et économiques dans la nouvelle géographie post-coloniale.

Les conflits prennent un tournant dramatique en 1962 et débouchent sur la liquidation politique de Mamadou Dia et de ses partisans. Léopold Sédar Senghor qui s'empare du pouvoir d'Etat et réajuste la démarche de son ancien allié et redéfinit le socialisme africain.

### **Socialisme africain et centralisation technocratique**

Le nouveau président sénégalais qui est aussi chef du gouvernement, ne rompt pas brutalement avec la démarche de son ancien collaborateur. Il l'ajuste progressivement à son projet. Il garde le cadre mais redéfinit les missions et les acteurs qui en prennent la charge. Il procède ainsi au démantèlement des structures de décentralisation et rétablit la plupart des entrepreneurs politiques dans leur fonction initiale. A la suite de la démission de Senghor (1980) et de l'arrivée au pouvoir de son dauphin et Premier Ministre, Abdou Diouf (1981), la logique de centralisation prendra un nouveau tournant technocratique plus systématique.

La nouvelle tournure prise aussi bien par les théories que les pratiques du développement peuvent se résumer en un seul mot : la centralisation qui met l'accent sur l'encadrement de la population directement par le parti et ses alliés, les marabouts, et les détenteurs de légitimité traditionnelle. Ils deviennent les représentants du parti, de l'Etat et des populations. Entrepreneurs politiques incontournables, ils sont le pas-

84 En guise d'illustration pour ce premier courant, les chercheurs du CERVL dans le chapitre 8 « Une Comparaison des politiques territoriales » du livre *Entre l'Europe et la Décentralisation : Les institutions territoriales françaises*, dirigé par J-C. Némery et Serge Wachter. Paris, (Datar/Éditions de l'aube 1993) proposent trois références : M. Crozier & J. C. Theonig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16, 1975 ; K. Hanf & F. W. Sharpf, *Interorganizational Policy Making, Limits to Coordination and Central Control*. London, Sage, 1978 ; R. W. Rhodes & V. Wright, *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*. London, Frank Cass, 1987 (pp. 95-96).  
85 *Idem*, p. 96.



sage obligé du citoyen pour accéder aux lieux de pouvoir et d'enrichissement. Dans une certaine mesure, Senghor rétablit le « despotisme décentralisé<sup>86</sup> » qui était à l'œuvre durant la période coloniale, en associant de manière subordonnée à son pouvoir les détenteurs de pouvoirs traditionnels, ne leur laissant aucun autre rôle que celui de relais de l'Etat et du parti<sup>87</sup>. La remise en selle de certains notables s'accompagne d'une volonté farouche de remise en cause du pouvoir des associations autonomes des jeunes, des femmes, des syndicats et des partis politiques. Cette volonté de subordonner toutes les entreprises sociales économiques, culturelles et politiques au commandement du parti, de l'élite au pouvoir et de ses alliés, se traduit par la mise en place du parti unique et de ses mouvements de masse affiliés (1966 – 1974). La démarche senghorienne procède ainsi à l'assèchement de toute possibilité d'émergence et de consolidation d'un pouvoir et de notables locaux. Le pouvoir ne s'assume et ne s'obtient qu'au centre et c'est aussi en ce lieu qu'il est sanctionné et validé. Une procédure qui écarte une représentation citoyenne directe. Elle est plutôt le produit d'une médiation par le parti ou les détenteurs de légitimités, clientéliste ou historique<sup>88</sup>.

L'œuvre de contrôle exclusif de l'Etat et de la société par le parti, la classe dirigeante et ses alliés, entreprise par le président Senghor trouve son illustration la plus parfaite dans les trois réformes visant la modernisation de l'Etat sénégalais :

- la loi sur le domaine national (1964) ;
- le code de la famille (1972) et

- la réforme de l'administration locale et territoriale.

Elles visent toutes les trois à rapprocher l'administration des administrés, à mieux gérer les populations en vue d'harmoniser les pratiques sociales, les règles d'exploitation des ressources naturelles, et surtout, à mobiliser l'ensemble social sénégalais pour la réalisation du projet du socialisme africain<sup>89</sup>.

Les cycles de sécheresses des années 1970, les déboires des institutions chargées de l'encadrement paysan, l'échec des politiques agricoles dont la meilleure illustration est l'impossible recouvrement des dettes des paysans auprès des banques en particulier, entraînent l'adoption progressive de plans de redressement économique<sup>90</sup>. Ils annoncent l'adoption de programmes d'ajustement structurel, sous la houlette de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. La nouvelle politique dont les composantes les plus significatives sont une déflation de l'Etat et de ses institutions et un désengagement progressif du secteur économique, crée trois situations plus ou moins contradictoires :

- une politique de déconcentration administrative pour alléger le fardeau financier de l'Etat central, sans une remise en cause du contrôle des ressources financières par le pouvoir central,
- un fourmillement des initiatives à la base et des pratiques économiques informelles – l'économie populaire dont parle Enda Tiers Monde - qui profite des friches étatiques et ;
- l'apparition de nouveaux acteurs économiques

86 Mahmood Mamdani, *op. cit.*

87 Selon les périodes et les circonstances ils ont pu mettre à l'épreuve la marge d'autonomie que certains groupes avaient eu la possibilité de préserver face à l'Etat.

88 Deux légitimités sont en cause dans ces opérations: la légitimité clientéliste et la légitimité historique. La première sollicite la capacité du pouvoir à échanger des faveurs matérielles et symboliques avec des individus ou des groupes contre leur soutien politique. Voir sur cette question, R. Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Stagnation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985 et B. Dente, "Local Government Reform and Legitimacy", B. Dente & F. Kjellberg (eds), *The Dynamics of Institutional Change*. London, Sage, 1988. La légitimité historique alloue un pouvoir et une responsabilité à des acteurs placés stratégiquement dans leur communauté respective ; ils occupent des positions de pouvoirs, religieux ou traditionnels. Sur ce thème de la légitimité historique, voir C. Lefèvre, *L'impossible gouvernement des aires métropolitaines italiennes : l'échelon intermédiaire introuvable : 1960 - 1992*. Paris, Ecole nationale des Ponts et Chaussées (Paris 12). Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATS), 1992.

89 Le Résumé diagnostique de la situation de l'économie sénégalaise, Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Economie et des Finances Dakar, (Décembre 1992) offre un tableau très précis de cette trajectoire soutenue de centralisation de l'administration, de l'économie et des pratiques politiques. Elle se caractérise par l'étatisation de l'économie et l'extension du secteur (para)public, la mise en place d'un vaste système de coopératives agricoles (1963), de la Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA, 1968), de l'Office National de Commercialisation Agricole et de Développement (ONCAD, 1968), de la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP, 1973) et de la Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS, 1974).

90 Il s'agit du Programme de Stabilisation (1979), du Plan de redressement économique et financier (PREF, 1980-85) et du Programme d'ajustement économique et financier à moyen et long termes (PALM, 1985-92).

et politiques, les jeunes et les femmes en particulier dont la préoccupation communautaire s'oppose frontalement aux logiques clientélistes qui ont présidé à la formation de l'Etat postcolonial sénégalais.

Cette orientation politique, économique et administrative est renforcée par l'avènement de la technocratie avec la présidence d'Abdou Diouf<sup>91</sup>. Elle accentue la centralisation, provoque une centralisation par défaut laissant les populations prendre possession des territoires économiques et sociaux laissés en friches par un Etat qui renforce son contrôle par la mise en place d'un bureau présidentiel de contrôle de l'action administrative, politique et économique<sup>92</sup>. Ce dernier concentre un pouvoir excessif au détriment aussi bien des institutions administratives que des assemblées représentatives. Et, malgré l'instauration d'un système politique multipartisan, la représentation médiatisée par le parti demeure le mode dominant de représentation des citoyens.

La défaite de président Diouf et de son parti lors des élections présidentielles et législatives de 2000 et la seconde victoire électorale du Président Abdoulaye Wade et de son parti, le Parti Démocratique Sénégalais, en 2007, ne semble pas avoir changé les données du problème. Certes la rhétorique du « pouvoir de l'alternance » est plus populiste ; il est aussi plus enclin aux compromis sociaux et politiques qui mettent à l'œuvre les légitimités, clientéliste et historique. Cela explique sa boulimie en matière de création d'institutions politiques, économiques et sociales locales et régionales, favorisant ainsi une logique institutionnelle de fragmentation qui favorise la gestion au centre du pouvoir et des décisions politiques. Il faudrait cependant mettre au crédit du pouvoir de l'alternance un service public mieux repartagé géographiquement avec la création d'établissements d'enseignement secondaire et supérieure, d'infrastructures sanitaires et de services sociaux, d'une part, et une

multiplication des acteurs et agents de développement économique et social (les jeunes et les femmes en particulier mais aussi les migrants). Demeurent les questions brûlantes de la fiscalité locale, de la gestion des ressources naturelles, de la localisation des entreprises et des institutions sociales et éducatives et de la gestion des services et du maintien sinon le renforcement du rôle privilégié de l'Etat central et de ses besoins et exigences. Une situation qui a entraîné la dissolution d'une vision partagée de l'économie publique et du bien commun.

### **Quelles leçons ? Réflexions prospectives**

L'intérêt du détour historique est de replacer la discussion sur la décentralisation dans un cadre plus large et d'y inclure au-delà des questions relatives à l'efficacité économique et institutionnelle, à la bonne gouvernance et à l'exercice des droits citoyens et au respect des obligations, la dimension culturelle et les économies morales qui fondent les pratiques sociales. Le retour à l'histoire permet d'établir très solidement les trajectoires très complexes des processus de centralisation et de décentralisation. Dans les situations coloniales, l'association de l'autoritarisme administratif et d'une décentralisation reposant sur la sollicitation despotique des institutions et logiques indigènes ont contribué à l'émergence des formes, formulations et relations au pouvoir qui favorisent la soumission et le retrait tout en assurant une légitimité historique qui crée un espace sous contrôle de déploiement du pouvoir local. Elles ont imposé une conception verticale de l'exercice du pouvoir et une dépolitisation systématique des populations. Sous couvert d'intégration politique nationale, les pouvoirs postcoloniaux africains ont tenté et réussi une forte concentration des pouvoirs, économique, politique et social. Le prétexte : éviter que la diversité ethnique n'entraîne une fragmentation qui porte atteinte à la survie des territoires coloniaux qui s'engageait

<sup>91</sup> Elle avait déjà les rennes de l'économie lorsqu'Abdou Diouf devient Premier Ministre de Senghor.

<sup>92</sup> Les Programmes d'ajustement structurel supposent un commandement unique qui produit les politiques, leurs mises en œuvre et évaluations. Ils ne peuvent s'accommoder de discussions citoyennes.

dans la construction nationale. Si l'on veut s'engager dans une nouvelle entreprise de décentralisation, il est indispensable de restituer une certaine motricité à cette trajectoire historique.

Dans le cas du Sénégal, me semble-t-il, le projet de l'ancien Président du Conseil prenait en compte cette dimension. Les nouvelles connaissances et la nouvelle géographie s'articulaient autour de la remise en cause des connaissances ethnographiques, de la territorialisation coloniale et de son économie politique pour redéfinir, les institutions, les politiques territoriales, le fonctionnement de l'Etat, la rationalité du système administratif et la cohérence des politiques territoriales. Ces dernières – l'aménagement du territoire - dans la démarche de Mamadou Dia - constituent la voûte de l'architecture institutionnelle, politique et économique dont l'unité de base est la communauté rurale. L'équipe de Dia était persuadée qu'une solide organisation politique et administrative décentralisée est un facteur important de développement économique. Elle voulait conjuguer l'offre de l'Etat et des collectivités locales, éviter les incohérences administratives et techniques, assurer une égale répartition des bénéfices et coûts des services publics communs et dégager des politiques adaptées aux conditions locales qui mettent l'accent sur la légitimité, la démocratie locale et les identités propres aux communautés<sup>93</sup>. Il s'agissait dans leur vision, de créer au sein des communautés rurales, un réseau efficace de relations entre partenaires au développement (entreprises, institutions de production et de commercialisation, établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieure, services).

La caractéristique principale qui semble avoir dominé, suite à l'échec du Président du Conseil Mamadou Dia est celle d'un double mouvement de centralisation - dont les figures ont évolué de Senghor à Abdou Diouf et Wade – et d'une décentralisation par défaut, les populations s'in-

troduisant dans les territoires laissés en friches par l'Etat. Aux variables motrices du pouvoir local et des formes de représentations qui conjuguent des légitimités plurielles, se substituent un culte de l'efficacité technocratique, de la solution bureaucratique et un recours systématique au clientélisme. Une démarche qui déplace autant l'activité et la compétitivité économique dans la sphère exclusive du pouvoir central et du secteur privé. Même si elle octroie au niveau local des compétences de planification, d'aménagement du territoire et d'intervention économique, elle ne lui alloue pas des ressources budgétaires et fiscales à la hauteur des missions confiées. Cette impotence financière est accentuée par l'insuffisance d'expertise des agents locaux – communautaire ou de l'administration déconcentrée – l'absence de formation, de recherche et de programme d'enseignement à propos du pouvoir local<sup>94</sup>.

L'étude qui précède a essayé, à partir d'une lecture historique, de décrire et d'analyser les trajectoires institutionnelles, politiques et économiques du Sénégal contemporain à la lumière des problèmes et enjeux de la décentralisation. Elle met l'accent sur ce fait massif – et souvent négligé – que l'établissement du pouvoir local a un objectif fondamental : l'amélioration de la gestion des affaires publiques, la réforme de l'Etat et de l'appareil administratif. En conséquence les politiques de décentralisation doivent, d'une part, provoquer obligatoirement une révision radicale de l'organisation et des modes d'opérations, d'interventions et de représentation des missions de l'Etat. Ce n'est toujours pas le cas me semble-t-il, au Sénégal. D'autre part, elles doivent aussi entraîner une modernisation des agences déconcentrées de l'Etat en les adaptant à la cartographie économique et sociale, à l'architecture institutionnelle et à la répartition géographique du service public.

En effet, l'ordre issu des institutions territoriales décentralisées et déconcentrées doit non seu-

<sup>93</sup> Sur ces questions, il serait utile de lire, Conseil de l'Europe, « Décentralisation et renforcement de l'autonomie locale » *Communes et régions d'Europe*, 48, 1992.

<sup>94</sup> L'Université Gaston Berger de Saint Louis s'est octroyée cette mission depuis son ouverture.

lement produire une expertise locale mais délimiter aussi des périmètres géographiques où sont assurées les fonctions de représentations nationale et locale. Il dessine en même temps un territoire économique fonctionnel d'où émergent et se consolident des espaces de production, de circulation de biens et d'accumulation de richesses. Par conséquent la décentralisation doit, aller de pair avec la construction de la démocratie et du pouvoir local et asseoir très fortement sa fonction civique dont les principales expressions sont :

- (a) la promotion d'une participation populaire qui rapproche les centres de pouvoir et de responsabilité publique des citoyens ;
- (b) le renforcement des ressources de détenteurs du pouvoir local en assurant leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central et en créant une forte culture politique locale qui supporte la pérennité d'une classe politique de notables qui ne s'intéressent nullement à acquérir un pouvoir au centre, capable de résister, de négocier et de coopérer avec celui-ci ;
- (c) l'organisation des procédures de délibération collective et de choix publique aux niveaux régional et local et enfin ;
- (d) la délimitation d'un espace public d'exercice des droits citoyens et des obligations communautaires (de la communauté villageoise à la communauté nationale).

Une plus grande coïncidence des limites institutionnelles, socio-économiques et culturelles et une imbrication plus forte des ressources, des responsabilités et des pratiques des acteurs publics et privés locaux pourraient conduire à une démocratie plus solide, vécue au quotidien. L'articulation forte des systèmes politiques et allocations des ressources pourraient avoir une double conséquence : redéfinir les théories et pratiques de la représentation qui doivent être territorialisées autant pour la représentation locale que nationale et assurer la reconnaissance des spécificités régionales et locales, des identités culturelles et religieuses et des particulari-

tés économiques et sociologiques. La décentralisation n'est-elle pas en dernière instance la mise à l'épreuve, au quotidien, des entreprises démocratiques et de développement contre la logique réductrice d'une intégration nationale autoritaire ?

## BIBLIOGRAPHIE

Atlan, Catherine. « Les Indépendants d'Outre Mer. Des Députés Africains à l'Assemblée Nationale Française sous la 4ème République ». Mémoire de Maîtrise, Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne, 1991.

Bayart, J. F. A. Mbembe & C. Toulabor, La politique par le bas en Afrique Noire, Contribution à une Problématique de la Démocratie. Paris, Khartala, 1992.

Coulon, Christian. Le Marabout et le Prince. Paris, Pedone, 1981.

Creevy Burham, Lucy. "Muslim Brotherhoods and Development in Senegal", Journal of Modern African Studies, 15, 2, 1977

Cruise O'Brien Donal. Saints and Politicians. Essay on the Organization of an Islamic Brotherhood. Cambridge, Cambridge University Press, 1975.

Développement et Socialisme. Actes du Colloque sur les politiques de développement et les diverses voies africaines vers le Socialisme. Dakar, Présence Africaine, 1963.

Diarrh, C. O. « Les ambiguïtés et les difficultés de la concrétisation opérationnelle du projet démocratique au Mali », Communication présentée à l'atelier sur « les villes Ouest Africaines, Etude des perspectives à Long Terme de l'Afrique de l'Ouest », OCDE/BAD, Dakar, 15-17 nov. 1993.

Diallo, Amadou. « L'expérience du set sétal à Dakar », Jeunes, Villes, Emploi. Quel avenir pour la jeunesse africaine ? Textes réunis par E. Le Bris et F. Chauveau. Actes du colloque Ministère de la Coopération et du Développement. Paris, 1993.

Diop, Momar Coumba et M. Diouf. Le Sénégal sous Abdou Diouf. Paris, Karthala, 1990.

Diouf, Mamadou. « Les Paroles politiques africaines : des luttes nationalistes aux conférences nationales », Gemdev, L'Intégration régionale dans le monde. Paris, Khartala, 1994.

Gellar, Sheldon. Senegal: An African Nation between Islam and the West. Boulder, Westview Press, 1995.

Gouvernement du Sénégal, Rapport sur les Perspectives de développement économique et social : 1960 – 1975. Rufisque, Imprimerie Nationale, Juin 1960.

Gouvernement du Sénégal, Étude Générale sur le Développement du Sénégal. Rufisque, Imprimerie Nationale, Juin 1960.

Granger, Gilles Gaston. Méthodologie Économique. Paris, Presses

Universitaires de France, 1955.

Kane, Cheikh Hamidou. « Le plan national et l'option sénégalaise pour une politique de développement socialiste », Développement et Socialisme. Paris, Présence Africaine, 1963.

Kane, Ousmane. « Les mouvements religieux et le champ politique au Nigéria septentrional : le cas du réformisme musulman à Kano », Islam et Société au Sud du Sahara, 4 Nov. 1990.

Lebret, Père Louis Joseph. Dynamique concrète du développement. Paris, Editions ouvrières, 1956.

Lô, Maguette. L'Heure du Choix. Paris, L'Harmattan, 1985.

Ly, Abdoulaye. Les Regroupements Politiques au Sénégal (1956 – 1970). Dakar, Codesria, 1985.

Mamdani, Mahmood, Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Marshall, Ruth.

« Power in the name of Jesus. Social transformation and Pentecostalism in Western Nigeria Revisited », T. O. Ranger & O. Vaughn (eds), Legitimacy and the State in Contemporary Africa. Oxford, Macmillan, 1993.

Mudimbe, V. Y. ,The Invention of Africa. Bloomington, Indiana University Press, 1988.

Pourtier, Roland. « Petites villes et villes moyennes : développement local et encadrement étatique », Afrique Contemporain, 168, numéro spécial Ville d'Afrique, sous la direction de Ph. Hugon & R. Pourtier.

Mbembe, Achille. « Déflation de l'Etat : civilité et citoyenneté en Afrique noire », Gemdev, L'Intégration régionale dans le monde. Paris, Khartala, 1994.

Ribot, J. C. ,“African Decentralization: Local actors, Powers and Accountability”, Democracy, Governance and Human Rights Working Paper, 8, UNRISD, Genève, 2002;

Ribot, J. C., “Notes from the Meeting on the Re-emergence of Chiefs and Custom”. Program on Land and Agrarian Studies, University of Western Cape, Mai 2001.

Ribot, J. C., Dans l'attente de la démocratie. La Politique des Choix dans la Décentralisation de la Gestion des Ressources Naturelles. Washington DC, World Resources Institute, 2007.

Waterbury, John. & M. Gersovitz (eds),The Political Economy of Risk and Choice in Senegal. London, Frank Cass, 1987

# CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES ET DESARTICULATION SPATIALE AU SENEGAL : EXEMPLE DES INONDATIONS RECURRENTES A PIKINE

NDIAYE Aminata\*

**Résumé :** Dakar, la capitale du Sénégal, déjà lieu de convergence des populations de l'AOF à l'époque coloniale, a vu sa population sans cesse augmenter depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale en 1960. Cette évolution tendancielle et croissante dans le temps est consécutive aux problèmes du monde rural, notamment, le bouleversement des systèmes de production agricole amplifié, durant les années 70 et 80, par la persistance de la sécheresse au Sahel et les politiques d'ajustement structurels. Ce processus d'urbanisation accélérée et anarchique et la forte pression démographique dans certains quartiers périphériques de Dakar, caractérisés par des facteurs physico-géographiques limitant, ont entraîné des impacts environnementaux considérables, exacerbés par un retour sporadique de la pluviométrie dans un contexte de déficience des services sociaux de base. C'est le cas de la ville de Pikine, où les inondations sont devenues récurrentes depuis 2005. Au travers d'une analyse diagnostique cet article se propose de soulever des questionnements relatifs à la dégradation environnementale et à la vulnérabilité de la population face à la variabilité climatique. Difficultés de fonctionnement caractéristiques de la capitale sénégalaise complètement asphyxiée jusque dans sa grande banlieue, attendant l'effectivité d'un processus de décentralisation encore hypothétique.

**Mots clés :** pluviométrie, inondation, impacts, environnement, Pikine.

SPATIAL DISLOCATION AND ENVIRONMENTAL PROBLEMS IN SENEGAL: EXAMPLE OF THE RECURRING FLOODS AT PIKINE

**Abstract:** Following the example of West African capitals, the city of Dakar, already place of convergence of the populations of the AOF in the colonial period, saw his population ceaselessly increasing since the entry of the country in the international sovereignty in 1960. This current continuous growing is the result of the problems of the rural world, in particular, the turnover of the systems of agricultural

production which increased, during the 70s and 80, with the obstinacy of the drought in structural Sahel and the policies of adjustment. The massive influx of rural migrants in the Senegalese capital, in particular in its suburb, explains the irregular occupation of the space and consequently, the birth of districts spontaneous and devoid of any urbanistic standards. The city of Pikine, initially, place of rehousing of left of intramural Dakar, before 1960, is an obvious example and its situation was deteriorated by important and recurring floods since 2005. It is in this context environmental degradation and of vulnerability of the population in front of the climatic variability, that this article suggests making the diagnosis of the situation for Pikine.

**Keywords :** Pluviometry, Flood, impacts, Environment, Pikine.

## Introduction

Au Sénégal, Dakar constitue la destination privilégiée des migrants. Du fait de son développement industriel extrêmement avantageux sur le reste du pays et de l'expansion de ses activités tertiaires, elle reste, en effet, le principal pôle d'attraction de la population sénégalaise à la recherche d'un mieux être. Il s'en est suivi un réel phénomène d'urbanisation de plus en plus difficile à appréhender.

L'afflux massif de ruraux en direction de Dakar ou des villes relais vers ce centre décisionnel s'est traduit au cours des dernières décennies par l'occupation irrégulière de l'espace dakarois et l'éclosion d'une multitude de quartiers anarchiques, voire improvisés et dépourvus de toutes normes urbanistiques. Le phénomène a été amplifié, par la venue par vague des victimes de la sécheresse multi-décennale amorcée en 1970 et dont les conséquences socio-économiques restent encore marquantes.

\* Maître de Conférences, Département de Géographie Université Cheikh Anta Diop de Dakar, SENEGAL.

Par l'exiguïté caractéristique de son site, Dakar n'a pu offrir, aux nouveaux arrivants, comme lieu d'habitation, que ses bas-fonds et anciens lits de cours d'eau asséchés par l'aléa climatique. Les conséquences environnementales sont énormes, d'autant que ces quartiers sont, pour la plupart, dépourvus de systèmes d'évacuation des eaux usées et pluviales.

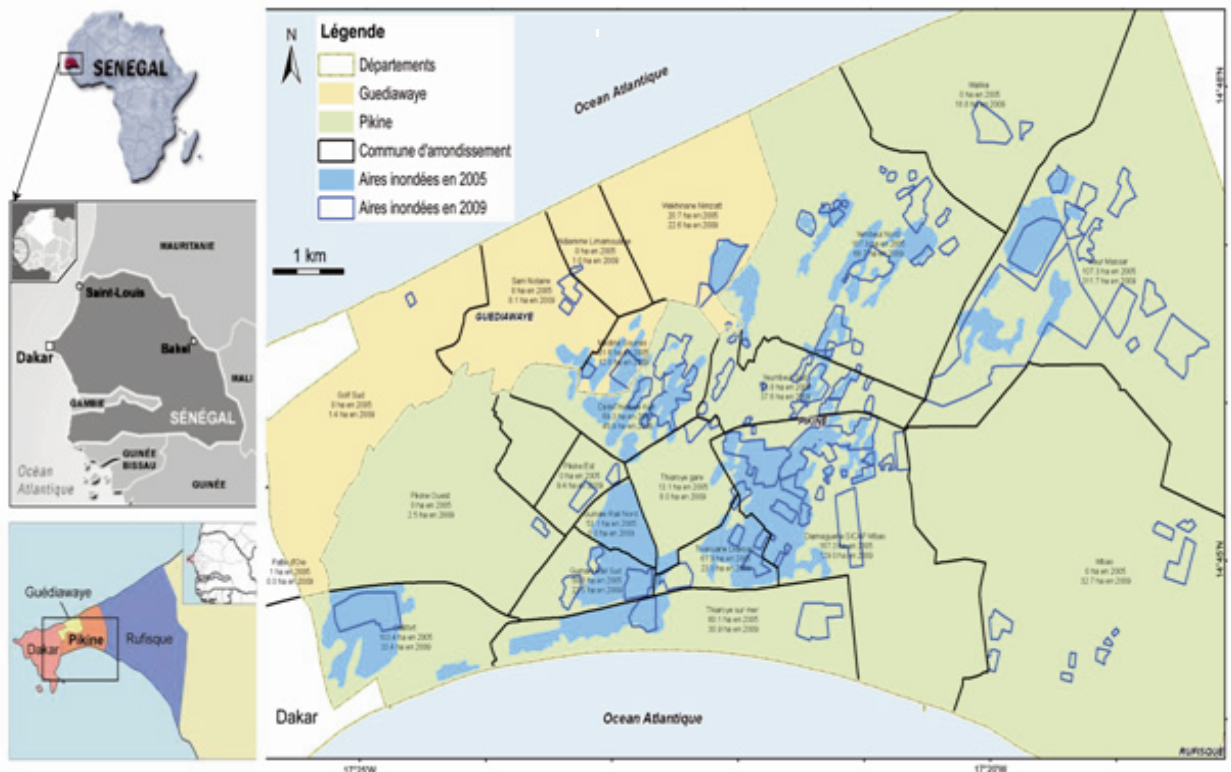
Ainsi, les problèmes environnementaux se posent avec acuité dans la capitale sénégalaise, notamment dans sa banlieue. Ville la plus peuplée de l'agglomération dakaroise, Pikine (figure 1), initialement lieu de relogement des déguerpis de Dakar intra-muros, avant 1960, en est en exemple patent. La grande vulnérabilité du site et la forte concentration de la population dans cet espace aux caractéristiques géographiques spécifiques exposent les habitants à des difficultés multiples, accentuées par le retour sporadique des pluies à la normale qui a complètement désarticulé la structure de son tissu urbain.

La récurrence des inondations dans cette banlieue dakaroise, leurs conséquences mais aussi les problèmes liés à leur gestion sont source de préoccupations majeures pour les populations et les pouvoirs publics. Ainsi, une meilleure connaissance des caractéristiques géographiques qui ont imprimé un caractère spécifique à cet espace aiderait au mieux à doter les autorités des moyens pour une meilleure appréhension des déterminants et conséquences du phénomène.

Cela d'autant que, les centres urbains sont assignés, de nos jours, à jouer un rôle autre, non plus celui de draineur d'âmes, mais celui de véritables moteurs de développement capables de générer des économies sources d'accumulations productives.

Ainsi, l'analyse de la situation pluviométrique à Dakar-Yoff va mettre en évidence la problématique des inondations à Pikine.

Figure 1 : quartiers inondés à Pikine (2006 2009)



Les données statistiques sur les victimes et sur les dégâts matériels enregistrés vont également permettre d'illustrer l'état de complexité de la situation environnementale dans cette banlieue dakaroise.

## 1- Occupation de sites vulnérables aux conditions climatiques

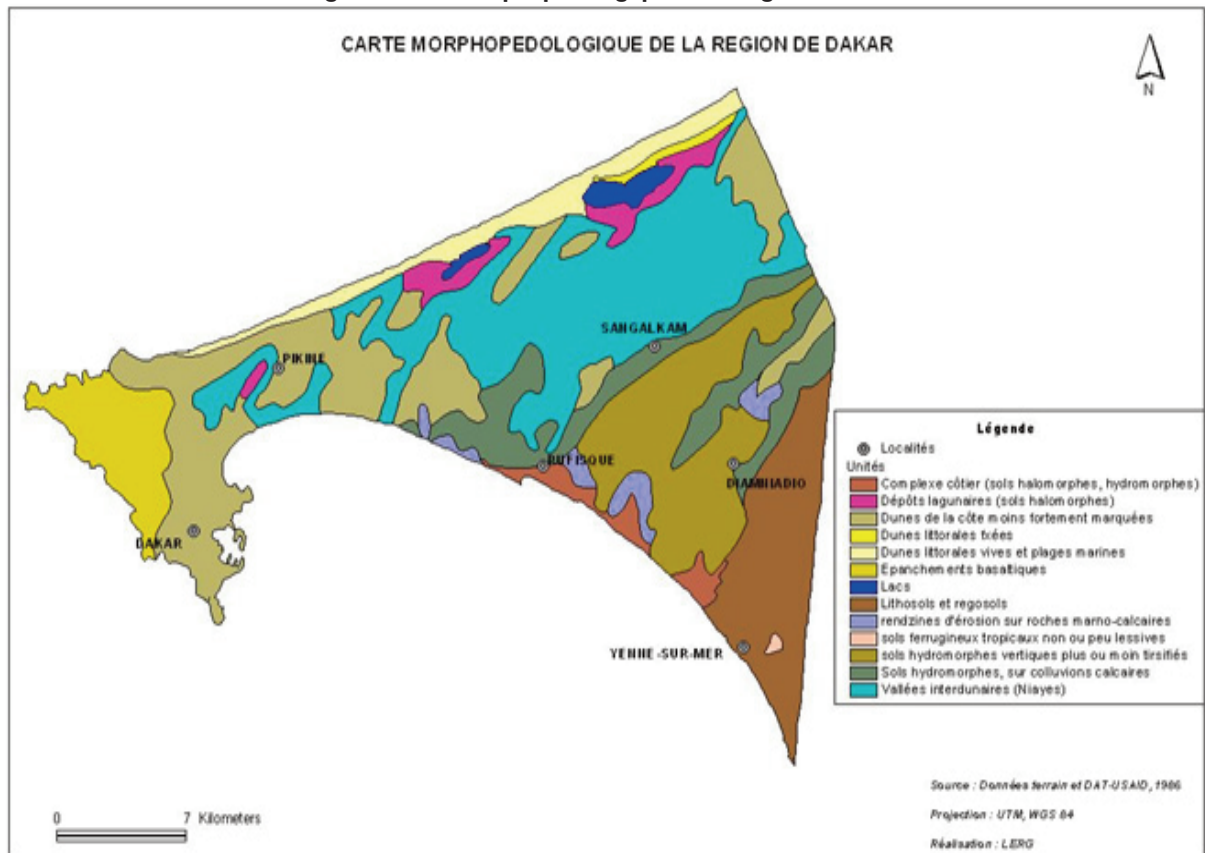
### 1.1.Des caractéristiques pédo-géomorphologiques complexes

Trois formations géologiques prédominent dans la région de Dakar (Sall M., 1982). Il s'agit, en l'occurrence, de roches volcaniques du Tertiaire et du Quaternaire localisées au niveau de la tête de la presqu'île, de dépôts du Quaternaire situés dans la zone des Niayes et de calcaires et marnes de l'Eocène moyen (Tertiaire et Secondaire) que l'on retrouve dans le reste de la zone (figure 2).

La connaissance de ces caractéristiques pédo-morphologiques de la Région de Dakar, constitue une dimension fondamentale pour la compréhension de la situation de "crise environnementale" qui caractérise la ville de Pikine. Celle-ci est localisée en grande partie dans la zone des "Niayes", constituée de dunes et de dépressions inter-dunaires s'échelonnant le long de la grande côte du Sénégal

Il s'agit principalement d'un milieu assez original caractérisé par des dunes et des dépressions souvent inondées par l'affleurement de la nappe phréatique notamment lors d'épisodes pluviométriques favorables (figure 3) ; la région étant singulièrement caractérisée par des formations sédimentaires du quaternaire qui reposent sur des formations plus anciennes (Touré-Fall et Fall, 2001).

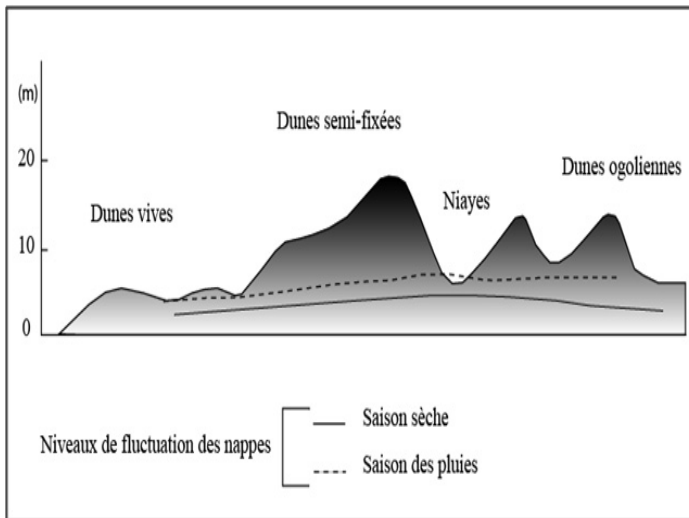
Figure.2. Carte morphopédologique de la Région de Dakar





Au plan pédologique, la zone de Pikine est caractérisée, entre autres, par des sols ferrugineux tropicaux non lessivés qui se sont constitués pendant la phase sèche de l'Ogolien. Ces sols présentent une texture sableuse avec une faible capacité de rétention de l'eau ; ce qui peut être un facteur explicatif du problème des inondations dans les endroits où celles-ci sont plus accentuées. Par ailleurs, la faiblesse des altitudes et l'inexistence d'exutoire sur d'autres bassins ou sur la mer sont des caractéristiques majeures observées dans la zone contribuant, ainsi largement, à la récurrence des inondations.

**Figure 3: Nappe sub-affleurante marquée par la saisonnalité (source Touré-Fall et Fall, 2001)**

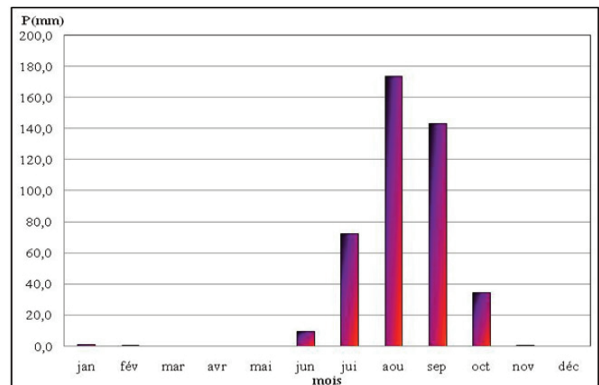


## 1.2. Un retour des pluies à la normale, source d'angoisse

La région de Dakar appartient au domaine climatique sahélien. Les pluies y sont enregistrées généralement entre juin et octobre avec un maximum en août (figure 4). Eu égard à sa position géographique, "privilegiée" par l'océanité, elle bénéficie d'une ambiance climatique assez douce. Cependant, même si les flux aériens, humides la plupart du temps, apportent une certaine nuance à la siccité caractéristique du domaine sahélien, au travers d'une analyse approfondie de la pluviométrie, élément déterminant en latitude intertropicale, des

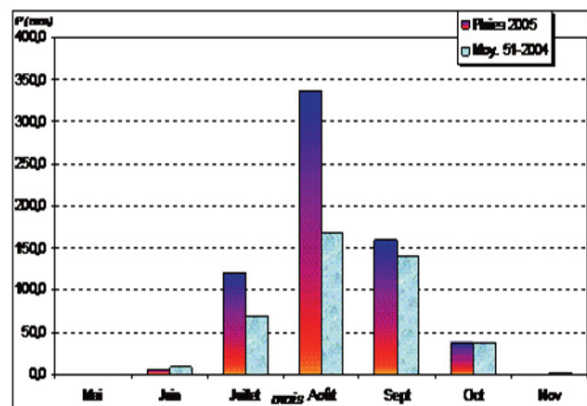
contraintes climatiques à l'occupation de l'espace apparaissent.

**Figure 4 : Pluies moyennes mensuelles à Dakar-Yoff (1950-2010)**



La situation pluviométrique à Dakar montre clairement que malgré la baisse généralisée des totaux, la décennie 2001-2010 a connu une situation particulière. L'année 2005 peut être considérée comme l'année phare de démarrage des inondations les plus importantes connues à Dakar pour la période actuelle (figure 5). Les années 2008 et 2010 se sont, par la suite, singularisées avec des totaux relativement importants (figure 4). Les cumuls mensuels ont été particulièrement importants en août et septembre avec respectivement 336 et 159,8 mm en 2005 (figure 5) et un total annuel de 663,4 mm, record jamais atteint depuis 1970.

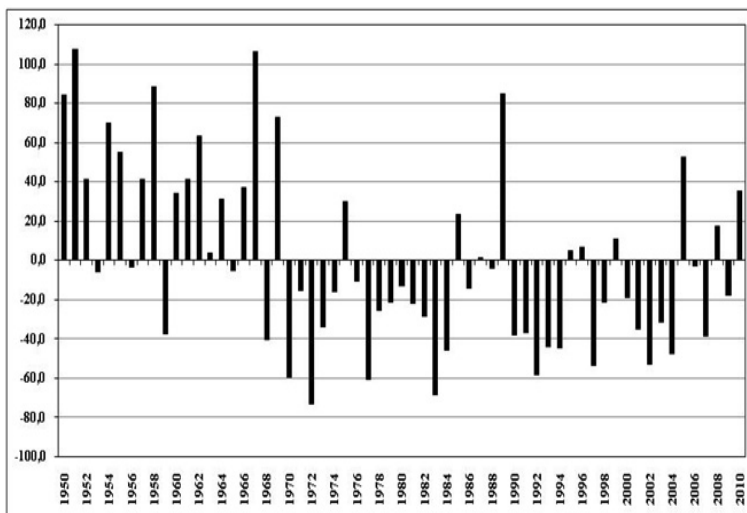
**Figure 5 : Evolution comparée de l'hivernage 2005 et de la série 1951-2004 à Dakar-Yoff**



Depuis cette date, malgré la relative baisse des quantités pluviométriques recueillies en 2006 et 2007, la situation ne s'est jamais estompée. Elle s'est, au contraire, renforcée, notamment en 2008 et 2010, années aux totaux pluviométriques également excédentaires (figure 6).

Compte tenu des caractéristiques topographiques globalement basses et de la nappe phréatique sub-affleurante, la forte pluviométrie observée ces dernières années a provoqué d'importantes inondations dans les dépressions anarchiquement occupées, entraînant des impacts environnementaux considérables mais aussi de graves conséquences sur la mobilité urbaine et la santé des populations.

**Figure 6 : Evolution interannuelle des pluies à Dakar-Yoff (1950-2010)**



## 2 – Une désarticulation continue du tissu urbain

Plusieurs facteurs socio-économiques concourent à l'explication des inondations dans la banlieue dakaroise. Il s'agit, entre autres, des spéculations foncières, des défaillances institutionnelles et réglementaires imputables aux autorités locales. En effet, Pikine est fortement convoitée pour l'habitat à cause d'une urbanisation rapide dans un espace sans réserve foncière importante.

La forte occupation des zones non aedificandi dans cet espace remonte au début des années 1970 ; période qui correspond à la grande sécheresse en Afrique de l'Ouest et caractérisée par l'afflux massifs de ruraux vers les centres urbains. Or, ces migrants à la recherche de meilleures conditions de vie, ne disposaient pas d'une stabilité économique leur permettant d'être éligibles aux programmes immobiliers.

C'est ainsi que les zones dépressionnaires des "Niayes" complètement asséchées ont fait l'objet d'une occupation anarchique sans aucune norme urbanistique élémentaire, d'assainissement notamment. Le développement de l'habitat irrégulier dans ces zones y est aussi corrélatif à l'expansion du maraîchage ; la demande urbaine croissante en produits maraîchers étant couverte par les migrants, foncièrement agriculteurs.

Les implantations incontrôlées et irrégulières de populations dans ces dépressions se sont exacerbées surtout durant les années 1980 avec l'arrivée en masse des ruraux. Sur une population estimée à 2.381.426 habitants en 2004 (DPS, 2002) pour l'ensemble de l'agglomération dakaroise, 43% habitent Pikine, d'où la forte pression démographique avec une densité dépassant 4000 habitants au km<sup>2</sup>.

Sur un taux d'urbanisation annuel d'environ 8% pour Dakar, seuls 3% sont dus à la croissance naturelle ; les 5% restant étant imputables au solde migratoire largement positif (Kane, 2007). La forte croissance démographique, la densification du tissu urbain, son imperméabilisation, et les multiples constructions irrégulières dans les dépressions – 25 à 45% de l'habitat selon Kane (2007) – ont provoqué de sérieux problèmes d'évacuation des eaux de ruissellement en période d'hivernage avec des conséquences socio-environnementales d'une ampleur considérable.

### 3 - Des inondations aux impacts multiples

Les inondations ont provoqué d'importantes conséquences environnementales, socio-économiques, institutionnelles et administratives dans la ville de Pikine.

#### 3.1. Impacts environnementaux et socio-économiques

Les constructions anarchiques dans les dépressions ont complètement perturbé une bonne partie des "Niayes" de Pikine. En effet, les habitations et les infrastructures ont obstrué les cours d'eau traditionnels empêchant ainsi l'écoulement correct des eaux pluviales. Egalement, un grand nombre d'axes routiers coupés, par endroits, ont été à l'origine de contraintes de la mobilité urbaine (photo n°1).

La stagnation des eaux sur la voie publique et la destruction des routes principales, en rendant l'accès difficile aux camions de ramassage des ordures ménagères dans les quartiers spontanés, posent un problème de collecte de déchets. Dès lors, l'entassement (photo n°2) de ceux-ci sur la voie publique et l'insalubrité des sites concernés sont source de pullulation de virus, d'agents pathogènes et vecteurs de maladies mais aussi de prolifération de plantes aquatiques favorables au développement de gîtes larvaires..

Cette situation est à l'origine de conditions sanitaires précaires avec la recrudescence de nombreuses maladies. Le paludisme est devenu endémique et sa

résurgence pendant la saison pluvieuse inquiète beaucoup les populations. Il faut aussi noter l'existence de maladies diarrhéiques qui s'expliquent par le contact de la population avec les eaux usées et les ordures aux odeurs nauséabondes, dans les zones affectées (Sané et Ndiaye, 2006).

Photo n°1 : Inondation de l'autoroute A1 en 2005



Photo n°2 : Immondices dans les eaux stagnantes



Dans ces conditions d'insalubrité et de manque d'hygiène, les parasitoses intestinales et autres

infections d'origine hydrique se développent inévitablement, au même titre que les maladies dermatologiques. Les problèmes sociaux et les dégâts matériels sont aussi considérables. Les conséquences économiques récurrentes à la fin de chaque saison des pluies se traduisent surtout en termes de pertes d'investissements de plusieurs années d'effort. Plus de 800 ménages ont vu leurs maisons envahies par les eaux de pluie pendant l'hivernage 2005 (Kane, 2007). En 2010, les inondations ont provoqué 11.936 sinistrés et entraîné la destruction complète ou partielle de 457 maisons (tableau1). Les familles les plus aisées se sont déplacées vers d'autres endroits plus propice à l'occupation humaine, tandis que les ménages démunis pataugent encore dans les eaux, car ne disposant pas de moyens pour se reloger ailleurs. Les charges sociales des familles victimes des inondations ont ainsi considérablement augmenté ; les frais de location de maisons et les coûts sanitaires s'ajoutant aux dépenses quotidiennes déjà excessives.

**Tableau 1 : Statistiques des dégâts causés par les inondations de 2010 à Pikine**

Quartiers	Nombre de sinistrés	Nombre de maisons complètement détruites	Nombre de maisons partiellement détruites
Boune	2009	23	16
Pikine-Guinaw Ral- Djidah Thiroye Kao	2779	230	117
Diamaguene Sicap Mbaou	2867	17	13
Malika- Keur Massar	1514	21	0
Yeumbeul Nord et Sud	2267	17	3
<b>Total</b>	<b>11436</b>	<b>308</b>	<b>149</b>

### 3.2. Désarticulations institutionnel et administratif

Les inondations ont créé de sérieux dysfonctionnements institutionnels et administratifs dans leur gestion. Elles ont révélé des défaillances institutionnelles et administratives et installé une forte incompréhension entre les autorités locales et les populations victimes des inondations qui n'ont pas manqué de manifester leur mécontentement face à la non résolution définitive de leurs problèmes. Il faut cependant

noter les limites décisionnelles qui ne sont pas claires entre les autorités municipales et la sous-préfecture, en termes de prérogatives dans la gestion des inondations.

La présence des services et structures de l'Etat (installations électriques, adduction d'eau, écoles, marchés) et le caractère irrégulier des habitations constituent une autre contradiction à relever. Comment justifier la présence de l'Etat dans des endroits à priori inhabitables ? Aussi, la lutte contre les inondations s'inscrit-elle dans une politique globale d'aménagement du territoire, sachant que les efforts déployés par les autorités ne concernent les quartiers inondés que ponctuellement, et donc sans véritables solutions à terme. Par ailleurs, malgré les tentatives partielles de résolution des inondations, les populations ne sont ni informées, ni réellement associées aux décisions les concernant ; ce qui constitue souvent un frein certain dans l'élaboration des mesures d'éradication du phénomène. Or, l'implication des collectivités locales aurait pu faciliter la mise en œuvre des décisions relatives aux populations et la concertation aurait aussi rendu plus efficaces les opérations et dispositifs de secours aux sinistrés.

### Conclusion

Les inondations observées à Dakar depuis 2005 s'expliquent par une combinaison de phénomènes, à la fois, naturels et socioéconomiques. L'évolution des précipitations pluvieuses durant les deux dernières décennies indique un retour sporadique à la normale, comme l'attestent les totaux enregistrés en 2005, 2008 et 2010. L'évolution pluviométrique fait également ressortir une période sèche survenue pendant les années 70 et 80 ; période au cours de laquelle, il a été observé un afflux massif de ruraux vers Dakar et une occupation anarchique des zones inondables asséchées. Au delà du caractère naturel de la pluviométrie, ses impacts ont été amplifiés par la multiplication des habitations spontanées dans des endroits impropres à l'habitat. Cette situation

est devenue désastreuse avec une manifestation plus marquée des pluies ces dernières saisons, causant ainsi des inondations qui sèment désolation et angoisse au sein d'une population dont la majorité est pauvre et vit dans la précarité.

L'analyse de la problématique des inondations à Pikine, banlieue dakaroise, montre que ce phénomène constitue un sérieux problème tant du point de vue écologique, économique, sanitaire que social. Elle fait surtout, apparaître les insuffisances dans la gestion urbaine, l'aménagement du territoire, le respect des textes et de la réglementation en vigueur en matière d'occupation de l'espace. L'ampleur du phénomène a enfin révélé beaucoup de défaillances politiques et institutionnelles qui ne sont pas de nature à faciliter leur gestion. Or, ces difficultés et problèmes nécessitent des stratégies et des solutions idoines aussi bien de la part des populations que des pouvoirs publics. Car, il est encore temps de comprendre que la ville devrait être vue, non seulement, au travers des coûts économiques, sociaux et environnementaux qu'elle engendre, mais doit être redécouverte comme un véritable dispositif de développement, capable de générer des économies d'échelle inventives.

## Références bibliographiques

DPS, 2002 : Recensement Général de l'Habitat et de la Population du Sénégal. DPS, 70p.

Kane N. K., 2007 : Analyse de la gestion des inondations dans la région de Dakar. Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies, FASEG, UCAD, 105p.

LEROUX M., SAGNA P., 2000 : Le climat du Sénégal. In Les Atlas de l'Afrique : Sénégal. Paris, Les Editions Jeune Afrique, pp. 16-19.

NDIAYE A., 2005 : La Pléthore du Parc Automobile à Dakar et ses Conséquences sur l'Environnement et la santé des populations. Mélanges offerts au Professeur Boubacar Ly, FLSF – UCAD

NDIAYE P., 2000 : Végétation et faune. In Les Atlas de l'Afrique : Sénégal. Paris, Les Editions Jeune Afrique, pp. 20-21.

SALL M., 1982 : Dynamique et morphogenèse actuelles au Sé-

négel occidental, Thèse de Doctorat d'Etat, Université de Strasbourg, 1,2 tomes

SECK A., 1970 : Dakar, Métropole ouest africaine. Mémoire n°85 de l'Institut Fondamental de l'Afrique Noire (IFAN) Dakar, 516p.

Sagna P., 2007 : Les caractéristiques climatiques du Sénégal. In Les Atlas de l'Afrique. Editions J. A., pp. 66-69.

Sané T., Ndiaye A., 2006 : La variabilité climatique et ses conséquences environnementales à Dakar. In Les risques liés au temps et au climat, Actes du XIXème colloque de l'Association Internationale de Climatologie (AIC), 6-9 septembre 2006 à Epernay (France), pp.508-513.

Touré Fall S. Fall A. S., 2001 : Cités horticoles en sursis ? L'agriculture urbaine dans les grandes Niayes au Sénégal. CRDI, 129p.