

La production des territoires de développement : concepts, modèles et innovations

Roland POURTIER, Professeur à l’Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Roland.Pourtier@univ-paris1.fr

L’objet de mon intervention, au titre de “ grand témoin ” consistait en un élargissement de la réflexion consacrée à “ la production des territoires du développement ”, au-delà des exemples sud-africains et français. A cet effet, un “ questionnaire sur les processus administratifs et politiques de recomposition territoriale dans un Etat ou un ensemble d’Etats ” avait été adressé à l’initiative de Frédéric Giraut à un certain nombre d’universitaires travaillant dans des espaces très divers. Sept réponses sont parvenues, concernant le Maroc (Saïd Boujrouf et Frédéric Giraut), la Namibie (Olivier Graefe), le Chili (Anne-Laure Amilhat-Szary), le Brésil (Hervé Théry et Neli de Mello), le grand nord canadien (Béatrice Collignon), la Chine (Thierry Sanjuan). Quant à Kevin Cox, estimant que sa réflexion entrerait mal dans le cadre du questionnaire, il a envoyé un texte élaboré où il expose son point de vue sur le territoire : “ The territorial structure of the State : some critical reflexions ”.

Ce matériau composite et fragmentaire ne se prête naturellement pas à une synthèse définitive dont le petit nombre d’exemples cités réduirait de toute façon la portée. Il apporte toutefois d’utiles éléments au débat. Je m’en suis inspiré pour formaliser les quelques observations que je soumetts à la discussion, sans me limiter pour autant à ces études de cas mais en y intégrant ma propre expérience, acquise en particulier en Afrique centrale, notamment dans l’étude de la formation de l’Etat au Gabon.

S’interroger sur la production des territoires conduit, inéluctablement à la question des découpages spatiaux, de leur signification et de leur efficacité politique. Pourquoi, comment, à quelle échelle et à quelle fin découpe-t-on ? Les processus d’élaboration de limites ou de frontières de tous ordres revêtent aujourd’hui un caractère universel. Le cadastrage de la terre participe d’une mondialisation qui traque les derniers espaces où ne règne pas encore la tyrannie du trait. Géomètres et cartographes ont joué un rôle décisif dans la définition de l’ordre spatial, la “ linéarisation ” de l’espace, la production de territoires méticuleusement sertis, aux contours indiscutables, éliminant peu à peu l’imprécision spatiale des débuts.

Cette mise en territoire, expression de l’emprise humaine sur l’étendue terrestre, est étroitement liée à l’invention de droits sur l’espace, à l’appropriation, individuelle ou collective, de parcelles de terre. Parcellisation, cantonnement, “ encadrement territorial ” accompagnent l’histoire de l’humanité. Prenant le point de vue de Sirius et le risque de simplifications outrancières, j’en

proposerais une interprétation en trois âges, définis par le caractère dominant des relations entre les sociétés humaines et l’espace.

Le premier âge est celui de la fluidité. Il correspond à une humanité encore peu nombreuse, ignorant la finitude spatiale. Le sens territorial s’enracine dans le rapport au milieu et aux ressources qu’il procure. La précision spatiale importe peu dans des sociétés vouées à un relationnel en réseau. Les sociétés qualifiées autrefois de “ primitives ” fonctionnaient sur ce modèle aujourd’hui relégué aux marges de l’œcoumène, qu’il s’agisse des Inuits du grand nord canadien, ou des populations vivant dans la forêt équatoriale (Indiens d’Amazonie, Pygmées, tribus de Nouvelle Guinée) pour prendre deux situations extrêmes. Les essarteurs gardent encore une bonne dose de fluidité, l’agriculture sur brûlis, dans un contexte de basse densité, n’imposant pas de bornage précis. Les populations non urbanisées d’Afrique centrale vivent ainsi dans un espace fluide.

Le deuxième âge est placé sous le signe de la géométrie. Il correspond à ce qu’on désigne souvent sous l’appellation générique de modernité. La modernité s’accompagne en effet d’une géométrisation du monde dont on trouverait les prémices dans les travaux d’arpenteur de l’Egypte pharaonique et plus généralement des anciennes civilisations. Par le relais de la Grèce et la conceptualisation scientifique de pratiques auparavant empiriques, par celui de Rome et de la formalisation de droits qui régissent encore largement le rapport social à l’espace dans le monde occidental, la géométrie a investi le territoire. C’est sans doute le Siècle des Lumières qui a porté à sa perfection la pensée géométrique. L’Encyclopédie en est pétrie : géométrie, mécanique, démarche classificatoire renvoient à des paradigmes communs. Il revint à la Révolution française de passer à l’acte : la Constituante créa, dans un même mouvement de portée révolutionnaire inouïe, le département et le citoyen, avec une conviction d’universalité qui ne s’est pas démentie depuis. Elle balayait l’Ancien Régime et ses privilèges tant territoriaux que généalogiques selon une conception d’égalité de droits dont l’expression spatiale devait être l’homogénéité du territoire d’une République “ une et indivisible ”. Les découpages en circonscriptions emboîtées et hiérarchisées - département, arrondissement, canton, commune – toutes homologues à leur niveau respectif, effaçaient les particularismes provinciaux, chaque citoyen étant positionné sur un pied d’égalité (égalité de droit s’entend) vis-à-vis de la loi et des lieux d’exercice du pouvoir d’État.

Ce qu’on peut, sans chauvinisme excessif, qualifier de “ modèle français ” s’est propagé, sous des formes plus ou moins adaptées aux contextes locaux, dans une partie du monde. Tel est le cas du Chili, pour citer l’exemple présenté par A-L. Amilhat-Szary qui indique que “ le cadre français est une référence constante ”. Mais c’est au sein de l’ancien empire colonial français qu’on trouve les reproductions les plus fidèles au modèle. S.Boujrouf et F. Giraut en font état pour le Maroc. J’ai moi-même étudié attentivement ces questions dans l’ex AEF : je suis frappé par l’extraordinaire mimétisme dont témoignent les politiques territoriales d’Etats qui ont totalement intégré l’héritage colonial et qui, depuis les indépendances, reproduisent à la lettre les principes et

les méthodes autrefois imposés par la métropole. Mieux, la plupart d’entre eux suivent, avec un décalage variable dans le temps, l’évolution contemporaine des conceptions françaises en matière de gestion du territoire. Ainsi en est-il de la décentralisation, très largement préconisée bien que sa mise en œuvre se heurte aux contraintes financières et aux balbutiements de la fiscalité locale d’une part, aux pressions de revendications à caractère ethnique en porte-à-faux avec les principes de la citoyenneté et de la démocratie électorale d’autre part. Le mimétisme formel, porté à un point extrême dans le cas du Gabon, y compris dans la naturalisation des dénominations des circonscriptions territoriales à tous les niveaux de leur hiérarchie¹, n’empêche pas des pratiques qui, au nom d’une “ géopolitique ” influencée avant tout par les forces socio-ethniques, peut en subvertir l’application. En tout état de cause, les acteurs politiques moulent leurs stratégies sur le cadre territorial, les grandes subdivisions de l’espace national (provinces ou régions) devenant avec le temps un référentiel pour les constructions identitaires et un support pour l’émergence des pouvoirs à l’échelle infra-étatique.

L’Afrique du Sud vit depuis quelques années une véritable révolution territoriale dont l’objectif évident est d’effacer les traces du passé – de cet “ ancien régime ” de l’apartheid – par une recomposition d’espace radicale. L’entreprise, remarquablement pilotée et rondement menée, confirme de manière éclatante la dimension idéologique de toute action volontariste concernant le territoire. La carte élaborée par le Demarcation Board proclame la rupture avec le traitement racial de l’espace ; elle énonce une nouvelle philosophie politique. Les redécoupages ne sont certes pas en mesure d’éliminer une ségrégation raciale dont on observe le maintien ou la recomposition au sein des nouvelles municipalités. Du moins autorisent-ils une autre gestion de l’espace public. En poussant à l’extrême les logiques de la séparation résidentielle, de l’étanchéité raciale, de l’enfermement, l’apartheid avait engendré des configurations spatiales schizophréniques, application déviante de la modernité produite par le capitalisme colonial sud-africain. La nouvelle Afrique du Sud applique une autre géométrie, avec la conviction qu’en changeant l’espace elle changera la société. C’est là un véritable point de débat.

Sans qu’il soit nécessaire de multiplier les exemples, on peut donc considérer qu’une des manifestations de la modernité réside bien dans les vertus attribuées aux lignes séparatives, aux limites, à un encadrement confondu avec un “ encartement ”. La mise en carte va de pair avec la carte d’identité, la carte d’assuré social, et d’autres encore qui toutes réfèrent au lieu, à l’appartenance, par naissance ou résidence, à une circonscription. A la généalogie associée à la fluidité s’est substitué une géométrie (une géologie si le mot n’était déjà pris) constitutive de la modernité.

¹ R. Pourtier, “ Nommer l’espace. L’émergence de l’Etat territorial en Afrique Noire ”, *L’espace géographique*, 1983, N° 4, pp 293-304.

Le troisième âge se rapproche du modèle biologique (je n’ai pas trouvé de qualificatif pleinement satisfaisant). Il concerne les pays réputés “avancés” et participe de la “post modernité”. Il se caractérise par une complexité accrue. La ligne, en effet, a montré ses limites : de multiples procédures visent à la transcender en inventant des transgressions, des transversalités. En terme territorial cela concerne le transfrontalier quand il s’agit des pourtours, le transnational quand il s’agit de la mondialisation de l’économie, ou encore ces “entre-deux” aux contours incertains et mouvants, espaces protéiformes, osmotiques qui brouillent l’image des pavages statiques. Le modèle de référence n’est plus la géométrie euclidienne ou la mécanique ; il est à rechercher du côté des nouvelles mathématiques, des espaces flous, et de la biologie. L’ampleur prise par les flux et les réseaux dans un monde de mobilité et de communication démultipliée fait exploser les cadres rigides des territoires de la modernité. On ne revient pas pour autant à la fluidité d’antan : les nouvelles modalités de territorialisation ne se développent que sur le substrat d’un espace préalablement ordonné par la découpe des géomètres. C’est ainsi qu’en France les “pays”, espaces de projet sans contours rigides nés du désir de remédier aux effets d’un fractionnement territorial excessif, se superposent aux circonscriptions administratives en tentant d’associer la société civile locale à la gestion des espaces de vie (“bassin de vie”, “bassin d’emploi” etc.). Ces espaces en cours de gestation répondent à un besoin de proximité et d’affinité, tout comme, si on peut oser cette comparaison - les espaces ethniques africains qui composent le tissu vivant des sociétés.

Ce serait une erreur d’opposer modernité et post-modernité : leur rapport ne réside pas dans la contradiction mais dans le dépassement. Les nouvelles fluidités spatiales, tout comme les “flexibilités” temporelles, s’articulent sur des étendues et des temps parfaitement régulés.

.....

Je suis conscient que ces réflexions abstraites et de portée très générale autour du territoire, sont bien éloignées des préoccupations des praticiens engagés dans l’action immédiate. Toutefois, la prise de distance par rapport à une politique territoriale particulière, sa mise en perspective historique n’est peut-être pas tout à fait inutile. Dans cette conviction, je ferai quelques remarques complémentaires afin d’approfondir le questionnement relatif à ce concept complexe de territoire, d’ailleurs difficilement traduisible en anglais. D’abord, bien sûr, pour rappeler, si cela était nécessaire, que la question du territoire est inséparable de celle du pouvoir. On touche ici à l’essence même d’une géopolitique qui, selon Yves Lacoste, s’intéresse d’abord aux conflits de pouvoir sur des territoires. Quelles que soient les définitions qu’on en donne, pouvoir et territoire constituent un insécable janus. Partager l’espace à des fins d’usage exclusif, le découper pour permettre le contrôle social, installe le territoire au cœur du politique. Mais le territoire va aussi de pair avec l’identité collective. Cela soulève des questions auxquelles la fin de la guerre froide a redonné une brûlante actualité en réveillant des aspirations identitaires. Parce qu’elles cherchent leur légitimation dans une relation exclusive au territoire, celles-ci sont porteuses des dangers d’une “autochtonie” dont l’histoire récente ne manque pas d’exemples. L’instrumentalisation politique

d’entités ethniques territorialisées constitue un des principaux facteurs d’instabilité et de violence, non seulement en Afrique mais partout dans le monde lorsque les pulsions identitaires se crispent sur des revendications territoriales.

Dans tous les cas, le territoire et la mémoire sont unis par d’étroites et nécessaires relations dialectiques, l’un et l’autre se nourrissant de l’autre. Fruit de l’histoire, le territoire produit à son tour de l’histoire. Territoire, pouvoir, mémoire forment un trièdre dans lequel s’inscrivent les dynamiques sociales selon des trajectoires spécifiques. Au Brésil, dont H. Théry et Neli de Mello disent que les modèles français et sud-africains sont ignorés, l’histoire de la formation du territoire, dominée par la séculaire progression d’un front pionnier de l’Atlantique vers les profondeurs amazoniennes, a engendré des formes d’organisation territoriale portant la marque de l’appropriation progressive de l’espace. Comme dans d’autres “pays neufs” colonisés par les Européens, tels les Etats-Unis ou l’Australie, l’emprise territoriale s’est faite au détriment des autochtones. L’histoire des Etats-Unis et de la création successive des Etats, les Indiens étant éliminés ou relégués dans des “réserves” n’est pas sans rappeler celle de l’Afrique du Sud, d’autant que la comparaison s’élargit aux politiques raciales, tardivement abandonnées et à la ségrégation en ghettos, toujours très prégnante. L’innovation territoriale introduite récemment au Canada ne manque pas d’intérêt : la création du Nunavut dans l’immensité des terres arctiques correspond à une reconnaissance de la légitimité historique de l’identité des Inuits. Ce nouveau territoire en est le symbole et le garant. La résurgence de revendications territoriales, exprimées par les Indiens d’Amérique, les Aborigènes d’Australie et d’une façon générale par les peuples qui furent un jour dépossédés, souligne la force du lien entre la conscience identitaire et l’aspiration au territoire qui la matérialise, fût-ce symboliquement. Le “droit des peuples à disposer d’eux-mêmes” ne trouve son accomplissement que dans l’appropriation territoriale.

Les héritages historiques, les empreintes singulières laissées par les puissances coloniales selon leur génie propre, n’ont pas perdu de leur actualité. En attestent les divergences toujours perceptibles entre les conceptions anglo-saxonne et française. La première privilégie les processus, la seconde les structures. Cette distinction est confirmée par la contribution de Kevin Cox qui se déclare mal à l’aise pour répondre à un questionnaire qui enfermerait dans une approche statique du territoire, alors que la vraie question est pour lui celle des acteurs et des rapports de force entre groupes sociaux. Son texte consacré à la structure territoriale de l’Etat se focalise donc sur le soubassement social de celui-ci, qu’il s’agisse du rôle imparti à la société civile ou de la division sociale du travail inhérente à l’Etat capitaliste. Si l’espace est un “produit social”, dans l’acception qu’en donna Henri Lefèvre, l’analyse doit privilégier les acteurs. L’exemple des stratégies individuelles qui, aux Etats-Unis, réagissent au “busing” scolaire organisé pour répondre aux objectifs de la “discrimination positive” est à cet égard très démonstratif : une politique visant à la déségrégation au niveau des écoles aboutit dans les faits à un renforcement de la ségrégation : “Busing induced ‘white flight’”. Là encore la parenté avec l’Afrique du Sud paraît évidente. La

mise en œuvre de la “ carte scolaire ” en France conduit elle aussi à des comportements similaires : les classes moyennes s’efforcent de la contourner en usant de passe-droit et de procédures dérogatoires. On peut donc en conclure à l’existence d’une forte résonance entre les découpages en circonscriptions, les contraintes et les avantages qui s’y attachent, et la reproduction sociale.

Ce dernier thème est développé dans le texte d’Elisabeth Peyroux, “ Innovation et régulation territoriale dans les périphéries de Windhoek ”. Son analyse, guidée par les thèses de l’école de la régulation, montre que les changements en cours dans une Namibie qui a entrepris, comme l’Afrique du Sud, d’effacer l’héritage de l’apartheid, n’ont pas modifié les structures socio-économiques et qu’ils s’accompagnent “ d’une reproduction, voire d’un renforcement des inégalités ”. Là comme partout ailleurs les pesanteurs sociales sont gravées dans l’espace. Les inégalités ont toujours une dimension spatiale, ne serait-ce que par l’opposition structurelle et entre centre et périphérie.

Cette brève évocation de quelques questions posées au territoire en montre la diversité, tout autant que la gravité. D’essence fondamentalement politique, l’organisation territoriale n’est ni neutre ni innocente. L’organisation descendante constitue un puissant outil de contrôle social dont ont joué tous les totalitarismes en s’appuyant sur un rigoureux quadrillage de l’espace. Les dérives de l’âge géométrique ont engendré toutes sortes de relégations. L’univers kafkaïen correspond bien à cette situation. Avec les nouvelles technologies, l’actualité est plutôt celle d’un Big Brother qui se joue de la matérialité de l’espace et rend les frontières dérisoires. C’est pourquoi les dynamiques du bas, les revendications en faveur du local, de l’espace du quotidien, des solidarités fondées sur la proximité et la complicité des hommes avec leurs lieux familiers revêtent une telle importance comme antidote à la tentation totalitaire inscrite en puissance dans le contrôle territorial. L’analyse du territoire introduit par conséquent une réflexion sur la démocratie.