



**HAL**  
open science

# Pour une expertise participative qui accompagne l'émergence de territoires citoyens du local vers le global

Patrick Daquino

► **To cite this version:**

Patrick Daquino. Pour une expertise participative qui accompagne l'émergence de territoires citoyens du local vers le global. 2004. hal-00157746

**HAL Id: hal-00157746**

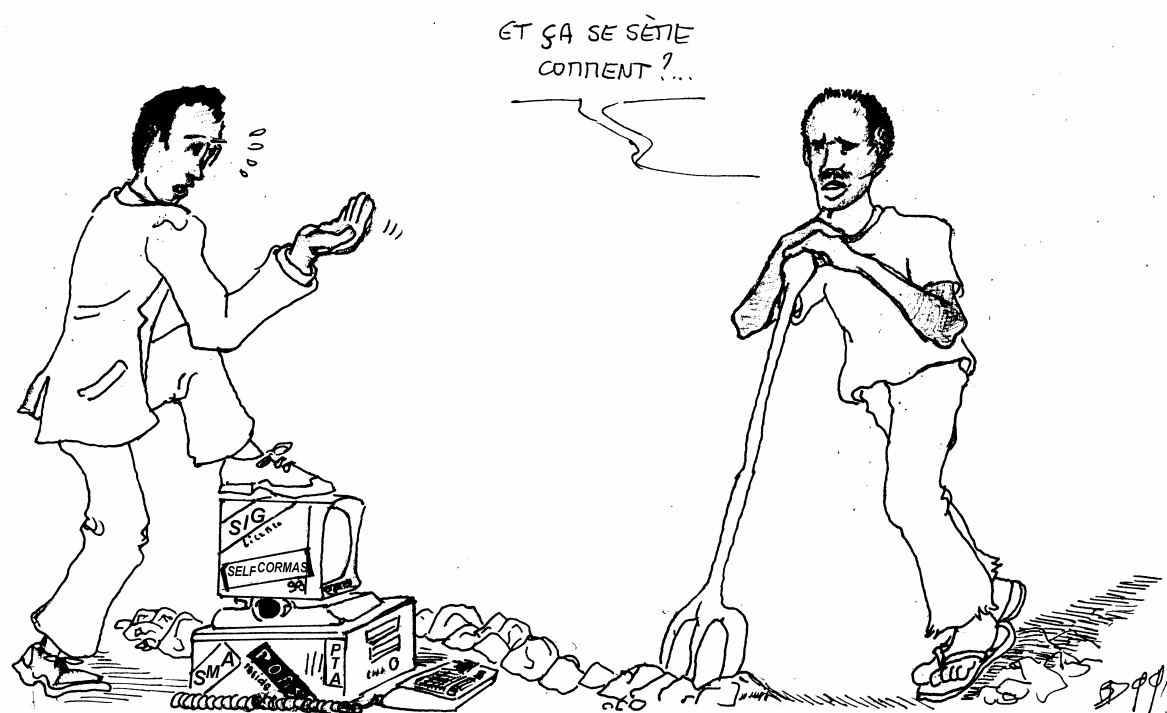
**<https://hal.science/hal-00157746>**

Preprint submitted on 4 Jul 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour une expertise participative  
qui *accompagne*  
l'émergence de territoires citoyens  
du local vers le global



PATRICK D'AQUINO

MARS 2004

daquino@cirad.fr

*A mon père*

## **Mots clés**

**Participation – Empowerment –  
Modélisation participative - Planification**

*The reasonable man adapts himself to the world;  
the unreasonable one persists in trying to adapt the world to himself.  
Therefore, all progress depends on the unreasonable man*

George Bernard Shaw, *Man and Superman*

## SOMMAIRE

Préambule : les fondements de la démarche.....	7
Introduction : Les défauts de la pratique Du développement local à la décentralisation, un bilan mitigé.....	12
I La participation, inadaptée à un transfert de responsabilités.....	13
II La planification locale participative : un pilotage technique.....	17
III Des idéologies implicites contradictoires. ....	21
IV Conclusion : une démarche spécifique à construire. ....	27
Première Partie : De la pratique à la théorie. Vers un nouveau paradigme : les <i>territoires ascendants</i> .....	29
I L'appropriation territoriale, ou la perception du territoire comme un construit social toujours possible. ....	29
I.1. Une dimension politique explicite.....	31
I.2. D'un espace politique à un champ territorial.....	36
I.3. L'ultime territorialité. ....	42
II Du local au global, une démocratisation ascendante. ....	46
II.1. Continuité sociétale, discrétisation politique et territoriale ....	46
II.2. Vers la formalisation dynamique d'une connexité territoriale : l'ascendance. ....	52

II.3. Vers un nouveau paradigme ?.....	65
Deuxième partie : De la théorie à une nouvelle pratique. <i>L'accompagnement territorial</i> à une maîtrise ascendante des territoires. ....	69
I Les enjeux d'un accompagnement territorial à l'ascendance. ....	69
I.1. Une instrumentation "à visée politique" : un renforcement du <i>pouvoir</i> des populations dans les processus de décision concernant leurs territoires. ....	70
I.2. Pour de nouveaux comportements : remplacer le concept participatif par un concept d'endogénéité. ....	74
I.2.1. Le concept d'endogénéité.....	74
I.2.2. Les conditions d'expression d'une pratique collective territoriale.....	78
I.2.3. Pour un système d'information transférant le pouvoir sur l'information .....	82
II L'auto-conception des systèmes d'information.....	85
II.1. Les principes de l'auto-conception. ....	85
II.2. Première étape : les capacités d'analyse cartographique.....	89
II.3. Deuxième étape : la conception d'un système d'information géographique sur le territoire	90
II.4. Troisième étape : la conception d'un modèle de simulation.....	97
II.5. Conclusion : l'auto-conception, une méthode adaptée à l'accompagnement territorial	111
III La Planification Autonome Progressive. ....	113
III.1. Les références historiques de la Planification Autonome Progressive.....	113
III.2. La Planification Autonome Progressive : l'appui à un processus continu de décision sur le territoire	116

III.3. Première étape : débiter par une animation inter-institutionnelle.....	122
III.4. Deuxième étape : amorcer une appropriation territoriale.....	130
III.5. Troisième étape : laisser s'effectuer un apprentissage progressif de pratiques collectives de gestion territoriale .....	133
III.6. La poursuite du processus par une double dynamique continue : la planification et la régionalisation .....	144
IV Conclusion : l'accompagnement territorial, une nouvelle forme d'appui technique .....	146
IV.1. Une nouvelle méthode pour la conception d'opérations de développement .....	146
IV.2. Une stratégie pour adapter progressivement des opérations de développement descendantes.....	150
Perspectives.....	154
I L'évolution des comportements, un défi à poursuivre.....	154
II Pour une géographie engagée de l'action territoriale. ....	155
Bibliographie.....	158

# Préambule : les fondements de la démarche

*Le moment est sans doute venu  
d'élargir nos façons de raisonner*

Jean-Paul Ferrier, *Antée 2*

Il serait aussi difficile de circonscrire géographiquement le champ d'investissement de cet ouvrage que de prétendre identifier précisément le type de situations qu'il veut traiter. L'expression "gestion décentralisée de territoire" peut s'appliquer à bien des contextes différents, que ne recourent ni les clivages entre le Nord et le Sud ou l'Urbain et le Rural, ni l'échelle d'intervention ("terroir", "local", "pays", État, sous région,...), ni même la forme d'organisation politique, l'émergence d'une gestion territoriale localisée étant réalisable dans des situations politiques bien différentes. Il nous est de la même façon délicat de définir le "champ d'intérêt" des travaux présentés ici, qui mêlent aventureusement déambulations théoriques aux frontières de la géographie et des sciences politiques et constructions strictement *terre à terre*, à la fois surgies du, faites de, et destinées au "terrain". Comme toute œuvre humaine, ce sont les sentiments de leur auteur, à la fois très proche de la pratique opérationnelle d'appui à la gestion du territoire et attiré par les parfums d'une géographie théorique, voire philosophique, qui transparaissent dans ce parcours de recherche. En fait, le plus humblement possible, cet ouvrage s'adresse à tous ceux qui reconnaîtront leurs questionnements dans les interrogations suivantes, qui au fil d'un parcours plus itératif que stratégique, ont construit une certaine problématique scientifique : quel accompagnement à une gestion locale de territoires afin de produire une maîtrise ascendante de territoires, du local au global ?

Entre modelages pratiques et considérations théoriques, c'est un itinéraire toujours réflexif, qui débute par des contraintes purement opérationnelles d'où germent progressivement des explorations de plus en plus théoriques, et dont les fruits les plus mûrs sont immédiatement confrontés aux rigueurs du terrain.

## Des difficultés à réussir une approche participative du développement

Au Nord comme au Sud, il est maintenant admis que la mondialisation ne pourra faire fi d'une certaine reconnaissance du "local", à la fois pour ses responsabilités dans la gestion des ressources renouvelables ou plus globalement dans le développement. Néanmoins, la difficulté reste encore entière, que ce soit pour réconcilier le local et le global ou pour installer à chaque niveau territorial une participation soutenue et durable des acteurs aux prises de décision les



concernant. D'un côté, les outils traditionnels de planification ont été conçus pour une planification technico-administrative descendante et s'adaptent mal à une prise en charge directe par les acteurs eux-mêmes. De plus, bien que parfois pertinents au niveau national ou sous-régional, ils sont généralement inadaptés pour appréhender les objectifs et les contraintes sociales et locales. A l'inverse, si les démarches locales et participatives héritées des mouvements idéologiques des années soixante sont plus proches des populations, leurs résultats sont pour l'instant difficilement extrapolables et ont rarement une envergure opérationnelle. Même si les expériences des vingt dernières années ont donné corps à une approche locale de cette problématique de développement, ces approches ont encore beaucoup de difficultés à se déployer en une dynamique régionale et durable et en une méthode solide et généralisable.

Au contraire, ils ne parviennent le plus souvent qu'à réussir que des expériences localisées dans le temps et l'espace, avec des investissements trop considérables. La difficulté est alors de réussir à généraliser des évolutions durables, à les ancrer dans les pratiques des ruraux et des institutions. De plus, les défenseurs d'une approche locale font souvent preuve d'une méfiance vis-à-vis de toute influence institutionnelle ou politique qui a sérieusement limité les possibilités de diffusion et d'échanges avec des niveaux plus englobants. Le défi d'un développement local et durable est pourtant dans une articulation efficace entre ces espaces de proximité dans lesquels l'intensité des échanges interpersonnels favorise l'exercice de la délibération et de la solidarité et des espaces plus larges, permettant la conduite de certaines actions et le respect de certaines valeurs. Le passage de la dynamique locale à des changements de grande ampleur, c'est-à-dire du local au global, est une des modalités essentielles de la transformation nécessaire de nos sociétés. La nature des processus de médiation à mettre en œuvre devient de ce fait un problème central des sociétés contemporaines, au Nord comme au Sud.

Or, le "développement à la base" est encore un concept relativement nouveau, qui n'a quasiment<sup>1</sup> été explorée que dans les deux seules voies, souvent liées, d'une expertise technique condescendante ou d'un militantisme libéral, voire localiste. Face aux deux fractures très préoccupantes de ce début de siècle, d'une part entre société civile et responsables politiques et d'autre part entre local et global, ces approches offrent par conséquent plus de résistances que d'ouvertures. La gageure est donc toujours dans la réussite de cette fameuse articulation entre le local et le global. Encore faut-il qu'une véritable *connexion* soit pensée et mise en œuvre. La voie des réseaux est une partie de la réponse, mais d'une nature foncièrement a-territoriale, même si certains lui imaginent une base territoriale éclatée (Veltz 1997). Elle ne résoudra pas toute la question de l'articulation à la fois étroite, souple et démocratique qu'il faut construire entre les différents échelons territoriaux de concertation et de décision. Elle ne résoudra pas non plus la complicité qu'il faut créer à chaque niveau entre les services administratifs et techniques, les collectivités territoriales et la société civile. Ainsi, bien que l'on sache maintenant concevoir des outils d'analyse participative, élaborer des cadres réglementaires et législatifs adaptés, étape institutionnelle indispensable, et célébrer l'avènement d'une société virtuelle en réseaux, on reste toujours confronté à un écueil de taille : comment créer une connexion entre les différents niveaux territoriaux de décision qui permettrait un véritable développement concerté, du local au

---

<sup>1</sup> Hormis quelques formidables exceptions, depuis la démarche oubliée de Paolo Freire en Amérique latine dans les années soixante (Chambers *et al.* 1989), jusqu'aux approches agronomiques du GERDAL (Darré 1993, Ruault 1996, Darré 1999), et économiques du CER d'Aix-en-Provence (Blanque 1983, Godard et Ceron 1985) : cf. infra chapitre III de la deuxième partie.

global ? Quelles régulations pour organiser et équilibrer les points de vue des différents niveaux territoriaux dans un champ de délibérations ouvert et démocratique ? C'est tout l'enjeu d'une nouvelle approche territoriale du développement : non plus le "développement à la base", mais le "développement *depuis* la base". Cela suppose alors une métamorphose profonde du rôle que la science et la technique se donnent dans leur "appui" au développement.

## Une démarche scientifique et technique qui ne favorise pas l'émergence de la société civile

Depuis plusieurs dizaines d'années déjà, l'option retenue pour le développement de la société affirme l'importance d'une véritable participation des populations aux choix concernant leur propre vie et leur propre avenir. La plus grande contrainte à l'apparition d'un pouvoir réel des populations sur leur propre développement est alors sans conteste dans le caractère toujours aussi condescendant et administré de l'appui technique et scientifique. Pourtant, cette option fondamentale impose de nouvelles formes de relation entre les services d'appui et les populations, ces dernières devant de ce fait maîtriser toutes les étapes du processus de décision les concernant. Mais ce transfert de fonctions et de compétences à des acteurs de la société civile remet en cause une vision trop souvent dirigiste et techniciste de l'encadrement scientifique, technique et administratif. D'un côté, l'Etat et l'encadrement technique continuent le plus souvent à décider seuls des politiques, quelles que soient les procédures et les instrumentations formelles. D'un autre les acteurs locaux, lorsqu'on leur transfère de nouvelles compétences, pratiquent souvent, par manque d'appuis, de formations et d'apprentissage, une politique pauvre en cohérence et vision globale à long terme. Entre ces deux partenaires, le dialogue n'a malheureusement pas encore beaucoup évolué. Dans le meilleur des cas, les acteurs s'échangent des informations, effectuent une partie du diagnostic en commun (cf. démarches participatives), mais ne décident pas réellement ensemble des actions à entreprendre. En définitive, même si la mutation est inéluctable, elle n'en est pas moins pour l'instant peu engagée. Malgré les textes et les discours, la conception et la réalisation des politiques de développement s'organisent encore le plus souvent selon la même démarche classique. Dans la plupart des cas, les diagnostics et les analyses d'expert invitent déjà à des choix de développement, en amont de ce qui aurait dû être une concertation sociale et autonome sur les options futures de développement du territoire. La participation des populations locales est réduite à la phase initiale d'enquête (les fameuses études d'impact) et, dans certains cas, rares, à la restitution finale des décisions, qui restent dans la plupart des cas sous la coupe des services techniques, des politiques et de l'administration. En réalité, concernant le dialogue entre les populations et l'encadrement technique, les appuis de cette dernière décennie ne sont pas beaucoup plus efficaces que les précédents et présentent le plus souvent le même type de dysfonctionnement, mais de nos jours camouflé par des approches "participatives" : un dialogue artificiel réduit, au mieux, à l'expression de besoins et à la "validation" de choix déjà effectués par les experts et l'administration. Quels que soient la méthode participative et les outils de concertation employés, leurs principes sont dévoyés, le plus souvent inconsciemment, par un savoir technique et scientifique qui est instinctivement porté à décider à la place des acteurs concernés. Comme l'illustre la crise de confiance actuelle vis-à-vis de la Science, de fait en grande partie due à ce comportement depuis l'agent technique rural jusqu'à l'expert international, la métamorphose des relations entre société civile et savoir technique constitue peut-être le défi fondamental de ce nouveau siècle.

Malheureusement, les supports méthodologiques ne sont pas conçus pour prévenir et contenir ces

trop communes déviations. Le plus souvent, les outils proposés supposent simplement des experts maîtrisant déjà parfaitement leur mise en retrait dans les prises de décision et les concertations. Ce faisant, ces méthodes ont négligé l'un des éléments les plus fondamentaux pour réussir à bouleverser les interactions entre conseil technique et société civile : chacun de ces acteurs doit être appuyé pour intégrer et assumer son nouveau rôle, sans frustration ni incompetence. Grand est alors le besoin de supports d'*apprentissage*, de concertation et de d'aide à la décision collective, mais suffisamment formels pour être reproductibles. C'est l'une des préoccupations les plus finalisées des travaux présentés ici. L'objectif de cet ouvrage est donc de s'engager pratiquement et théoriquement dans ces deux directions complémentaires, la recherche d'une meilleure connexion entre local et global d'une part, l'évolution que cela suppose dans le comportement de l'encadrement d'autre part, en tentant de fournir de premiers supports méthodologiques et pratiques qui visent ces objectifs. La mise en œuvre d'une véritable gestion décentralisée *des* territoires, du local au global nous semble à ce prix. Pour le géographe, cela nous paraît justifier un certain engagement dans l'action, qui a alors des conséquences autant pratiques que théoriques.

### Pour une géographie politique engagée dans l'action territoriale

De la Côte d'Ivoire à la Macédoine ou aux Philippines, de l'extrême droite au conservatisme culturel, les événements de l'actualité nous rappellent tous les jours que dans un monde de plus en plus mobile et ouvert, les replis identitaires et xénophobes se multiplient.

A cause de notre incapacité à articuler le local et le global, l'affaiblissement de la notion de territoire national, la confusion des esprits sur les territoires infra-nationaux et l'explosion du global dans le local, font naître en chacun de nous des polarisations opposées, entre repli identitaire et aspiration au village planétaire. Derrière cette crise actuelle du territoire, se profile un risque conséquent pour la démocratie, la liberté et l'égalité de l'homme. Le défi du XXI<sup>ème</sup> siècle pourrait bien être là, dans cette absolue nécessité d'organiser une architecture géopolitique qui permettrait au local d'être fort sans s'opposer au global. La question centrale est de la sorte toujours dans l'articulation à la fois étroite, souple et démocratique qu'il faut construire entre les différents échelons territoriaux de concertation et de décision... "Du terroir à la planète" : voilà une ouverture, à l'aube de ce nouveau siècle, que nous ne pourrions plus éviter, sauf à laisser les instincts prendre le pas sur la solidarité. Elle justifie de nos jours, pour le géographe, une certaine idéologie de l'action, une *géographie de l'action territoriale*<sup>2</sup>.

C'est alors tout le dessein géographique d'une nouvelle approche du territoire et de la démocratie, qui pourrait commencer par un changement de perspective sur le territoire renvoyant dos-à-dos les inconditionnels de la société civile et les jacobins de l'intervention publique. Du local au global, il s'agirait alors de penser une *connexion multi-scalaire*, en développant une appropriation et un processus démocratique concernant l'ensemble des différents niveaux territoriaux. Le choix ne serait ainsi plus de trancher entre le développement "par le haut"<sup>3</sup> ou "par le bas"<sup>4</sup>, mais de

---

<sup>2</sup> Cf. La "géographie de l'action" de P. Claval (1997).

<sup>3</sup> Dont la théorie de la polarisation (Perroux 1961, Boudeville 1961, Perrin 1974,...) a été vouée aux gémonies pour ses conséquences inégalitaires entre centre et périphérie (Planque 1983).

<sup>4</sup> Cf. Richardson 1977, Stöhr 1978, Friedmann et Weaver 1978, Perrin 1979, Piatier 1981, Stöhr et Fraser-Taylor 1981, Friedmann et Douglass 1998.

les réunir. L'objet de cette forme de géographie est alors certes dans l'organisation et la différenciation de l'espace, mais *par* les hommes, et plus spécifiquement *par le pouvoir* des hommes, grâce à une pratique géographique à la fois proche des sciences politiques, par sa recherche des modes d'articulation de l'espace politique aux autres dimensions spatiales de la société (Lévy 1993) et de l'anthropologie, par l'importance qu'elle donne aux interactions symboliques se créant entre l'homme et *ses* territoires. Mais c'est aussi effectivement une certaine idéologie de l'action, qui cherche à favoriser un *processus démocratique et institutionnalisé de décision collective sur les territoires*. La géographie, à l'aube de ce nouveau siècle où tant d'interrogations naissent sur les valeurs collectives, y est ainsi envisagée au cœur des enjeux de sociétés, comme une redécouverte des liens entre les lieux et les hommes se sublimant dans une nouvelle pratique de la démocratie, à inventer du local au global.

Nous sommes donc bien dans le cadre d'une géographie engagée<sup>5</sup>, porteuse d'un "dessein prospectif" (Ferrier 1998, 12) qui, depuis Elysée Reclus<sup>6</sup>, est directement impliquée dans la vie politique et sociale de la cité et prend le parti de sa subjectivité dans la recherche de meilleures conditions de vie pour les hommes et leur environnement. C'est donc une certaine forme de géographie, qui relie explicitement "l'intention scientifique de la recherche de la vérité (...) à l'intention politique de la recherche du bien commun" (Mercier 1989, 70)... Paradoxalement, les géographes sont peut-être là mieux à même d'assumer cette subjectivité, qu'on leur reproche régulièrement depuis des siècles, que des sciences dites exactes qui ne sont pas habituées à y être confrontées, face-à-face pourtant inévitable à l'aube de ce nouveau siècle.

---

<sup>5</sup> A rapprocher de l'"advocacy planning" (Peattie 1968), visant le renforcement d'un groupe d'acteurs dans les jeux économiques et décisionnels.

<sup>6</sup> Qui estimait que, face aux puissants qui savent contrôler les territoires et les hommes qui y vivent, les citoyens devaient savoir eux aussi penser l'espace pour être en mesure de s'organiser et de se défendre.

# Introduction : Les défauts de la pratique Du développement local à la décentralisation, un bilan mitigé.

Les quatre dernières décennies ont connu de très considérables évolutions dans la prise en compte des faits locaux par les intervenants du Développement. Pourtant, les discours successifs sur la bonne gouvernance, le développement local et participatif, la décentralisation, la démocratie locale, ou encore la gestion décentralisée des ressources naturelles, paraissent aujourd'hui usés. Malgré ces avancées méthodologiques, le bilan reste mitigé : le poids des acteurs locaux sur les politiques locales de développement (*l'empowerment* anglophone) reste généralement trop faible, y compris au sein même des nouvelles démarches, approches participatives, programmes de développement local ou politiques de décentralisation.

Il y a d'abord la généralisation des expériences pilotes de **développement local participatif** qui ne réussit pas. La participation des populations s'y trouve souvent réduite à l'énoncé initial de doléances hétéroclites, puis à l'acceptation d'un diagnostic et d'une planification "participatives" mais rapides, effectués en quelques semaines ou quelques mois par un bureau d'études ou un service technique. Cependant, avant, pendant, et surtout après cette phase intensive et réduite d'expertise "participative", le mode de fonctionnement de la société locale et de son conseil technique reste inchangé : la participation des populations aux choix de développement et à leur mise en application reste réduite à ces quelques semaines d'expertise "participative", ce qui ne permet pas d'engager la modification profonde des relations entre populations, techniciens et élus qu'exige ces démarches; la prise en compte de la durabilité et de l'équité dans les choix quotidiens des différents décideurs, de l'exploitant agricole à l'élu local, est toujours aussi faible; la gestion des ressources publiques par les agents de l'Etat et les élus reste inchangée. Pour faire durablement évoluer les relations entre population, technicien et élu local, le transfert d'une simple méthode d'animation et de planification ne suffit pas.

Il faudrait organiser dans la durée une évolution profonde et progressive des différents acteurs concernés, à l'échelle de tout le contexte institutionnel local. Les **politiques de décentralisation** cherchent à créer ce cadre institutionnel, par des mesures "top-down" distribuant de nouvelles responsabilités à différents niveaux territoriaux. Mais en reproduisant à des échelles plus locales le mode d'organisation et de fonctionnement de l'Etat national, on reproduit les mêmes dysfonctionnements que connaît la société à l'échelle nationale : mauvaise gestion des fonds, pas de vision claire du long terme chez les décideurs, choix d'avenir kidnappés par les techniciens, faible implication des populations dans la décision et la mise en application, faible légitimité des décideurs et des porte-paroles des populations,... Transférer du pouvoir à des élites locales ne signifie pas automatiquement accroître les possibilités de participation des populations ou améliorer la durabilité et l'équité des décisions prises. Pour rapprocher le processus de décision et de gestion des populations, la simple déconcentration de pouvoirs ne suffit pas. Elle peut même se traduire par l'exacerbation des potentats locaux et un plus grand déficit démocratique, voire

même par une dérive communautariste xénophobe. La réponse dépasse là-aussi la simple instrumentation institutionnelle que suggèrent les politiques actuelles de décentralisation. L'enjeu est dans la mise en mouvement d'une évolution profonde et progressive des modes de dialogue et de prises de décision, dans **l'émergence puis l'installation de procédures de mobilisation durable des différents acteurs**. Autrement dit, l'instauration d'une plus grande démocratie participative.

Si l'on souhaite réellement faciliter l'émergence d'une démocratie locale et d'une gouvernance plus équitable, on ne pourra faire l'économie d'un nouveau type d'appui, dont l'objectif est de modifier en profondeur le mode d'interaction entre techniciens, élus et populations. Il s'agit alors de créer les conditions permettant une recomposition des rapports entre l'encadrement technique et politique d'une part et entre les populations et leurs représentants d'autre part. Cela implique alors la construction non seulement d'instruments mais de **nouvelles procédures**, depuis la conception de politiques publiques jusqu'aux supports d'animation sur le terrain. Si les enjeux de la démocratie locale et de la gouvernance démocratique sont nouveaux, pour l'assistance technique comme pour les élus. Il faut donc y associer des **procédures d'instrumentation** profondément différentes des modes de fonctionnement antérieurs, basées sur les postures nouvelles que doivent assumer chacun des protagonistes (expert, élu, population) et prenant explicitement en compte les phénomènes de résistance au changement et de position de privilège. On entend ici par procédures les **modes d'agir**, ce qui recouvre les contextes institutionnels créés pour l'action, la conception des démarches d'intervention, la forme des processus de concertation, les modes d'évaluation et d'émulation, les instruments et les méthodes de l'action et du conseil, mais aussi la posture nouvelle de chacun des acteurs dans le processus de développement et les façons d'asseoir ces nouvelles légitimités. L'enjeu est alors posé :

Quelles procédures générales et reproductibles, complémentaires des instruments trop réducteurs déjà mis en place (cf. décentralisation et planification participative), permettront de créer une évolution profonde et durable des modes de fonctionnement et de gouvernance des territoires ?

Mettre en mouvement une évolution globale des rapports entre populations, techniciens et élus implique d'organiser une intervention globale, **qui concerne les différents maillons de l'appui au développement, du local au global**. En effet, les principes de participation des démarches locales sont inutiles sans un contexte institutionnel, politique et technique qui facilite leur inscription dans le temps et dans les niveaux de décision englobants. D'un autre côté, les instruments étatiques de répartition des pouvoirs et des savoirs ne seront véritablement effectifs que lorsque les pratiques locales, des agents techniques comme des élus et des populations, s'y intégreront au lieu de s'y opposer. Pour faire émerger, puis mûrir, une gouvernance plus démocratique des territoires, pour l'ancrer profondément dans les pratiques des habitants et des institutions, il faut faire évoluer dans le même sens les différents maillons de l'appui au développement. Il faut alors penser et organiser un accompagnement différent au développement, qui intervienne simultanément aux différents maillons, qui cherche à approfondir les interactions entre les différents niveaux de décision et d'intervention. C'est ce que nous proposons d'envisager ici, en commençant par analyser les leçons des démarches en place.

## **I La participation, inadaptée à un transfert de responsabilités.**

A l'origine des préoccupations toujours aussi actuelles de prise en compte du "local", se trouve le

concept de la *participation* (Uphoff *et al.* 1979, Whyte 1981, Chambers et Belshaw 1973). Il repose fondamentalement sur la notion d'*un partage* entre deux groupes, les intervenants extérieurs et les acteurs locaux. L'agent extérieur, facilite, concrétise ou intègre, selon les cas et les approches, le point de vue de l'acteur local dans le processus de développement. Depuis la fin des années soixante, la conception de démarches participatives a connu un développement important. Même si l'idée n'est en soi pas nouvelle<sup>7</sup>, elle a acquis ces dernières décennies un droit international de cité dans toutes les institutions internationales du développement<sup>8</sup>. Dépasant le cadre strict des méthodes participatives, ce concept est maintenant à la base de la plupart des méthodes et des outils mis au point ces dernières décennies pour l'appui au développement (recherche-action, développement local, gestion des ressources naturelles, ...), qu'ils s'en réclament expressément ou pas. Cette évolution a en effet progressivement touché tant le monde du développement, particulièrement celui de la vulgarisation agricole, que celui de la recherche. Du côté de la vulgarisation agricole, l'approche participative est passée du simple recueil d'information auprès des acteurs locaux<sup>9</sup> à une participation de plus en plus active de ces derniers. Parallèlement, du côté de la Recherche, le même souci a amené à des formes de plus en plus profonde de reconnaissance réciproque et d'implication directe des acteurs dans le processus de recherche : *recherche-action* (Saint-Martin 1981, Avenier 1992, Hochet et Aliba 1995, Albaladéjo et Casablanca 1997, Liu 1997), puis *recherche-développement* en milieu rural (CIRAD 1994), *recherche interactive*<sup>10</sup> (Girin 1987) et enfin plus récemment *recherche-intervention*<sup>11</sup> (Saval et Zardet 1995, Lémery *et al.* 1997, Barbier 1998, Plane 2000).

De nombreux outils, s'appuyant sur des disciplines différentes, ont été expérimentés et finalisés dans des méthodes toujours plus formalisées de diagnostic participatif. Le dialogue participatif a puisé dans les enquêtes socio-anthropologiques en les simplifiant (Nguingiri 1989). Des méthodes "à dire d'acteurs", associant diagnostic participatif, outils de représentation de l'espace et diffusion de l'information technique, ont été progressivement mises au point (Leurs 1993, Caron et Mota 1996, ICRA 1996, Tonneau *et al.* 1997). Le support cartographique y montre son efficacité comme outil de représentation, pour dialoguer, comprendre et discuter, tandis que le dialogue social est apparu comme l'élément clé de l'utilisation de ces supports. La mise au point de ces méthodes a été suivie de formations à grande échelle d'animateurs capables de les utiliser dans leur appui au monde rural. Des réseaux de formation et d'échanges se sont créés et ont permis d'améliorer et de diffuser ces méthodes. De nombreux bilans de ces travaux ont été publiés (Karsenty 1991, Olivier de Sardan et Paquot 1991, Collectif 1993, Gagnon 1994,

---

<sup>7</sup> L'historique des politiques de développement révèle un balancement incessant entre formes participatives et formes directives (Chauveau 1994, Houée 1996).

<sup>8</sup> Ainsi, pour l'OCDE, le développement participatif est le moyen d'une participation plus large de l'ensemble de la population aux activités de production avec un partage équitable du fruit de ces activités. Pour le PNUD, le développement participatif est associé au concept plus large de développement humain, processus permettant aux individus d'élargir leurs possibilités de choix et leurs opportunités d'action, et implique ici de permettre aux populations de prendre la responsabilité de leur propre développement et d'influencer les changements de leur propre société. La Banque Mondiale a de son côté défini ce concept comme un processus grâce auquel les populations influencent les décisions qui les affectent (*empowerment*, approximativement traduit en français par "auto-gouvernement"), c'est-à-dire une démocratisation.

<sup>9</sup> Cf. RRA (*Rapid Rural Appraisal*), enquête agricole informelle (Hildebrand 1981, Rhoades 1982, KKKU 1985).

<sup>10</sup> Les acteurs sont partenaires à part entière dans le processus de construction du sujet et de l'objet de recherche.

<sup>11</sup> Le chercheur participe directement aux changements dans les organisations étudiées pour mieux en comprendre les mécanismes.

Schönhutch et Kievelitz 1994, Houée 1996).

La grande réussite de ces évolutions est dans la reconnaissance de la *participation* des populations aux actions les concernant, c'est-à-dire la volonté de remplacer la relation d'assistance entre l'encadrement et les populations par une relation de partenariat, basée sur une reconnaissance des savoirs, des perceptions et de la légitimité des acteurs locaux. Toutefois, malgré ces avancées considérables, ces démarches soulèvent encore plusieurs critiques.

La première interrogation est dans le réel caractère participatif, sur le terrain, des démarches développées. Actuellement, les approches participatives sont couramment utilisées aussi bien par les ONG, les instituts de recherche, les services de l'Etat ou les experts internationaux... Les outils, certes, mais rarement les principes fondateurs, qui sont souvent, de façon inconsciente, dévoyés dans la pratique par les animateurs de ces démarches. La méthode "participative" telle qu'employée sur le terrain se réduit trop fréquemment à de simples dialogues "participatifs", échanges ritualisés où les acteurs locaux ne font que valider, au mieux alimenter, les analyses et les choix faits par les agents extérieurs (Okali *et al.* 1994, Pretty *et al.* 1995, Pijnenburg et Cavane 1997, Bierschenk 1988, Nguingiri 1998, Vabi 1998). La mise en œuvre de "diagnostics participatifs" réalisés en commun avec les acteurs locaux lors d'ateliers de travail, en est souvent l'une des illustrations les plus navrantes. La connaissance et le point de vue locaux peuvent être réduits à ce diagnostic initial, qui ambitionne d'avoir synthétisé en quelques mois, voire en quelques jours, la perception et la connaissance locales. Ces supports réalisés en trop peu de temps sont par conséquent utilisés, en sus de leur emploi initial de dialogue participatif, comme un véritable outil de diagnostic et de programmation des activités de développement. Souvent, ce simple dialogue initial participatif atteste ensuite le caractère participatif de toute la suite des opérations, quelle que soit l'implication ultérieure des populations. Rares sont alors ceux qui continuent à régulièrement échanger avec les populations lors de la poursuite des actions. Même lorsqu'ils existent, ces échanges aboutissent souvent à un dialogue à la fois affligeant et cocasse entre des populations abondant de doléances et des techniciens parvenant toujours à y déceler les questions techniques les intéressants<sup>12</sup>.

Mais notre plus grande interrogation est dans l'utilisation des approches participatives en dehors de leur objectif initial de vulgarisation agricole. En effet, le concept de la participation, transformé en "planification locale participative", a été repris par les approches de développement local. Le "développement local" a fait l'objet de multiples déclinaisons depuis plusieurs décennies : développement économique communautaire, développement participatif, développement régional, développement "par en bas" (Richardson 1977, Stöhr 1978, Guigou 1983), développement endogène, développement intégré, *agropolitan development* (Friedmann et Douglass 1998), développement territorial (INRA 2000),... Toutes ces approches reposent sur une idée commune, celle d'une autonomie nécessaire des acteurs locaux dans leur propre développement socio-économique. Prendre conscience de sa situation, inventorier ses forces et ses faiblesses, agir pour répondre à ses besoins, déterminer de quoi sera fait son avenir,... : le développement local est vu comme un exercice collectif qui conduit la collectivité à induire et soutenir un processus de développement à long terme. Le concept est apparu au début des années soixante Aux USA et plus largement en Amérique du Nord (Hunter 1952, Mills 1956, Dahl

---

<sup>12</sup> Il est ainsi souvent aisé de reconnaître la discipline de ces techniciens à la teneur des recommandations "locales" d'un atelier "participatif".



1961, Coleman 1961, Frakenberg 1966), mais on y parle plutôt de "neighbourhood development" ou de "community based development"<sup>13</sup>, que l'on a traduit au Québec (Vachon 1993) par développement économique communautaire (DEC). Le DEC désigne des activités initiées par des citoyens dans le but de revitaliser les communautés marginales. En France, l'idée de développement local apparaît dans les années soixante-dix avec la montée du régionalisme, puis comme réaction aux égarements d'une décentralisation mal conduite (Pecqueur 1989, Calame 1994, Houée 1996), tandis qu'au Québec, c'est pour lutter contre le retrait brutal de l'Etat que des collectivités locales se mobilisent au début des années 90 (Vachon 1993). Enfin, dans les pays en voie de développement, le développement local est le plus souvent brandi pour s'opposer aux macro-politiques imposées de croissance déshumanisée et à la libéralisation trop brusque des économies (Berthomé et Mercoiret 1993, Clouet 1993, Reijtjnes *et al.* 1995).

Le développement local a donc des racines fortement idéologiques et s'est toujours construit par opposition à des politiques englobantes et aux tenants d'un macro-développement tout économique. Pour une large part inspirées de la conception américaine du *community power* (cf. deuxième partie), les approches du développement local ont comme principe de base, le plus souvent implicite, un militantisme anti-institutionnel et anti-politique, qui cherche autant à contourner les institutions et les responsables politiques, même locaux, que les effets pervers de la mondialisation. Suivant la même idéologie que les approches participatives, les acteurs visés sont le plus souvent la société civile plutôt que les élus locaux : associations de quartiers, groupes d'acteurs économiques, organisations paysannes, etc. S'opposant aux approches exclusivement globales, ses concepteurs soulignent d'une part l'importance des particularités locales et d'autre part l'efficacité des relations "non exclusivement marchandes" (Pecqueur 1989, 19) pour l'installation de dynamiques localisées de développement (Commere 1989, Mengin 1989). Remettant en cause la surestimation des possibilités technologiques et de l'intervention strictement économique, ils prônent l'instauration d'un "tandem macro-micro", avec la réhabilitation du facteur humain et la recherche d'une innovation d'abord immatérielle et "locale". Ils préconisent de ce fait une démarche qui cherche à repérer, susciter et faire interagir les potentialités locales, qu'elles soient économiques, sociales ou culturelles. Réseaux et partenariats, associations d'entreprises, districts industriels et économiques, systèmes productifs locaux (Huttin 1982, Pecqueur 1989, Benko et Lipietz 1992, Courlet 1994, Calame 1994, Veltz 1994 et 1997,...) : quelle que soit la forme adoptée et le contexte, le but est d'aider des groupes d'acteurs locaux à se mobiliser pour faire face à des dynamiques globales agressives, voire pour découvrir d'autres moyens de développement prenant mieux en compte les aspects non économiques. Ce type de revendication, d'abord initiée dans des zones défavorisées, a ensuite acquis sa légitimité sur tous les territoires. Parfois cependant, en revendiquant opiniâtrement l'autonomie locale ou la nature exclusivement locale d'un "bon" développement, certains de leurs tenants oublient qu'une réussite locale suppose de fortes interconnexions avec l'extérieur, tant au niveau horizontal entre territoires voisins, que vertical avec les niveaux de décision plus englobants.

Réseau, échange, innovation, richesse, ressource, potentialité,... : d'origine revendicative face à la perte de pouvoir du "local", le développement local a rapidement été investi par la pensée économique. "Nouveau regard sur le développement économique" (Pecqueur 1989, 45) dans lequel les échanges locaux et non marchands ont une importance capitale, le développement local

---

<sup>13</sup> Aux USA, le terme "local development" n'a qu'une connotation spatiale, il ne se rapporte pas à des initiatives de gens de la place et fait presque toujours référence aux actions d'un gouvernement municipal, par opposition à l'Etat et au fédéral.

devient un processus de diversification et d'enrichissement d'un territoire, à partir de la mobilisation et de la coordination de ses potentialités spécifiques. La démarche se focalise de la sorte essentiellement sur la mise en place de projets économiques, parfois sociaux, considérés comme moteur et aboutissement essentiels des aspirations locales. Pour la plupart des tenants du développement local, l'essentiel est alors de parvenir à donner aux acteurs locaux une capacité de régulation et d'organisation qui leur permettra de s'adapter, voire de modifier, le nouvel environnement que provoque la mondialisation<sup>14</sup>. Pour y parvenir, la planification, outil économique par excellence, est de ce fait suggérée, dans une version locale et participative permettant l'installation d'une dynamique locale de développement.

## **II La planification locale participative : un pilotage toujours technique**

Le diagnostic participatif des vulgarisateurs agricoles est alors progressivement transformé en méthodes de concertation, pour l'organisation d'une "planification locale participative du développement", c'est-à-dire une méthode pour le choix par les acteurs locaux de leur propre programme d'actions. Certains vont élaborer tout un corpus méthodologique pour que des animateurs locaux puissent mettre en œuvre ce nouveau type d'appui<sup>15</sup>. Leurs méthodes partent alors d'une analyse avec les acteurs des mécanismes de sous-développement de la zone et de ses potentialités spécifiques, pour fixer le plus précisément possible les différentes étapes d'un programme d'actions sur plusieurs années. Il s'agit d'aider les acteurs locaux à comprendre les mécanismes internes et externes qui freinent le développement de la société, à apprécier les marges de progrès possibles, à fixer les principaux objectifs de développement et à traduire ces objectifs en projets et en modes d'organisation en tenant compte des potentialités et des moyens mobilisables. L'hypothèse centrale de la planification locale est donc que le premier obstacle au développement local est dans le déficit d'analyse qu'ont les acteurs locaux sur le monde qui les entoure. L'idée est d'amener les populations locales au même niveau de connaissance et de conscience que les institutions les encadrant. Les acteurs locaux, en maîtrisant une méthode d'analyse et de réflexion sur les conditions de leur développement, deviendront conscients de l'évolution de la situation générale et pourront ainsi l'influencer en fonction de leurs propres aspirations. C'est pourquoi presque tous les guides méthodologiques sur le développement local présentent une longue première partie consacrée à une analyse des évolutions économiques et sociales, qui cherche à éveiller l'intérêt pour une initiative locale de planification (Mengin 1989, Pecqueur 1989, Berthomé et Mercoiret 1993, Vachon 1993, Calame 1994).

Cette insistance sur le besoin d'une analyse locale de l'environnement socio-économique est le

---

<sup>14</sup> Nous sommes au début des années 80.

<sup>15</sup> Cf. approches GRAAP, DELTA, DPT,... L'approche DELTA (*Development Education and Leadership Teams in Action*), initiée en Afrique de l'Est, comme la méthode GRAAP (Groupe de Recherche et d'Appui pour l'Autopromotion Paysanne) du Burkina Faso, visent la conscientisation et la planification, mais spécifient la méthode et le rôle de l'animateur, qui est alors essentiellement chargé d'encourager l'expression collective des conflits de la communauté, en particulier par l'image et le dessin (Hope et Timmel 1984, GRAAP 1987, Leach 1991, Chambers 1993). La plus récente orientation, se situant dans la lignée des approches participatives itératives, est constituée par le *Développement Participatif des Technologies* (DPT), méthode de planification itérative où l'évaluation périodique par les acteurs mène à un processus régulier de re-planification, d'action et de réflexion (Reijntjes *et al.* 1995). On peut aussi noter la Méthode Accélérée de Recherche et de Planification Participative -MARPP- (Chambers 1993), le Plan de Développement Local -PDL- (Berthomé et Mercoiret 1993), le plan de Gestion de Terroir Villageois -GTV- (Clouet 1993).

premier signe d'une ambiguïté avec l'un des principes fondateurs du développement local : le besoin de planification ne vient pas du terrain, il est lourdement suggéré de l'extérieur. C'est à la suite de cette *conscientisation* que l'acteur local découvrira qu'il serait plus judicieux de mettre en œuvre une planification locale. On lui suggère donc d'abord la réalisation d'un diagnostic, puis on lui propose la définition d'un plan. Il est remarquable de noter que paradoxalement on évoque très peu dans ce type d'approche les priorités que peuvent exprimer d'eux-mêmes, dès les premiers contacts et sans diagnostic préalable, les acteurs locaux. L'espoir de ces méthodes est par conséquent de parvenir à greffer sur la population, en quelques mois d'information et surtout de sensibilisation, un besoin de planification locale non ressenti, que les intervenants externes ont mis eux-mêmes plusieurs décennies à reconnaître. L'analyse, ainsi pressée par la nécessité de réaliser une planification ambitieuse dès les premières étapes, devient alors tout doucement externe. Pris au piège d'un sujet imposé d'intervention, la planification globale, les intervenants en reviennent involontairement aux défauts des approches antérieures, qui forçaient la participation des populations. Des dons préparatoires sont même prévus (infrastructures, vivres, semences,...), rebaptisés "actions préalables" (Collectif 1993), "plan d'urgence" (Berthomé et Mercoiret 1993) ou autres, pour que les populations daignent "participer" à un exercice exogène de planification. Cette ambiguïté initiale biaise toute la suite de l'intervention et l'enlise dans un contexte interventionniste, voire dirigiste, où tout le processus est porté par des animateurs ruraux, souvent ainsi mis en difficulté. Ce sont ainsi les animateurs de la démarche, au lieu des acteurs locaux, qui sont obligés de solliciter les appuis techniques et de traduire les demandes paysannes (Nguinguiri 1998). Ceci est bien visible dans certaines versions issues des sciences agronomiques et environnementales, où l'on impose les enjeux agro-écologiques comme sujet prioritaire. L'objectif est alors de faire prendre conscience aux populations de l'importance d'organiser une meilleure exploitation et préservation des ressources naturelles.

Beaucoup des tenants du développement local se focalisent ainsi instinctivement sur le diagnostic et la planification, oubliant leurs propres mobiles fondamentaux : l'émergence de dynamiques endogènes, quelles que soient les méthodes employées (diagnostic ou pas, planification ou pas). Aveuglé par l'éclat techniciste des méthodes de planification participative, on veut expressément atteindre une finalité utopique sur le court terme : le diagnostic global, la planification intégrée. Certains soulignent alors l'effet déterminant du comportement de l'animateur, quel que soit le support méthodologique, mais en réalité, une grande partie de ces problèmes est due à l'ambiguïté constitutive du concept de la "participation". En effet, par définition, la participation spécifie la présence obligatoire et centrale d'une intervention exogène, à laquelle *participent* les acteurs locaux. Ainsi l'illustre la pratique révélatrice des diagnostics externes, toujours associés dans ces démarches au diagnostic participatif. A la suite, ou pire avant, le diagnostic participatif, est organisé un lourd diagnostic inter-disciplinaire en "appui" aux populations, comme en témoigne les multiples outils de diagnostic conçus pour les agents d'encadrement<sup>16</sup>. Ces diagnostics "pirates", effectués non par la population mais par l'encadrement technique, influent automatiquement sur la perception des "enjeux" de développement par cet encadrement technique... qui doit ensuite animer l'expression de ces mêmes enjeux par la population. Comme l'ont déjà souligné de rares auteurs (Darré 1993, Ruault 1996), cela signifie alors malheureusement pour les populations débiter une démarche "participative" par, au mieux l'intériorisation, au pire l'acceptation, d'abord d'un "besoin", le diagnostic exhaustif de leurs problèmes de développement, ensuite d'un "point de vue", l'analyse externe effectuée le plus

---

<sup>16</sup> Analyse socio-historique, transects, méthodes à dires d'acteurs, cartes mentales, approche corématique,...

souvent *au préalable* par les animateurs, ensuite "reprise" dans un diagnostic participatif. On perçoit bien comment, inconsciemment ou sciemment, le dialogue entre populations et animateurs est fortement influencé par le diagnostic pirate établi par les services techniques.

L'hypothèse implicite de ces approches est donc que le diagnostic établi par un conseil technique est de toutes façons juste. La participation a ensuite comme objectif d'amener la population à *partager* cette juste et plus complète perception des enjeux de la zone. La position qu'occupe dans ces démarches la définition des enjeux et des contraintes en est une parfaite illustration : les contraintes et les potentialités sont définies dès la phase de diagnostic. Et celui-ci est réalisé avant de fixer les priorités et les choix pour le développement de la zone. Le diagnostic n'est donc pas orienté en fonction d'un but défini par les populations, mais "global", "intégré", capable d'afficher de façon neutre, "technique", les avantages et inconvénients de la zone. Les contraintes et les potentialités sont donc des contraintes et des potentialités quel que soit l'objectif de développement que définiront plus tard les populations. Pourtant, toute contrainte/potentialité ne peut se définir que par rapport à une perception particulière du futur développement de la zone : une forte proportion de jeunes peut être une potentialité si l'on souhaite développer certains secteurs et une contrainte si l'on choisit un autre type d'avenir pour la région; une faible densité de population en zone rurale peut être une contrainte pour un développement agricole mais une potentialité écologique que l'on peut souhaiter mettre en valeur; même l'enclavement peut parfois être considéré comme un avantage si la priorité de la population locale est de conserver une spécificité culturelle, agricole ou touristique. La qualification des faits en contraintes ou enjeux est toujours relative à la définition que l'on donne au mot "développement" pour cette zone et à la voie que l'on imagine pour y parvenir... Les acteurs locaux sont-ils conscients de cela lorsqu'ils suivent les techniciens dans leur diagnostic participatif, lorsqu'ils les regardent classer en contraintes et potentialités les différentes remarques que certains d'entre eux émettent lors des dialogues ? De leur côté, les techniciens sont-ils conscients qu'en identifiant ainsi d'eux-mêmes contraintes et potentialités ils occultent le riche et indispensable débat sur le choix d'avenir et de développement que souhaitent les acteurs locaux ?

La participation est ainsi, par essence, différente de l'autonomie : c'est toujours la formule d'un agent extérieur qui fait *participer* aux diagnostics et aux choix de développement les acteurs locaux. Avec sa propre perception et sa connaissance forcément partielle du contexte social, l'agent extérieur guide, même si cela peut être inconscient, le processus de réflexion et de décision. L'animateur a donc un rôle central dans ces démarches. Il influe, et souvent guide, le processus de concertation. Mais l'animateur pratique-t-il alors de façon à évacuer sa propre perception, son propre choix de développement, souvent d'origine disciplinaire, afin d'aider la société à choisir d'elle-même son avenir ? L'intervenant amène-t-il les acteurs locaux à réfléchir et décider eux-mêmes des options politiques fondamentales qui sous-tendent chaque choix technique de développement ? Par quels procédés le technicien parviendra-t-il à se retirer du processus qu'il anime, alors que tous les acteurs sont habitués, depuis des lustres, à lui laisser la majeure partie de la décision ? En fait, l'influence des acteurs locaux est loin d'être conséquente, que ce soit dans la formulation des problèmes, dans le choix des priorités ou dans les prises de décision.

En réalité, les tenants de la participation ne pensent pas qu'une dynamique locale puisse s'affirmer sans aide extérieure, que cela s'appelle co-gestion, animation, concertation, partenariat, partage des responsabilités, appui-conseil, ou autre formule. Et les méthodes mises à la

disposition des "animateurs" leur proposent des objectifs techniques (diagnostic, plan,...) à imposer plutôt que des modes nouveaux de comportements et de pratiques qui permettraient aux acteurs concernés de choisir leurs propres façons d'aborder leurs priorités et de les traiter. De là les difficultés de continuité des actions, une fois l'animation externe achevée. Le dialogue toujours instinctivement condescendant ne parviendra pas à se transformer pour déboucher sur une plus grande autonomie locale. Nous sommes là au cœur du défaut conceptuel de la *participation* pour l'installation d'une dynamique locale responsable. L'émergence d'une dynamique responsable et durable est incompatible avec une analyse ou un besoin d'origine externe auxquels on s'associe ensuite (Nguingui 1998, Hubert 2000). Dès le départ, l'action doit être la plus indépendante possible d'une animation extérieure, même participative. Les premiers penseurs du développement local sont en partie responsables de cette dénaturation, s'étant refusés à proposer toute méthode généralisable et formalisée, par refus d'un modèle unique et pour garantir la diversité locale<sup>17</sup>. Pourtant, ils étaient les mieux placés pour concevoir une méthode qui évite justement les écueils qu'ils avaient soulignés. Dix ans après, il est plus facile de se rendre compte aujourd'hui que ce refus a laissé les suivants s'égarer dans une priorité donnée aux outils de planification au lieu de se concentrer sur le transfert de responsabilités et de pouvoir.

La *participation* constitue donc à la fois la force et la limite de ces démarches. C'est certes une réussite au regard des objectifs initiaux : mieux faire prendre en compte le point de vue des populations-cibles dans le transfert et le développement de technologies, donc dans un domaine où le conseil technique *doit* participer à la décision. Par contre, de par l'importance du point de vue externe dans ces démarches, de par ce rôle d'appui-conseil éclairé qu'il est chargé de jouer, elles ne constituent en aucun cas un cadre adapté à l'émergence d'une dynamique locale endogène. Cela constitue leur limite, constitutive au principe de la participation, c'est-à-dire l'instauration d'un dialogue *à part égale* avec les populations. En effet, dans les contextes où l'enjeu est de rendre prépondérant le pouvoir des populations, ce partage théoriquement égalitaire des "responsabilités" entre conseil technique et populations n'est pas réaliste. La responsabilité signifie pouvoir. Quel pouvoir reste-t-il à des populations associées à des agents techniques dans une prise de décision "commune" ? Le pouvoir technique, que donne la maîtrise de l'information et du savoir technique ? Le pouvoir politique, que donne la proximité avec les décideurs englobants, l'Etat et ses administrations particulièrement ? Le pouvoir financier, que donne la maîtrise de l'accès aux financements ? Aucun de ces pouvoirs n'étant du côté des acteurs locaux dans son dialogue avec les animateurs, il n'y a en réalité pas de partage de responsabilités. Les représentants locaux ne sont dans ces cas-là dépositaires que d'un seul pouvoir, celui qu'ils ont sur la population locale : lui faire mieux respecter les diagnostics et les décisions prises. Lorsque l'on connaît les difficultés d'évolution d'un encadrement technique qui doit transférer une partie de ses pouvoirs et de ses savoirs à la société civile, lorsque l'on reconnaît les difficultés de tout individu à se rendre de moins en moins indispensable à un groupe et lorsque, pour finir, on prend conscience des mauvaises habitudes prises par les acteurs locaux, habitués à considérer l'agent

---

<sup>17</sup> "Il serait paradoxal de vouloir fournir un modèle d'application" (M. Allefresde *in* Commere 1989, 62). "Jusqu'à présent, les expériences de développement local ont démontré qu'aucune n'était transmissible d'un cas à l'autre; il n'existe ni recette ni mode d'emploi universel" (Vachon 1993, 92). Il faut accepter l'idée du particulier et reconnaître que chaque territoire puisse avoir des outils et choisir des voies de développement qui lui soient propres (J. Gagnon, *in* Duvernay 1989, 54). "Ni mode, ni modèle, le développement local est une dynamique" (Pecqueur 1989). Le développement local est donc un laboratoire privilégié d'apprentissage, par le plus grand nombre, des lois de la complexité, donc de la démocratie et participe en cela à une mutation culturelle, qui exige obligatoirement un processus long d'apprentissage (Plassard *in* Commere 1989, 49).

technique et le scientifique comme porteurs de vérités, on évalue bien l'irréalisme d'un partenariat égalitaire où les acteurs seraient capables de faire valoir un point de vue foncièrement différent de celui de l'encadrement. Malheureusement, cette influence extérieure condamne par conséquent la démarche à n'être que définitivement participative et interventionniste, voire inconsciemment dirigiste. Quels appuis de ce type ont-ils laissé derrière eux, une fois retirés, des dynamiques locales de concertation autonomes ? Ainsi, si l'on souhaite redonner le pouvoir de décision et de gestion aux acteurs locaux, ce qui pour notre part est l'enjeu d'une démocratie locale, le concept participatif semble peu adapté. Il devrait être réservé à son objectif initial, la formation-action d'un encadrement technique travaillant au transfert de technologies, afin qu'il prenne mieux en compte les savoirs, les perceptions et les aspirations locales.

Les démarches de développement local reposent donc sur des méthodes d'intervention qui ne permettent pas de mettre en application leurs principes : rendre aux populations la maîtrise de leur avenir. *Le diagnostic constitue-il l'entrée idéale pour débiter une reprise en main par les acteurs locaux des choix concernant leur développement ? La démarche classique de planification (diagnostic/contraintes et enjeux/plan d'actions/réalisations) est-elle adaptée à la co-construction progressive d'une prise en main locale des politiques et des actions de développement ?* Obnubilés par les techniques de diagnostic, de planification, elles ne se concentrent pas suffisamment sur l'émergence d'un *contexte* favorable à l'expression et l'installation durable de dynamiques locales autonomes. Pretty *et al.* (1995) soulignent d'ailleurs que les approches participatives s'appuient souvent sur une notion sociologiquement naïve de la communauté, sans s'appesantir suffisamment sur l'intégration du "local" dans son environnement englobant. Pourtant, la dimension institutionnelle est capitale si l'on veut réussir à installer durablement un renforcement des responsabilités locales. L'explicitation des enjeux politiques et institutionnels sous-jacents aux différentes approches est alors indispensable. Après l'ambiguïté du concept de la participation, cette absence de clarification est la seconde cause des difficultés rencontrées par les démarches d'appui à la démocratie locale.

### **III Des idéologies implicites contradictoires.**

Les opérations de développement local sont souvent effectuées en parallèle des circuits classiques d'appui au développement<sup>18</sup>. En effet, les tenants du développement local et des approches participatives ont le plus souvent pour idéologie, consciente ou inconsciente, l'approche américaine du pouvoir local : la "société civile" est leur champion. Cette idéologie de la société civile est née aux Etats-Unis à partir de travaux sociologiques culturalistes des années cinquante, qui ont souligné l'influence des réseaux informels notabiliaires dans les prises de décision politique (Hunter 1952, Mills 1956, Coleman 1961, Frakenberg 1966, Dahl 1961, Goffman 1973 et 1979). Ces analyses montraient que les élites sociopolitiques locales, influentes dans l'ombre, constituaient malgré leurs différences et leurs oppositions des réseaux informels de négociation efficacement connectés avec l'extérieur. Ces réseaux d'influence, jeu social invisible "en coulisse"<sup>19</sup> de la scène publique locale, sans connections directes avec l'opinion publique ni de contrôle politique, faussaient totalement l'expression du jeu démocratique. L'approche "communautariste" américaine (*community organization movement*) est ainsi née de la volonté de

---

<sup>18</sup> Ces approches sont souvent pratiquées par des ONGs, des équipes de recherche-développement ou des projets, peu liés aux services d'encadrement de l'Etat et aux pouvoirs politiques locaux.

<sup>19</sup> Cf. la métaphore de Goffman (1973 et 1979), déjà visible chez Marx, distinguant la scène et les coulisses dans l'environnement politique américain.

créer un contre-pouvoir local et populaire à ces réseaux d'influence, qui aurait une base territoriale. Elle cherche à favoriser un processus où le groupe s'organise et se renforce, en accomplissant des tâches communes et en intervenant vigoureusement dans les processus politiques informels de décision. Ce modèle de la *community* (Bell et Newby 1971, Stein 1972) est profondément anti-politique et anti-institutionnel : c'est "l'anti-thèse de l'Etat" (Grémion 1976, 264), la finesse des dynamismes sociaux s'opposant à la "mollesse" (*id.cit.*) de ses formes institutionnelles. L'acteur-citoyen, hostile à l'interventionnisme de l'Etat, s'investit dans la vie associative, le *self-help* (Katz 1993) et les réseaux d'influence, les médiations et les compromis avec le pouvoir<sup>20</sup>. L'Etat et l'administration doivent sans cesse faire la preuve de leur légitimité et de leurs compétences face à d'autres légitimités concurrentielles, et sont constamment tenus de *rendre compte*<sup>21</sup> à leurs mandants.

Il y a dans cette perception américaine de la démocratie et du pouvoir local un choix idéologique d'autorégulation sociopolitique, comparable à la "main invisible" du marché en économie : c'est la "société automatique", que décrit Tocqueville. L'"intérêt général"<sup>22</sup> y est défini à partir d'une confrontation et d'un compromis où l'Etat n'est qu'un des acteurs parmi les autres pouvoirs influents. Ainsi, la participation citoyenne signifie surtout défendre efficacement son intérêt particulier, la somme des intérêts divergents devant induire ensuite naturellement une décision conforme aux valeurs collectives de la société. La théorie du pouvoir qui y est liée est davantage une théorie de l'influence principe constitutionnel des *checks and balances*, orgueil de la démocratie américaine. "C'est là sa valeur et sa limite" (Grémion 1976, 265). Sa valeur, car cette définition relationnelle et behaviouriste du pouvoir valorise la pression et l'opinion publiques, l'organisation sociale libre, déconnectée des structures contrôlées par les réseaux notabiliaires ou le pouvoir central. C'est cette valeur qui a fait du "*community power*" un mode de mobilisation sociale exemplaire, inspirant en particulier les concepteurs des approches participatives et du développement local. Mais ce modèle de l'influence est par contre critiquable en tant que mode de gouvernement, car il contient par définition les mêmes vices que les réseaux notabiliaires qu'il veut combattre. Aux Etats-Unis, les groupes de pression "citoyens" ont été construits sur le même modèle que ces réseaux, avec des *Civil Leaders* médiateurs entre la scène et les coulisses, donc eux aussi sans contrôle visible sur la scène publique, celle-ci étant en fait plus ou moins désinvestie et dévalorisée par les différentes parties. Tout se passe donc en coulisse, où les processus de négociation permettent à des intérêts structurés, qu'ils soient "citoyens" ou notabiliaires, d'exercer une influence qui peut être disproportionnée. On laisse tomber l'opinion majoritaire au profit d'un pouvoir d'influence qui repose sur autre chose que l'effectif concerné et qui est opposé à toute régulation institutionnelle. Ce libéralisme social s'activant "en coulisse" ne produit pas de choix collectif explicite, visible et délibératif de valeurs et ne garantit donc pas le respect de ces valeurs. La "société automatique" de Tocqueville n'est pas automatiquement démocratique. La légitimité sociétale du politique doit certes être testée (cf. *accountability*) mais préservée, car c'est elle qui "permet à une société de transformer ses contradictions en projet

---

<sup>20</sup> "Les médiations et les compromis correspondent souvent mieux aux micro-mutations sociales qu'une égalité de traitement abstraite" (Lassale 1991).

<sup>21</sup> Cf. *accountability* : ceux qui exercent le pouvoir à quelque niveau que ce soit ont l'obligation de rendre compte de leur action à leurs mandants et de leur fournir constamment la preuve de la conformité de leur action aux normes morales ou juridiques qui doivent la régir.

<sup>22</sup> Que nous définissons comme une satisfaction conventionnellement susceptible de concerner l'ensemble de la collectivité.

commun, à des unités sociales poursuivant des buts divergents de vivre ensemble" (Lévy 1994, 88).

Or, c'est ce modèle américain du *community power* qui a profondément influencé les concepteurs et les praticiens du développement local et des démarches participatives. Il y a ainsi souvent une ambiguïté non tranchée, voire une opposition, entre les tenants du développement local et participatif et les politiques de décentralisation. Beaucoup de leurs adeptes restent détachés et méfiants vis-à-vis des collectivités territoriales décentralisées, pouvoir politique local institué par un Etat central. Pour eux, la valorisation des initiatives locales, la reconnaissance et la participation des populations impliquent la remise en cause du rôle des institutions politiques, même locales, dans la régulation et la gestion des affaires locales. Ces dernières représentent un obstacle à un lien social plus harmonieux et libéré, voire sont considérées comme des instruments forgés par certains groupes sociaux pour assurer leur domination sur les autres. Pourtant, il peut être très dangereux de faire l'impasse sur l'établissement de forums institutionnalisés, "sur la scène", garantissant des valeurs collectives, au nom d'une méfiance et d'un libéralisme politiques qui risquent fort de se transformer en dérégulation totale ou en communautarisme xénophobe. On écarte les collectivités locales, soupçonnées de dérives politiques, au profit d'organisations de la société civile ou, dans les pays du Sud, coutumières. Mais ces organisations ne sont pas toujours ni plus participatives, ni plus équitables ou démocratiques, même si elles ont le bénéfice exotique de l'authenticité locale. De plus, elles posent autant la question de leur représentativité et de leur légitimité que les élus locaux. Voire plus étant donné que les responsables politiques sont issues d'une élection. Enfin, contourner le pouvoir politique amène aussi à poser la question de la légitimité et représentativité à l'intervenant lui-même. Les représentants de la société civile sont toujours en fait des "portes paroles" de groupes d'intérêt (agriculteurs, femmes, parents d'élèves, écologistes,...) et l'organisation de leur rassemblement par l'opération de développement local est un acte institutionnel et politique donnant un pouvoir de délibération à des groupes d'intérêts... Quelle légitimité à l'intervenant pour effectuer sa sélection ? Quelle légitimité a-t-il pour définir le mode d'organisation politique de la société locale ? Il y a dans cette frilosité vis-à-vis des responsables politiques locaux un transfert de points de vue politiques sur une opposition entre société civile et institutions politiques qui peut être très dangereux pour l'avenir de démocraties toujours fragiles. L'appui à la démocratie locale doit-il opposer pouvoir politique et société ou tenter de les réconcilier ? De plus, tout ceci influe fâcheusement sur la pérennité de ces expériences. Une fois l'intervention achevée, les dynamiques appuyées auront beaucoup de difficultés à lutter contre les institutions et les modes de prises de décision qui étaient en place avant, pendant, et après l'intervention.

Cette méfiance envers le politique et l'institutionnel se retrouve dans la vocation ambiguë de l'espace chez les adeptes du développement local. D'un côté l'espace apparaît comme une référence importante de ces approches. D'un autre, les instances qui sont chargées de le gérer et de le transformer sont le plus souvent négligées. Les élus locaux ou les responsables coutumiers de ces territoires sont rarement évoqués, si ce n'est comme partenaire périphérique du processus. Ces approches évacuent ainsi la dimension politique des territoires, qui est confondue avec des "structures politico-administratives" décrétées en crise, et se focalisent sur le développement technico-économique, qui concerne peu l'espace, plutôt que sur l'amélioration de la qualité des processus de décision, qui a pour objet un espace. Elles privilégient alors l'appui aux acteurs les plus dynamiques, en se penchant surtout sur des entités spatio-économiques d'une certaine



originalité. Implicitement, l'espace y est donc surtout intégré en tant que *base spatiale* de phénomènes socio-économiques, comme *transcription spatiale de faits socio-économiques*, qu'ils s'appellent *systèmes productifs locaux* (Huttin 1982), *systèmes agraires* (Brun 1982), *formations socio-spatiales* (Di Méo 1991), ou autre. Pour ces démarches, le "territoire" local est donc plutôt un espace non institutionnalisé, support plus ou moins inerte de différentes activités socio-économiques à soutenir. Mais ces activités ont une base spatiale souvent intangible, éclatée, et qui n'occupe pas tout l'espace territorial. Elles ne concernent pas tous les intérêts et tous les acteurs d'un territoire, mais simplement les plus dynamiques ou les plus économiques. Du coup, il devient difficile de définir un niveau spatial pertinent qui puisse superposer assez justement les limites d'un support physique avec celles de ces dynamiques à appuyer. En réalité, ces approches cherchent uniquement dans l'espace un cadre cohérent à l'intervention technique et économique, évacuant, dans la lignée du développement local, les dimensions non économiques de l'espace. Leur espace est celui objectif et parcellisé d'activités particulières, d'initiatives séparées. Ce n'est pas le tout subjectif d'une société locale, aux dimensions autant sociales, politiques et culturelles qu'économiques. Il y a donc là chez ces approches un certain paradoxe entre la perception de l'espace comme simple base ou maillage pour le développement d'initiatives singularisées et libérées et l'image que ces mêmes approches utilisent aussi d'un terroir collectif et cohérent, d'un territoire local unique, à gérer en commun par toutes les populations en fonction d'un choix d'orientation pas simplement technico-économique mais aussi, et peut-être d'abord, social, culturel... et politique. Voilà le paradoxe des entrées technico-économiques (cf. diagnostic/planification/prospective) sur le local : ce type d'entrée ne permet pas d'aborder le construit social, culturel et institutionnel qui fait l'identité et la vie d'une société locale et qui est pourtant la finalité affichée de ces approches.

On commence alors à s'apercevoir que le point de vue politique du *community power* n'est pas la seule référence idéologique des actions en faveur de la démocratie locale, et ceci parfois chez les mêmes intervenants. La recherche d'une influence des acteurs locaux sur les prises de décision les concernant implique aussi pour beaucoup une plus grande implication de ces derniers dans le débat politique institutionnalisé, en particulier local. Nous sommes alors proches d'une perception plus institutionnaliste de la démocratie, qui s'attache plutôt à l'adhésion à des valeurs collectives débattues et définies sur scène, et que les collectivités locales doivent garantir. Ce n'est plus la même approche de l'intérêt général. A l'inverse du *community power*, l'intérêt général est ici arbitré "sur scène" par le pouvoir politique, à qui est délégué ce droit. Alors que la société américaine semble considérer le processus démocratique en termes d'affrontements au bout duquel les vainqueurs imposent leurs idées aux vaincus (Johnson 2000), on considère ici la démocratie comme un arbitrage permettant aux collectivités locales de choisir des compromis, même au risque de ne satisfaire pleinement personne. C'est une définition plus française de la démocratie. Son avantage est de considérer pouvoir politique et populations comme fusionnés au lieu d'opposés et d'aider au choix collectif débattu sur scène des valeurs collectives et de l'intérêt général. En impliquant le pouvoir politique dans l'intervention en faveur du développement local et de la démocratie locale, elle aide les intervenants à installer plus durablement dans le paysage politique et institutionnel les évolutions qu'ils cherchent à promouvoir. Mais d'un autre côté elle contraint la pression des acteurs locaux dans des constructions institutionnalisées canalisant et limitant leur participation à la vie politique (Lassale 1991, Rousseau 1995). L'influence de l'acteur local peut même à l'extrême se résumer à l'élection de ces collectivités locales et à une pression circonstancielle, souvent désordonnée (manifestation, grève,..).

Alors que les démarches participatives sont sous-tendues par le libéralisme politique du *community power*, les politiques de décentralisation territoriale expérimentées depuis les années quatre-vingts œuvrent au contraire au renforcement des autorités institutionnelles, particulièrement celles des élus politiques locaux. Ainsi la décentralisation territoriale et le développement local sont si proches l'une de l'autre, bien que mêlant différemment ces deux idéologies opposées du *community power* et de l'institutionnalisme, que de nombreuses approches de la démocratie locale naviguent implicitement, et souvent inconsciemment, entre ces deux points de vue.

En réalité, la décentralisation territoriale ne s'est distinguée que progressivement du développement local, par l'accent qu'elle a mis sur le territoire et sur les institutions. Mais leurs origines sont communes : mêmes lieux, mêmes époques. En France, c'est dans les années soixante, avec l'apparition de la notion de "pays", que l'idée d'un découpage de la France en territoires locaux se manifeste. C'est même sur cette prise de conscience territoriale, plutôt que sur le projet, que les premiers acteurs du développement local se focalisent, posant les prémices d'une décentralisation version francophone. Ce n'est que beaucoup plus tard chez ces acteurs que le projet passera avant le territoire. En fait, le terme décentralisation ne s'affirme réellement qu'au début des années 80, avec des lois de décentralisation qui transfèrent un certain nombre de pouvoirs aux collectivités locales. Néanmoins, la répartition de ces pouvoirs, malgré la volonté d'attribuer des compétences en blocs, est toujours restée imprécise et s'est traduite par l'exercice de compétences conjointes, superposées, voire concurrentes, un empilement de différentes structures et un manque de lisibilité de l'action publique. Beaucoup de textes et de procédures sont conçus, trop sûrement, au lieu de se concentrer sur l'accompagnement sociopolitique des acteurs locaux. On ne décrète pas le découpage du pays en dynamiques locales, même si un cadre législatif et politique est nécessaire. Sans l'organisation d'un appui pour le renforcement progressif de nouveaux pouvoirs citoyen de débat et d'influence, pour leur reconnaissance et leur installation dans le paysage institutionnel, tout cela ne reste qu'une structure administrative creuse.

La décentralisation reste donc inachevée. Elle n'aboutit jamais à des réformes profondes des institutions locales qui renforceraient les mécanismes de participation et de contrôle des citoyens. L'implication des citoyens y reste contrainte par le mode habituel de fonctionnement de l'Etat en place, sans remise en cause ou approfondissement des formes d'implication et d'influence du citoyen sur le pouvoir politique et administratif. Le seul acquis est dans ce rapprochement géographique du pouvoir, tandis que le processus de décision et de participation des populations à la décision reste inchangé. Et ce rapprochement de fait peut devenir le garant "démocratique" de tous les comportements possibles des pouvoirs politiques locaux. Pire, ce rapprochement géographique du pouvoir se fait souvent sans la mise en place des structures de contrôle qui existent à l'échelle nationale. Au lieu de faciliter des formes nouvelles d'expression et d'influence des citoyens, cette simple déconcentration du pouvoir politique fige et parfois dénature le mode de participation politique en place à l'échelle nationale. D'un autre côté, les élus locaux à qui sont confiées de nouvelles responsabilités s'en remettent peut-être encore plus que leurs équivalents nationaux aux services techniques, dans des approches "participatives" qui allègent encore plus le poids du politique dans la décision : les choix de développement et d'orientations deviennent de simples options d'aménagement du territoire pilotées par les savoirs techniques. Paradoxalement, la reconnaissance de pouvoirs aux collectivités locales n'a donc pas un impact certain sur la

démocratie locale (Balme *et al.* 1999), avec le double risque d'une dérive technocratique<sup>23</sup> d'un côté, la décision locale étant en réalité aux mains des services techniques et des experts, et d'un comportement despotique de l'autre, par la distribution de tous pouvoirs à des politiques locaux. En définitive, un recul de la démocratie, en la faisant uniquement reposer sur la délégation de pouvoirs que représente la démocratie électorale, sans se pencher sur de nouveaux processus de décision collective décentralisée permettant la transparence et la participation. En fait, les conditions d'une évolution des formes mêmes de participation des populations aux débats et aux décisions n'ont pas été suffisamment réfléchies. Dans les pays du Sud on assiste à une dérive générale des politiques de décentralisation vers la généralisation de modèles européens ou américains, alors que cette dérive est en opposition avec l'essence théorique de la décentralisation, c'est-à-dire la mise en place d'une instrumentation *adaptée* à une société qui veut renforcer son degré de démocratie locale. Ainsi, si la décentralisation constitue une incontestable promotion du pouvoir du local, elle reste toutefois un simple cadre juridique, institutionnel et réglementaire imposé aux populations. Cette nouvelle instrumentalisation de la politique territoriale ne créera pas à elle seule le nouveau type de relations entre pouvoirs et citoyens qu'elle est censée appuyer. Elle n'aborde de toutes façons pas l'autre type de relations qu'il est impératif de modifier, celle entre l'expert et le citoyen, qu'il soit élu ou non. En effet, comme le développement local, la décentralisation met l'accent sur les outils de planification, de prospective et d'aménagement du territoire, qui sont sensés résoudre les problèmes de concertation collective. Mais comme pour la planification locale participative, à travers ces procédures, c'est souvent le technicien ou l'Etat qui formule et hiérarchise la demande selon le même schéma imposé diagnostic/planification.

Décentralisation et Développement Local ne sont donc pas si éloignées et se mêlent souvent dans les objectifs des intervenants, tout en maintenant des principes idéologiques dangereusement contradictoires. D'un côté, la mise en cause des institutions régulatrices garantes des valeurs démocratiques, d'un autre la dévalorisation du droit à la décision des citoyens : deux idéologies opposées qui sont toutes deux dangereuses pour l'avenir de la démocratie locale en contribuant à développer une fracture grave entre société civile, élus et experts. Même en restant très pragmatique, une opération en faveur par exemple d'une gestion locale des ressources ne peut ignorer cette contradiction : ces choix politiques sous-entendus ou explicites sont l'essence même de l'intervention et motivent les comportements de tous les acteurs, en particulier des intervenants. Ils induisent, le plus souvent implicitement, la définition des principes de la démarche, des conditions de réussite ou d'échec d'une "dynamique locale". Ils sont à l'origine des ambiguïtés qui polluent les interventions. Le terme de "dynamique locale" par exemple peut recouvrir des idées très différentes. Ainsi pour la plupart des concepteurs du développement local, la dynamique locale n'est pas forcément l'émanation d'un projet collectif de la société locale, mais signifie plutôt l'association de certains acteurs locaux se rencontrant conjoncturellement autour d'intérêts communs. Le développement local s'adresse ainsi à tout groupe d'acteurs locaux ayant un projet socio-économique et la part belle est faite aux initiatives individualisées, aux ONGs, à des activités ou à des secteurs particuliers, à la société civile. Dans ce cadre, la dynamique locale est une dynamique "privée" qui se crée en dehors des "pouvoirs publics", qu'ils soient locaux ou étatiques, et qui concerne une simple fraction d'acteurs locaux regroupés autour d'un projet commun. Toutefois, la gestion locale d'un territoire doit à l'inverse concerner tous les acteurs présents sur l'espace concerné et pas seulement un groupe porteur d'un

---

<sup>23</sup> Stigmatisée par les anglophones sous le sigle D.A.D. (*Decide, Announce, Defend*).

projet ou un secteur d'activité, même prépondérant. L'approche institutionnelle et territoriale y a alors sa place, les gestionnaires et les décideurs, sur ce territoire étant par définition la collectivité locale... Tant que l'on ne proposera pas une "troisième voie", il sera difficile de sortir de ces contradictions.

#### **IV Conclusion : une démarche spécifique à construire.**

Participation, Développement Local, Décentralisation : en réalité, ces trois approches ont en commun de ne pas remettre en cause une certaine idée des relations entre populations, techniciens et politiques. C'est pourtant la remise en cause de ces formes de relations qui est à l'origine même du constat qui avait abouti à ces nouvelles démarches. Mais les répartitions dans la décision restent toujours les suivantes : le technicien formalise les connaissances, puis les "partage" avec les élus, qui décident sous cette influence et font ensuite "partager" à la population leur avis. Tant que le diagnostic est la première étape d'une démarche, ce schéma reste valable, le diagnostic restant toujours une démarche technique. Tant que les discussions sont "animées" par le savoir technique, la prépondérance de ce dernier est conservée. Tant que les "enjeux" et les "contraintes" sont considérés comme des données techniques neutres, des éléments initiaux à fournir et non des conséquences déjà relatives à des options de développement, le technicien continuera de confisquer les choix de la société locale au sujet de ses avenir possibles. Tant que les niveaux territoriaux seront considérés comme une organisation hiérarchique et emboîtée évidemment mise en cohérence par le savoir technique, les relations entre local et global resteront des procédures techniques et les acteurs seront obligés de contourner les institutions politiques par leurs propres réseaux d'influence, en coulisse et sans garantie d'équilibre démocratique. Tant que l'on ne mettra pas comme priorité de débiter par où et comment le souhaitent les acteurs locaux, on ne fera que *faire participer* à nos démarches, à nos priorités, les acteurs concernés. Tant que nous n'oserons pas modifier profondément la place du savoir technique dans les choix d'avenir et de société, nous ne répondrons pas aux enjeux de démocratie locale que ces démarches affichent pourtant depuis déjà quelques décennies.

En ayant oblitéré l'essentiel, l'émergence de nouveaux principes et de nouveaux comportements, la participation, le développement local ou la décentralisation restent donc malheureusement pour l'instant des démarches essentiellement technicistes qui délaissent l'enjeu fondamental : accroître l'influence des populations sur les processus de décision concernant les différents niveaux territoriaux, du local au global. C'est un défi qui concerne alors autant l'encadrement technique que les élus et les citoyens, puisqu'il s'agit de construire et structurer progressivement une *pratique* collective de réflexion et d'action qui repose sur la reconnaissance par chacun de sa *nouvelle* place dans le processus de décision. Ce n'est plus une planification du développement qu'il s'agit de mettre en place, mais un processus d'apprentissage mutuel pour un bouleversement profond des relations entre ces trois acteurs qu'il s'agit d'organiser.

Il peut paraître paradoxal que ces questions restent entières, après ces quatre décennies qui ont connu le développement des approches participatives, des projets de développement local et des politiques de décentralisation. Mais la plupart des éléments de réponse sont là, dispersés dans la richesse des expériences et des idées brassées lors ces travaux, et permettent de s'acheminer vers une nouvelle démarche spécifique. Le premier pas en serait que le concept participatif, à la base des comportements de tous les intervenants, est inadapté à un recentrage du pouvoir vers les acteurs; le deuxième, qu'une nouvelle méthode d'intervention, à la croisée de la décentralisation

et du développement local, devrait s'attacher aux processus plutôt qu'aux outils et cibler autant les collectivités locales que la société civile. Enfin et surtout, le bond crucial à faire est dans le bouleversement du mode de penser et d'agir de l'encadrement technique, scientifique et administratif. Si le développement local avait comme enjeu la "démocratisation de l'acte d'entreprendre" (Duvernay 1989, 8), la finalité ici sera de démocratiser les processus collectifs de décision sur les territoires : créer un nouveau type de relations entre l'expert, l'élu et les populations.

L'objectif n'est donc plus l'instrument (planification participative, déconcentration des pouvoirs, observatoire du développement,...) mais la procédure d'élaboration de tout instrument, avec pour seule motivation de viser prioritairement la mise en place d'un nouveau cadre de relation entre les acteurs du développement, du local au global. Il s'agit alors de construire une démarche opérationnelle qui poursuit cet objectif. Sa conception repose sur trois moments essentiels. Le premier concerne la formalisation de la dynamique de négociation concertée et continue qu'il est prioritaire de faire émerger : l'*appropriation territoriale ascendante*, définie comme un processus politique, institutionnel et identitaire du local vers le global. Le second définit l'appui dont doit bénéficier ce processus, pour un apprentissage croissant par chaque acteur de son nouveau rôle : c'est la *Planification Autonome Progressive*. Enfin, le dernier élément concerne l'élaboration d'outils dont l'enjeu est de libérer la progression de la décision collective au lieu de la guider : c'est les outils *d'accompagnement* à la gestion décentralisée de territoire. Mais derrière ces propositions finalisées transparaît aussi un nouveau paradigme, *les territoires ascendants*, qui rassemble les problématiques locales et globales sous une seule question, celle d'une connexion sociétale *continue* entre les différents niveaux territoriaux, basée sur la réussite de cette appropriation collective territoriale ascendante, depuis local vers le global. C'est, manifestement, le paradigme d'une géographie de l'action territoriale.

# **Première Partie : De la pratique à la théorie. Vers un nouveau paradigme : les *territoires ascendants*.**

*Rien n'est plus pratique qu'une bonne théorie*

Wolfgang Goethe

## **I L'appropriation territoriale, ou la perception du territoire comme un construit social toujours possible.**

Nous connaissons tous des exemples de fortes identités territoriales, que nous relions souvent à l'idée de communautés séculaires, ancrées sur un espace qui cristallise leurs symboles culturels. L'identité territoriale est ainsi souvent proche de l'identité communautaire, que celle-ci représente une région, une ethnie ou une nation. Or, de nombreux travaux d'anthropologues ont souligné le caractère toujours changeant de ces identités communautaires ou ethniques<sup>24</sup>, phénomènes identitaires en constante évolution et se focalisant à *certaines périodes* autour d'identifications particulières. J.L. Amselle par exemple, remet ainsi en cause le concept figé d'ethnie, préférant parler de logiques métisses changeantes, chaque identité "ethnique" d'aujourd'hui étant le résultat de métissages d'hier et la source de métissages de demain, tous autant considérés à leur époque comme des identitaires ethniques forts.

De leur côté, beaucoup de géographes soulignent que le territoire est un construit social, donc par définition un phénomène collectif qui s'inscrit *progressivement* dans les imaginaires. Pour notre part, l'interrogation porte alors sur l'évolutivité de ce phénomène : une fois inscrit dans l'imaginaire collectif, l'identitaire territorial se fige-t-il en une identité immuable ou bien, comme les phénomènes ethniques analysés par les anthropologues, est-il en constante évolution vers des directions qui peuvent amener son renforcement, son changement de nature, voire son atténuation progressive ? On peut observer que certaines régions françaises ont par exemple des identitaires forts, ancrés dans l'histoire et qui paraissent peu évoluer au cours du temps. On peut aussi remarquer que le territoire identitaire de ces communautés peut évoluer en fonction du contexte (cf. le territoire identitaire alsacien). On peut noter aussi que pour certaines régions administratives françaises au passé identitaire peu marqué, l'activisme de leurs responsables sur ce thème a réussi à ancrer en moins de vingt ans le territoire régional dans l'identitaire collectif local (Balme 1996, Dumont 1997, Dedie et Genieys 1998). On peut enfin prendre le cas des

---

<sup>24</sup> Certains allant jusqu'à considérer comme "sociologiquement naïve" la notion de communauté (Bell et Newby 1971, Pretty *et al.* 1995, Poche 1996)

communautés ethniques d'Afrique francophone : d'un côté, malgré les découpages issus de la colonisation, des groupes ethniques séparés par des limites d'Etat issues de la colonisation ont gardé un fort identitaire territorial commun; d'un autre côté, certains Etats ont réussi à faire émerger un sentiment national au sein de régions pluri-ethniques (Pillet-Schwarz 1997). Il semble donc que l'évolution soit possible, mais nécessite des contextes la facilitant. D'autant plus que l'émergence d'un nouvel imaginaire territorial ne signifie pas obligatoirement la remise en cause du précédent (p.e. région *versus* nation) mais simplement son imbrication dans un jeu d'identités territoriales plurielles : "mon terroir, ma région, mon pays". Nous proposons donc comme première hypothèse que l'identité territoriale est un processus évolutif sans fin ultime. Les identités fortes que nous remarquons sont le produit d'une histoire et donc pourraient évoluer différemment dans le futur. Les identités faibles d'aujourd'hui pourraient se renforcer dans l'avenir selon les contextes qui s'exprimeront.

Le premier champ d'application de cette hypothèse qui vient à l'esprit est la question du poids relatif des différents niveaux d'identification territoriale (cf. "mon terroir, ma région, mon pays"). Remarquons d'abord que de nombreux travaux ont montré qu'il n'y a aucune difficulté à se sentir appartenir à plusieurs territoires identitaires emboîtés : tout individu est normalement<sup>25</sup> intégré dans plusieurs territoires identitaires, politiques et culturels (Collectif 1976, Guérin et Grumuchan 1985, Morin 1987, Viard 1994, Chevallier 1994); toute société, moderne ou coutumière<sup>26</sup>, a en général plusieurs territoires, espaces vécus ou subis, continus ou discontinus, cellules locales et réseaux ramifiés (Brunet 1990, Lévy 1993, Di Méo 1998). Si l'on en revient à notre hypothèse d'un identitaire territorial toujours en potentielle évolution, reconnaissons que l'effacement progressif d'un territoire identitaire à une échelle spatiale donnée pour son remplacement par un nouvel identitaire à cette même échelle semble peu raisonnable. Par contre, le renforcement d'un échelon identitaire jusqu'à présent faible (p. e, "ma région" par rapport à "mon pays") paraît plus imaginable. Cela concerne alors autant le renforcement et l'affaiblissement d'une dimension verticale (p.e. terroir/commune/région/...) que d'une dimension horizontale (p.e. l'apparition de nouveaux liens entre terroirs voisins se transforme progressivement en une identité régionale). C'est le champ d'application qui nous semble le plus pertinent pour notre hypothèse d'un identitaire territorial toujours en potentielle évolution.

Essayons maintenant de préciser notre hypothèse, c'est-à-dire la nature et le contenu de ce processus progressif d'identification territoriale. B. Poche (1983) a montré que l'appropriation d'un territoire est un pur phénomène de représentation<sup>27</sup> par lequel les groupes humains pensent leur rapport à un espace matériel, qui ne peut se construire que par l'intégration progressive d'un sentiment "local", au travers d'un processus mental collectif. D'autres ont montré que, pour l'expression de cette identité territoriale, l'espace vécu seul a montré ses limites (Di Méo 1985, Brunet 1990). Pour sa part, la facette économique du territoire, tout en étant prometteuse pour l'identification de territoires avérés (Di Méo 1998), apparaît à certains faiblement présente dans l'imaginaire territorial (Preteceille 1991). Enfin, l'identité territoriale ne se réduit pas d'avantage à une identité politico-juridique ou à l'enracinement dans un lieu : il y faut un peu de tout cela et

---

<sup>25</sup> La crise identitaire, lorsqu'elle existe, n'est pas impliquée par cette pluralité, qui n'a jamais posé problème (Pellegrino *et al.* 1983).

<sup>26</sup> Cf. la combinaison et l'articulation de "plusieurs niveaux territoriaux d'existence" chez les pasteurs sahariens (Bourgeot 1994, 70) ou sahéliens (Gallais 1976).

<sup>27</sup> La représentation étant "une création sociale d'un schéma pertinent du réel" (Guérin 1984).

quelque chose de plus, les sentiments d'appartenance (Brunet *et al.* 1992). L'histoire de chaque identification territoriale peut par conséquent être très différente et provenir de phénomènes, de contextes et d'histoires très variables. C'est pourquoi nous ne croyons pas à une définition absolue de l'idée territoriale ou "du"<sup>28</sup> processus d'identification territoriale. De ce fait, plutôt que de privilégier l'une des dimensions (économique, historique, politique,...) dans la définition du phénomène identitaire territorial ou de s'hasarder dans une distribution du poids de ces différents éléments en son sein, nous nous concentrerons ici sur l'exploration de l'une des voies théoriquement possible d'identification territoriale, celle qui peut s'envisager dans le cadre d'une géographie de l'action. Nous réfléchissons simplement à "un" processus d'identification territoriale collective qui puisse aboutir à une plus grande démocratisation de la société locale et à une plus grande inter-relation avec les autres niveaux territoriaux, existants ou à construire : parmi les différentes évolutions observées ou envisageables, quel type de processus d'identification nous serait-il possible d'accompagner, de faciliter ? Parmi ces différentes possibilités, quel type de processus d'identification permettrait-il d'approfondir les moyens d'expression démocratique de la société, du local au global ?

C'est cette piste de réflexion méthodologique que nous allons développer ici : accompagner les habitants dans un enrichissement progressif de leur pratiques et de leurs imaginaires territoriaux qui renforce leur expression démocratique du local au global. Si la géographie se doit bien de transformer un objet naturel en objet socialisé en produisant de la valeur sociale ajoutée (Claude et Georges Bertrand 1992), nous sommes en conséquences ici au cœur d'un enjeu géographique, dont l'émergence de nouveaux territoires constitue la fin ultime<sup>29</sup>. Nous proposons donc ici de réfléchir, dans le sens d'une géographie de l'action, aux moyens d'accompagner l'expression progressive d'une identification territoriale *positive*, c'est-à-dire démocratique et ouverte sur le monde. Nous avons nommé ce processus *appropriation territoriale*, car le terme d'appropriation traduit bien le comportement actif de l'habitant envers son espace, qu'il s'agit de provoquer et d'accompagner dans ce type de dynamique. La finalité de cette *appropriation territoriale* est de favoriser l'émergence d'un contexte favorable, pour que les habitants puissent exprimer leurs perceptions, enrichir leurs savoirs, affirmer leurs compétences et peser sur le processus de prise de décision et les actions concernant l'espace habité.

Une fois posée notre hypothèse (l'identitaire territorial, une idée évolutive), son contexte d'application (la complémentarité entre niveaux territoriaux) et sa finalité (l'émergence ou le renforcement de nouveaux territoires), c'est donc à la fois une théorie et une pratique de l'accompagnement à une *appropriation territoriale* qu'il s'agit de formaliser étape par étape. Dans ce contexte, il apparaît alors nécessaire de débiter cette formalisation en reconnaissant la place centrale des dimensions politiques de tout appui à une gestion locale de territoire.

### **I.1. Une dimension politique explicite.**

Toute action "pour la population", "pour le développement local", pour la démocratie locale", amène son idéologie politique implicite. Face à ce qui représente une vision toujours subjective

---

<sup>28</sup> N'y-aurait-il qu'un seul modèle possible ?

<sup>29</sup> Reconnaissons que nous proposons ainsi une posture inhabituelle pour le géographe, qui encourage une évolution plutôt que d'observer. Voir le chapitre suivant pour la justification de cette posture.



des enjeux de société<sup>30</sup>, il serait hypocrite et peu scientifique d'afficher une quelconque neutralité. Cela fait partie du travail scientifique que de poser des questions sur la nature même du regard dit scientifique. De ce fait, la science *pour* le développement de la société requiert d'être précise sur les desseins à l'origine de sa présence dans l'action, d'être claire sur les hypothèses qu'elle pose derrière ses utopies sociétales (Rosenau 1990), au lieu de les évacuer. Par-dessus tout, cela exige d'alerter les interlocuteurs et les acteurs (mais aussi les lecteurs) des options préalables et de juger de leur pertinence avec eux. C'est un travail méthodologique indispensable pour le scientifique dans l'action, qui lui permettra de contraindre consciemment, donc de façon plus sûre, cette part de position personnelle, grâce à une méthodologie alors plus minutieusement construite. C'est par quoi nous allons commencer ici.

Toute démarche d'appui à une gestion locale de territoires contient une certaine volonté de changement politique<sup>31</sup>. Exclure cette dimension politique de l'analyse amènerait à "tomber dans un angélisme complètement irréaliste" (Friedberg 1993). Quelle que soit l'approche, elle aspire à sa propre définition, idéologique, d'un processus de décision "participatif", "plus juste", "plus efficace", "plus équitable", etc. La question de la gestion locale d'un territoire est alors indissociable, implicitement ou explicitement, des différentes perceptions d'une démocratie locale. Les économistes reconnaissent de leur côté que le développement régional est avant tout une question éthique et politique, une "intention politique de la recherche du bien commun" (Mercier 1989, 70). Dans la lignée du développement "viable"<sup>32</sup>, cela signifie une réhabilitation claire de la dimension politique dans la question des démarches participatives et de décentralisation, au lieu de l'absence d'explicitations et de débats avec les acteurs et les responsables politiques locaux qui caractérise le plus souvent les approches sur ce thème. Il faut revenir à "une idée simple" (Badie 1997, 19) : le politique, meilleur moyen de transcender les cultures, est la science de la coexistence entre les hommes dans leur diversité. Nous appréhenderons donc ici la politique comme une pratique sociale, ensemble de relations entre agents individuels ou collectifs qui briguent une position de pouvoir, qui s'opposent ou s'associent pour *faire prévaloir leur conception de "la chose publique" et faire advenir leur ordre du monde* (P. Fritsch in Bourdieu 2000, 7), ce que nous appelons ici leur "idéologie".

Nous avons vu dans l'introduction que deux sources idéologiques marquent les différentes approches : d'un côté un libéralisme politique anti-institutionnel qui cherche à contourner l'organisation politique actuelle de la société, de l'autre une approche institutionnaliste qui s'appuie fortement sur les structures représentatives et délaisse la société civile. Nous avons vu aussi que chacune renferme des éléments capitaux pour la réussite d'une démocratie locale mais possède aussi des travers qui mettent actuellement en danger le fonctionnement démocratique de nos sociétés, en opposant de plus en plus populations, élus et scientifiques. Une nouvelle approche semble de ce fait utile, qui cherchera clairement à rapprocher société civile et élus au

---

<sup>30</sup> "Analysts can perceive [reality] only through prisms fashioned by their past experiences and present values as well by their training and methodological discipline" (Rosenau 1990, 33).

<sup>31</sup> "Il ne saurait non plus être question de laisser aller le cours des choses sans que nous y portions projet, sans que ne soient définis des actes politiques fondateurs" (Viard 1994, 95).

<sup>32</sup> Le développement viable s'oppose au développement durable, qui raisonne en termes d'équilibres technico-économiques. "Raisonnement en termes de développement viable, c'est affirmer que la définition des règles d'équité, comme des objectifs de très long terme ressortent du débat politique, non des définitions analytiques" (Weber 1995, 5). Pour ce qui concerne le très long terme, les choix politiques doivent précéder le travail scientifique, non le suivre (Weber et Bailly 1993, Weber et Reveret 1993).

lieu de les opposer, en reprenant d'un côté les références américaines du pouvoir citoyen d'influence et de contrôle (*accountability*), mais en le projetant sur la scène et non plus en coulisses, avec un arbitrage légitimé des collectivités locales comme garantes des valeurs collectives et de ce que nous nommerons la *pondération démocratique*. Elle constitue l'une de nos options idéologiques préalables.

La **pondération démocratique** sera définie comme l'organisation d'une procédure permettant que l'opinion des différentes catégories de la population, et non seulement de groupes minoritaires influents ou de la majorité, puisse être exprimée et prise en compte. Au lieu d'être imposé par l'Etat ou au contraire défini par défaut à l'équilibre des pouvoirs les plus influents de la société, l'intérêt général est ici le fruit d'une négociation explicite et publique entre tous les acteurs concernés, et pas seulement des réseaux "citoyens" influents organisés. Nous nous situons ainsi dans le cadre philosophique de l'*agir communicationnel* (Habermas 1984, Forester 1989, Sager 1994), qui suggère une démarche de re-politisation du processus décisionnel, en mettant l'accent sur les mécanismes de médiation et de concertation qui contribuent à l'élaboration et à la réalisation de buts sociétaux.

Cette mise en exergue de l'*intérêt général* renvoie au débat, toujours délicat, sur la certaine ambiguïté de fait entre deux aspirations démocratiques contradictoires, la liberté de choix individuelle et la régulation collective. "Nous ne voulons ni d'une société atomisée, où les individus sont isolés avec leurs projets, coupés les uns des autres, privés de références communes et de valeurs partagées pour l'action concertée, ni d'une communauté fermée, dont les membres sont (...) pris dans des contextes mécaniquement solidaires d'actions collectives, sans que cela puisse être regardé comme le résultat d'un libre contrat supposant l'autonomie de conscience individuelle" (Ferry 1995, 113). La notion de démocratie locale, si elle se définit bien comme la participation active des citoyens locaux à la formulation et au choix explicite de valeurs collectives, accroît ce grand écart entre un culturalisme communautaire à tendance localiste et un humanisme universaliste qui refuse la contextualisation de ses valeurs. Tant de cultures différentes, comparables peut-être uniquement par leur même désir de décider ensemble localement de leur avenir, en respectant les désirs et les besoins des "autres" ? C'est par conséquent une vision minimaliste de l'universalisme qui pourrait remettre en cause la formulation classique et individualiste des droits de l'homme, pour la relativiser et la réduire à des valeurs peut-être plus naturellement partagées dans chaque "localité" de notre Terre... Et si progrès démocratique signifiait sagesse locale et "sens commun"<sup>33</sup> autant que modernisme ? La gageure politique du XXI<sup>ème</sup> siècle, et de la démocratie locale, pourrait être bel et bien de penser cette nouvelle articulation entre liberté individualiste et valeurs collectives, que nous puissions chez Ferry et que nous suggérons de nommer *humanisme communautariste*. C'est notre perception de l'idéal à poursuivre pour une démocratie locale.

Les principes de la démocratie locale invitent pour notre part à un **humanisme communautariste**. Humanisme parce que non culturaliste, ne renonçant pas à l'idée d'une universalité possible dans le domaine de l'éthique du pouvoir et de son partage, "raison pratique" (Ferry 1995) ou "sens commun" (Bourdieu 1980). Il serait tout de même communautariste parce qu'il serait en désaccord méthodologique avec l'individualisme libertaire de l'humanisme classique et pointerait chez ce dernier une certaine incapacité de se représenter le collectif. Une

---

<sup>33</sup> "Un fond d'évidences partagées par tous qui assure (...) un consensus primordial sur le sens du monde" qui rend possible la confrontation, le dialogue, la concurrence, voire le conflit (Bourdieu 1997, 118).

référence conséquente serait donc maintenue à l'universel, mais "présupposée à une pratique (...) qui mobilise les ressources de sens dont dispose une communauté (...) en problématisant les contenus au cours de discussions qui se présentent comme des procès d'argumentation" (Ferry 1995, 119). Cette nouvelle compréhension anthropologique et interactionniste de la démocratie pose alors les *fondements méthodologiques* d'une nouvelle approche de la démocratie locale, basée sur les concepts de relation (Bourdieu 1997), de discussion et d'argumentation collective (Habermas 1988, Apel 1987, Wellmer 1989, Ricoeur 1995 et 2001).

En fait, cet *humanisme communautariste* prend ses racines dans une longue tradition philosophique où, face à l'individualisme libertaire des droits de l'homme et du "libre arbitre", abordant la dimension collective uniquement sous l'angle *négatif*<sup>34</sup> des conditions de limitation de chaque liberté individuelle, certaines idées avaient déjà introduit un certain trouble, que ce soit la notion de *corps moral consensuel* de J.J. Rousseau, la *base sociale réconciliée* de K. Marx, la *moralité objective assurée par l'Etat* chez Hegel, ou la *culture de la citoyenneté civile* chez Tocqueville. Ces choix fondamentaux sous-tendent toute la démarche d'appui à la décentralisation territoriale. En effet, bien que de portée philosophique, cette perspective est très concrète et très ouverte lorsqu'on l'envisage dans le cadre du processus décisionnel à *portée universaliste* de la "démocratie locale".

Ainsi, si certains principes démocratiques nous paraissent universels, leurs formulations politiques, coutumières ou modernes, sont plurielles, s'adaptant à chaque contexte et à chaque culture (Barber 1997). Si l'on prend l'exemple des pays du Sud, on y accuse souvent la démocratie d'un individualisme forcené qui s'oppose aux conceptions communautaires profondément hiérarchisées. Au contraire, la démocratie locale, par opposition à une société occidentale qui s'est repliée sur la seule rationalité instrumentale et aux rétrogrades qui se sont figés dans les seules valeurs non instrumentales, peut faire émerger un mode d'organisation original de la prise de décision qui rééquilibrerait les rapports entre la rationalité instrumentale et la rationalité sociale, toutes les deux indispensables (Human et Zaïman 1996). Les procédures de la démocratie locale sont de ce fait à inventer, ou plutôt à réinventer, dans chaque contexte et culture différente, à partir de principes constitutifs minimalistes de légitimité, de responsabilité (ce qui implique l'éthique) et d'association de toutes les catégories de population (Rousseau 1996). La définition de la démocratie est donc ici élargie à tout processus collectif de décision, coutumier ou moderne, qui permet à la population d'effectuer ensemble un choix explicite de valeurs et de participer activement à la gestion des affaires publiques. Dans cette perspective, comme toute instrumentalisation de concepts politiques, la démocratie occidentale, disons la démocratie *constitutionnelle*, n'est qu'un outil, ni exclusif ni surtout suffisant, au service de cet idéal démocratique.

En conclusion, le choix idéologique que nous revendiquons est donc bien de viser l'installation d'un fonctionnement démocratique pour les prises de décision, mais cela n'indique pas le transfert d'une forme d'organisation donnée. En réalité, l'authenticité de la démocratie se mesure moins à la nature formelle de ses institutions qu'à la qualité d'un *espace de débat précédant les décisions*, impliquant l'ensemble de la société civile et assurant une fonction délibérative que les tenants de la démocratie locale considèrent comme essentiel d'approfondir aujourd'hui (Habermas 1988, Bobbio 1996, Badie 1997). C'est sur cela que doivent se pencher prioritairement les appuis à la

---

<sup>34</sup> Sans énoncer aucune obligation positive et morale, mais seulement des limites négatives aux libertés individuelles (Ferry 1995).

démocratie locale. Ainsi, la société civile, au lieu de constituer des réseaux en coulisses, doit-elle investir la scène publique et renforcer même le pouvoir de celle-ci vis-à-vis des réseaux. Tous les citoyens doivent pouvoir s'exprimer au sein d'un espace de citoyenneté visible et légitimé, qui conjuguerait concertations locales et procédures électorales et impliquerait le citoyen dans tout le processus de décision des élus.

Contrairement à l'approche américaine du *community power* et aux démarches qui en sont issues, le dynamisme social n'est pas considéré ici comme nécessairement facilité par une "mollesse" des formes institutionnelles. Une certaine organisation sociale formelle, l'institution, est au contraire considérée comme indispensable, en tant que médiatrice entre les rapports de force et pour aboutir à une harmonisation ou à un compromis local sur des valeurs collectivement reconnues. L'*institution* est prise ici dans son sens anthropologique et non juridique<sup>35</sup>, comme tout un ensemble d'actions ou de pratiques organisées de façon stable et reconnues par tous, comme un champ de relations sociales convergentes et légitimées<sup>36</sup>. Elle est définie par des règles, des codes de conduite, des normes de comportement, mais aussi la manière dont ces conventions sont appliquées.

Notre approche du territoire s'appuie ainsi sur la sociologie du changement social et en particulier sur la science politique post-développementaliste<sup>37</sup>. L'organisation au niveau local d'un environnement sociopolitique et institutionnel favorable, indépendant de toute intervention ponctuelle, est considérée comme le terreau indispensable dans lequel peuvent s'ancrer des dynamiques locales endogènes et durables. Bien que la vigilance permanente et le dynamisme des groupes sociaux de base soient indispensables, la *médiation institutionnelle* (Godard et Ceron 1985) n'est pas à proscrire, en particulier au niveau local. Le pouvoir y est donc défini comme une capacité à agir, une puissance de création collective appartenant à un groupe (Arendt 1972) à la fois caractérisée par des processus d'interactions entre individus (Russ 1994) et des contraintes normatives imposées par les pouvoirs en place (Bourdieu 1980).

La façon la plus légitime et la plus efficace d'organiser cette médiation institutionnelle "sur la

---

<sup>35</sup> Pour l'analyse juridique (Hermet *et al.* 1994), l'institution définit les structures fondamentales qui permettent d'identifier un régime politique et qui se distinguent des effets contractuels et interindividuels de la simple volonté des acteurs sociaux. Dans ce sens, l'institution politique, ou publique, peut être vue comme une structure stabilisée d'interactions juridiquement ou administrativement réglées et codifiées. Dans la suite de l'ouvrage, nous désignerons par institutions publiques de ce type d'institution.

<sup>36</sup> En anthropologie, l'institution représente généralement tout dispositif organisé visant au fonctionnement ou à la reproduction de la société et résultant d'une adhésion plus ou moins tacite à sa légitimité supposée. Une institution comporte alors nécessairement des valeurs et des normes explicites (qui peuvent être coutumières, réglementaires ou codifiées), auxquelles les membres du groupe sont supposés se conformer et qui servent de repère pour juger de la conformité des pratiques. Ce n'est pas nécessairement une organisation formelle, les systèmes d'autorité pouvant être totalement confondus dans les rapports sociaux (Eisenstadt 1983, Ostrom 1990, March et Olsen 1990, Putnam 1993, Weber et Reveret 1993, Clarke 1995).

<sup>37</sup> Le post-développementisme (March et Olsen 1990) critique l'hypothèse d'une convergence, mettant en évidence la pluralité des histoires, le rôle diffractant des cultures et l'effet des pratiques sociales. Il s'intéresse aux conditions de l'invention politique, qu'elle vienne par le bas ou par la diffusion de modèles exogènes plus ou moins appropriés, au rôle diffractant des cultures à l'effet des pratiques sociales. Le post-développementisme se veut alors comparatif et s'intéresse aux conditions de l'invention politique, qu'elle vienne par le bas ou par la diffusion de modèles exogènes plus ou moins appropriés.

scène" est alors de l'organiser sous couvert des collectivités locales plutôt que de les marginaliser, tout en les insérant dans une nouvelle forme de partage des responsabilités avec leurs citoyens. Les élus locaux gèrent en effet la seule "scène" constituée à partir d'une procédure véritablement démocratique, l'élection. Ils sont ensuite, au contraire de tout forum dit "civil", officiellement investis de la responsabilité de garantir les valeurs collectives et peuvent donc être tenus pour compte de leur efficacité sur ce thème (cf. *accountability*). Enfin, parmi les différents pouvoirs réunissant ces premiers critères, comme certains pouvoirs juridiques aux Etats-Unis, les collectivités locales ont une spécificité qui nous apparaît comme déterminante pour l'avenir d'une démocratie locale pluri-communautaire: leur référence à l'espace, au territoire. C'est par ce lien territorial qu'élus locaux et populations peuvent se retrouver et s'investir ensemble. La **collectivité locale** est alors définie ici dans un sens très large dépassant le cadre strict de la démocratie constitutionnelle, comme toute instance collective de décision ayant la responsabilité de conduire et coordonner le développement d'une population localisée tout en étant soumise au contrôle et à l'influence de ses administrés.

Notre approche s'appuie donc sur une définition relationnelle et behaviouriste du pouvoir proche de celle du *community power*, mais en y associant, au lieu d'y opposer, le besoin d'une expression institutionnelle régulante, les collectivités locales, au sein d'un espace géopolitique régulant : le territoire.

## **I.2. D'un espace politique à un champ territorial.**

Même à l'ère de la connexité, la proximité spatiale demeure une modalité indispensable pour la démocratie. En accord avec Max Weber<sup>38</sup>, ce type de proximité est considéré ici comme la plus démocratique, car rassemblant une diversité des points de vue réunie tout de même dans une finalité commune, la prise en charge de l'espace qu'ils partagent. C'est en effet le lien spatial qui procure au territoire le statut irremplaçable d'espace de citoyenneté et de garant de la pondération démocratique. Ce qui ne signifie pas que sa référence spatiale soit la limite : c'est plutôt la *proximité spatiale* (Reymond 1981, Lévy 1993) entre ses habitants. Cette relation de proximité physique entre les différents acteurs est synonyme d'une diversité sociale, d'une pluralité d'enjeux et d'intérêts qui ramènent le processus de décision dans une arène démocratique, contrairement aux réseaux a-spatiaux ne rassemblant que de mêmes familles d'acteurs. Ces systèmes de relations a-territoriaux sont certes des cadres sociaux qui permettent souvent que s'expriment les énergies locales, mais complémentaires à un territoire réhabilité qui permet le rassemblement, par le lien spatial, de ces réseaux d'identités différenciées. La démocratie nécessite la mise en commun des diversités et le territoire est le mieux placé pour réaliser cette mise en commun, autour d'un projet partagé : la prise en charge et l'avenir de cet espace que l'on se partage. Cependant, si la proximité spatiale au cœur de la spécificité territoriale est à l'origine de son intérêt pour la démocratie, elle n'est cependant pas suffisante. La proximité spatiale n'est pas synonyme de proximité sociale et identitaire. Elle n'est donc que le préalable à cette construction identitaire qui s'appuiera sur l'espace. C'est ce processus collectif et graduel d'émergence d'une identité territoriale active et ouverte sur le monde que nous allons tenter

---

<sup>38</sup> Le territoire est un mode d'accomplissement de la fonction de domination plus dépersonnalisée que les autres (liens personnels, communautaires, tribaux,...), donc un élément décisif de modernité politique d'après Max Weber, qui l'oppose au modèle "patrimonial" (domination traditionnelle fondée sur le pouvoir absolu et personnalisé du chef).

maintenant de préciser et de formaliser, afin de mieux organiser l'accompagnement que l'on pourrait y procurer.

Le processus d'*appropriation territoriale* commence alors dans la responsabilisation initiale des acteurs sur un espace. Nous entendons par responsabilisation la reconnaissance par tous, en interne et en externe, du *pouvoir* qu'ont les acteurs d'agir sur cet espace. Il s'agit ainsi de faire d'abord émerger ce *lieu politique* (Lévy 1991) dont les acteurs se sentent responsables du devenir et où se jouent des relations de pouvoir pour son appropriation). "Pour que les suffrages expriment autre chose que les individus, pour qu'ils soient animés dès le principe d'un esprit collectif, il faut que le collège électoral élémentaire ne soit pas formé d'individus rapprochés seulement pour cette circonstance exceptionnelle, qui ne se connaissent pas, qui n'ont pas contribué à se former mutuellement leurs opinions (...). Il faut au contraire que ce soit un groupe constitué, cohérent permanent (...). Alors chaque opinion individuelle, parce qu'elle s'est formée au sein d'une collectivité, a quelque chose de collectif" (Durkheim 1969, 138). Cette longue citation décrit parfaitement la première étape visée par l'appropriation territoriale : l'émergence d'une identité politique locale, induite par le sentiment collectif d'un pouvoir possible sur un espace local (Lévy 1994).

Notre type d'appropriation territoriale débute donc par le renforcement de ce sentiment de responsabilité, qui engendrera de nouvelles pratiques politiques, spécifiques au contexte local<sup>39</sup>. Notre appropriation territoriale est donc *active*. Elle débute par une responsabilisation initiale sur l'espace, par l'émergence d'une idée : celle de la possibilité, nouvelle, d'agir sur cet espace, grâce à l'accompagnement prodigué par l'intervention géographique<sup>40</sup>. La première étape de notre accompagnement à l'appropriation territoriale concerne ainsi ce processus indispensable de réhabilitation, ou de renforcement, du sentiment de responsabilité, que ce soit au niveau des populations, des intermédiaires ou des élus locaux<sup>41</sup>.

Pour cela, l'accompagnement de l'appropriation territoriale cherchera à favoriser de nouveaux types d'identification individuelle qui valorisent les actes démocratiques et citoyens. Le champ démocratique n'est pas un environnement où les comportements et les actions sont naturellement positives et civiques mais une arène sociale où le jeu des interactions sociales conduit l'acteur à avoir un comportement de citoyen ou de politicien responsable. Rappelons que pour Pizzorno (1986), les multiples formes de l'engagement politique sont motivées par la quête de son identité et de la reconnaissance, qui passe par le partage avec d'autres d'un même champ de valeurs<sup>42</sup>. Dans cette optique, tout acteur, en particulier l'homme politique, n'est pas considéré comme "bon" ou "mauvais", mais comme un individu dont le comportement, responsable ou

---

<sup>39</sup> Répétons qu'il ne s'agit pas ici de promouvoir une quelconque forme institutionnelle de démocratie ou plus globalement d'organisation politique, mais d'influer sur les comportements des acteurs, leurs modes d'interactions politiques, quel que soit le cadre politique locale.

<sup>40</sup> Voir la deuxième partie de l'ouvrage.

<sup>41</sup> Cf. l'"apprentissage de la citoyenneté" de la démocratie participative de B. Barber (1997).

<sup>42</sup> Ainsi la corruption est plus facile si l'on est isolé, si l'on flotte entre plusieurs milieux, plusieurs champs d'identification : appartenir à un "cercle fort de reconnaissance" implique un coût moral plus fort pour une corruption (Pizzorno 1986).

irresponsable, est conditionné en grande partie par le contexte, c'est-à-dire le *champ*<sup>43</sup> sociopolitique local. Nous considérons en effet ici que chaque individu a un comportement et une stratégie différents selon le champ dans lequel il évolue : le même homme peut afficher une stratégie propre à sa fonction d'élu et manifester simultanément un comportement différent dans le cadre de ses fonctions de chef d'entreprise ou de ménage. Le champ démocratique, c'est donc cet espace de relations où il serait plus valorisable<sup>44</sup> pour un individu d'avoir un comportement responsable et positif. Par conséquent, favoriser ce "champ démocratique", signifie développer la reconnaissance et l'efficacité sociales, et surtout publiques, d'un *capital* symbolique de type bourdieusien<sup>45</sup>. Dans notre cas, il est constitué par la valeur civique et bénéfique pour l'intérêt collectif du comportement d'un individu, depuis l'acteur de base jusqu'au responsable. Il s'agit donc de passer du sentiment de reconnaissance et de responsabilisation à de premiers véritables investissements collectifs sur l'espace. Or, ce passage à l'"acte territorial", c'est-à-dire à de premiers engagements personnels et collectifs pour et sur le territoire, implique des mobiles suffisants de la part des différents acteurs (élus, usagers, habitants, service techniques, administration territoriale,...). Le concept bourdieusien du *champ* permet alors de forger une approche conceptuelle pour cette mobilisation des acteurs. En effet, une mobilisation suffisante des différents acteurs n'est possible que si le champ relationnel local est orienté de telle façon qu'il est à la fois plus motivant pour les populations d'exercer une pression sur leurs décideurs et plus intéressant pour l'élu d'avoir une attitude responsable. En langage bourdieusien, cela signifie l'existence d'une reconnaissance collective pour l'investissement d'un individu sur l'avenir du territoire et l'intérêt collectif, qui constitue ainsi un véritable *capital*<sup>46</sup> social symbolique dont l'acquisition représente un *intérêt* personnel pour l'acteur<sup>47</sup>. Nous sommes bien dans un champ au sens bourdieusien (Bourdieu, 1992 et 2000) : un espace social de domination et de conflit, dans lequel les individus se disputent l'accès au "capital" valorisable, mais aussi un champ d'interrelations qui donne à chaque individu une responsabilité ressentie sur son avenir, donc sur sa capacité à influencer les processus sociaux, *s'il est placé dans un contexte approprié* (cf. infra la définition de la situation géographique). Voilà le premier enjeu de notre "champ démocratique" : rapprocher l'intérêt particulier des intérêts exprimés par la collectivité.

Toutefois, la prétention n'est pas de "construire" *sensu stricto* un champ, mais de renforcer progressivement certains éléments du champ sociopolitique existant : d'une part accroître ostensiblement la valorisation possible par les individus du type de capital symbolique que l'on

---

<sup>43</sup> Au sens bourdieusien : espace social de domination possédant sa logique propre, lieu structuré de rapport de forces avec ses propres règles, dans lequel les individus agissent en fonction de leurs positions respectives dans le champ considéré et se disputent l'accès au capital (Bourdieu 1980).

<sup>44</sup> Plus "capitalisable" dirait P. Bourdieu. Comme tout capital bourdieusien, celui est évidemment transformable en pouvoir personnel, ce qui ne nous gêne pas tant que cela va dans le sens d'une plus grande qualité de fonctionnement démocratique. L'action de l'homme politique suppose certes la prise en compte des intérêts réels ou présumés de la collectivité, mais ces intérêts n'ont de chance d'être intégrés que d'abord s'ils épousent les intérêts spécifiques du mandataire et ensuite s'ils correspondent à ses propres valeurs et choix de société (P.Fritsch *in* Bourdieu 2000, 16).

<sup>45</sup> "Le capital symbolique est un crédit, mais au sens le plus large du terme, c'est-à-dire une espèce d'avance, d'escompte, de créance, que la croyance du groupe peut seule accorder à ceux qui lui donnent le plus de garanties matérielles et symboliques" (Bourdieu 1980, 203-204).

<sup>46</sup> Au sens de Pierre Bourdieu : reconnaissance sociale transformable en intérêt personnel.

<sup>47</sup> Cf. la théorie de l'action de Pierre Bourdieu (1994) : "ainsi, à la question de savoir si la vertu est possible, on peut se substituer la question de savoir si l'on peut créer des univers dans lesquels les gens ont intérêt à l'universel" (Bourdieu, 1994 p.166).

veut promouvoir; d'autre part augmenter la pression collective sur les actions des individus<sup>48</sup>. Penser en termes de champs permet ainsi d'organiser de façon plus cohérente et finalisée les principes de l'intervention politique et institutionnelle. Cela se traduira de façon pratique dans la deuxième partie de cet ouvrage. Le concept est utilisé pour forger une approche participative territoriale où il devient à la fois plus motivant pour les populations d'exercer une pression sur leurs décideurs et plus judicieux pour l'élu d'avoir une attitude responsable. Autrement dit, comment transformer la division du travail politique de telle manière que l'accès au processus politique soit élargi et que davantage de gens puissent exercer des effets dans ce champ. L'efficacité de l'institution locale étant constamment menacée par la bureaucratisation, par la mainmise d'une coalition d'intérêts ou un projet de pouvoir personnalisé, cette approche globale de la question cherche à limiter durablement, et non pas simplement durant le temps de l'appui, les risques de dérive. C'est donc une interprétation du champ bourdieusien qui n'est pas exclusivement déterministe, comme d'ailleurs chez P. Bourdieu lui-même<sup>49</sup>. Agissant dans un environnement social et un contexte spatial *appropriés*, l'individu peut parvenir à participer dans une certaine mesure à leur transformation.

Remarquons que c'est l'enjeu qui est démocratique, pas la forme : la structure administrative et politique en place peut être très diverse selon le contexte et il ne s'agit pas ici de la modifier. La notion de champ démocratique se penche sur l'homme et ses motivations personnelles plutôt que sur la forme instrumentale, en cherchant à modifier progressivement la nature du capital le plus valorisable dans le champ public du territoire. Il s'agit en quelque sorte de se pencher sur une plus grande valorisation politique et sociale de l'acte démocratique.

Ensuite, lorsque cette première étape de l'appropriation territoriale produit de premières décisions et actions communes, d'un espace simplement politique on passe progressivement à un espace institutionnalisé. Avec la reconnaissance collective d'une règle commune sur l'espace, c'est la dimension institutionnelle d'un futur territoire qui s'affirme. Il prend corps comme espace d'une réglementation commune et légitimée, autrement dit comme *espace d'une institution commune*. Par conséquent, l'émergence d'un territoire local est liée à l'apparition d'une institution collective distincte de l'Etat-nation qui peut symboliquement réguler une portion locale de l'espace.

Dès cette étape se pose alors la question de la légitimité du processus. La légitimité constitue en effet l'un des problèmes centraux de la démocratie, en particulier locale (Friedberg 1993, Human et Zaïman 1996), mais que les approches participatives et d'appui à la démocratie locale gestion ont très souvent évacuée. Rappelons que la légitimité rassemble les principes et les valeurs auxquels les acteurs font appel pour justifier leur choix ou leur pouvoir. D'essence interactionniste, elle découle à la fois de principes de nature symbolique, inculqués par la société locale, et de pratiques individuelles re-validant ou invalidant régulièrement ces références. Entre le citoyen et le représentant de la population, la légitimité politique est alors le fruit interactionniste de négociations et de compromis sur la définition de valeurs collectives.

---

<sup>48</sup> C'est une volonté qui est à rapprocher du *processus organisationnel* de E. Friedberg (1993), qui cherche à "ouvrir de nouvelles opportunités de comportements" que les acteurs doivent ensuite saisir et actualiser en de nouveaux modes de comportements.

<sup>49</sup> En effet chez P. Bourdieu, contrairement à ce que certains ont écrit, les dispositions acquises (*l'habitus*) ne sont pas immuables et surdéterminées, mais contiennent une inertie qui rend leur modification lente. Leur influence sur l'évolution des champs est ainsi toujours possible, bien que relativement limitée, et dépend essentiellement de la position des individus dans le champ concerné (Bourdieu 1992).



Progressivement, se créent, se défont et se recréent ainsi de nouveaux compromis, que Boltanski et Thévenot (1989) ont appelé *conventions*. Notre forme d'appropriation territoriale est ainsi appréhendée comme l'un de ces processus interactionnistes et évolutifs, concernant ici l'établissement d'une convention particulière : le territoire et le mode de prise de décision le concernant. L'appropriation territoriale est donc ici intentionnellement une dynamique qui cherche à produire de la légitimité, dans la lignée de nos choix politiques constitutifs : une intervention accrue des populations sur les décisions territoriales et le renforcement des relations entre populations et collectivités locales. Au contraire des approches qui ignorent les questions de légitimité et de responsabilité politique, nous nous situons ici dans le cadre d'une certaine géographie politique, qui se penche sur les processus de production de légitimités sociétales sur un espace (Lévy 1991).

La *convention spatiale* que représente le territoire est donc vue ici comme un mécanisme institutionnel<sup>50</sup>. Nous faisons ici référence au concept d'institutionnalisation tel qu'employé par la sociologie du changement social et en particulier la science politique post-développementiste, c'est-à-dire désignant l'institution comme un pré-requis important des processus de développement et de modernisation politique d'une société<sup>51</sup>. L'efficacité et la créativité d'une démocratie locale dépendent à la fois des rapports de force existant entre les acteurs, de la qualité des formes conventionnelles qui permettent de les gérer et de la culture locale à l'origine des pratiques sociales et politiques (De Carlo 1999). Ainsi, abordant directement le fonctionnement des institutions localement en place, la deuxième étape de l'appropriation territoriale a comme objectif la transformation du lieu politique initial en *espace institutionnel* : le sentiment de responsabilité et de pouvoir sur l'espace se concrétise progressivement dans une organisation, une répartition des rôles et des tâches de chacun dans la prise en charge de cet espace, puis par la définition et la légitimation de nouvelles règles collectives.

Nous sommes ici proche de la notion de "groupe de localité" de B. Poche (1985 et 1996), rassemblement local d'individus qui, parce qu'ils ont un intérêt si commun à se *situer* dans un territoire, en évacuent les conflits qui peuvent les opposer par ailleurs et mettent en acte un certain nombre de comportements pour lesquels la notion de territoire intervient de façon significative. C'est cette règle des hommes sur un espace qui constitue la première liaison symbolique forte entre la dimension sociale et la dimension spatiale du futur territoire. Sans une police extrême, on ne respecte que ce que l'on s'approprie<sup>52</sup>. La psychologie sociale a depuis longtemps mis en évidence l'importance pour la construction d'identités communes des dynamiques de "recatégorisation"<sup>53</sup> comme du besoin de valorisation individuelle.

---

<sup>50</sup> Au sens anthropologique des institutionnalistes (Eisenstadt 1983, Ostrom 1990, Putmann 1993, Clarke 1995).

<sup>51</sup> Les premières théories du développement politique postulaient une convergence politique vers une modernité unique, par l'institutionnalisation, et valorisaient le rôle de l'Etat. Huntington (1968) y définissait les caractéristiques d'une institution fonctionnelle et performante : adaptabilité, complexité, autonomie, cohérence avec les valeurs et les attentes des gouvernés. Puis, à la fin des années soixante-dix, le néo-développementisme insiste sur la société civile et le désengagement de l'Etat (rôle des ONG en particulier). Enfin, le post-développementisme critique l'hypothèse d'une convergence, mettant en évidence la pluralité des histoires.

<sup>52</sup> "L'expression 'nos droits sur les ressources' est souvent utilisée pour fonder une identité culturelle" (Sandberg 1993, 323).

<sup>53</sup> La recatégorisation, à partir des travaux exploratoires du psychologue américain M. Sherif dans les années 50, consiste à favoriser la mise en place d'une identité commune à l'ensemble de protagonistes par la référence à jeux d'objectifs communs uniquement atteignables par la coopération (voir Yzerbyt et Sharon 1996).

Cet espace institutionnalisé devient alors un espace d'arbitrage et de médiation, autour de valeurs et de règles communes sur l'usage de l'espace. On passe ainsi graduellement du champ démocratique initial, basé sur l'adhésion à des valeurs collectives, à un champ démocratique *spatialisé*, ou *champ territorial*, à identification collective plus forte, qui se matérialise dans le sentiment de responsabilité collective sur la prise en charge d'un espace. L'amorce de ce sentiment croissant de territorialité est donc ici dans le pouvoir ressenti de décision et d'action sur ce "moment du monde", ce fragment d'espace-temps avec lequel on lie des liens réflexifs d'appartenance (Ferrier 1998). Le sentiment territorial collectif qui émerge doucement ainsi est un élément fort, qui structurera progressivement la société locale en véritable sujet collectif. Cette adhésion progressive des individus à la fois à un groupe social et à un espace peut être comprise comme un véritable processus de socialisation. Le fait social total que l'on devine autour du phénomène territorial s'affirme alors progressivement, avec l'expression croissante d'une véritable territorialité<sup>54</sup>, au sens de Sack (1986) : un territoire intégralement socialisé. Avant cela, le fait territorial existe (cf. lieu politique), est opérationnel (cf. champ institutionnel et territorial), mais ne constitue pas un fait total. Si la géographie se doit bien de transformer un objet naturel en objet socialisé en produisant de la valeur sociale ajoutée (Claude et Georges Bertrand 1992), le concept d'appropriation territoriale est alors bien au cœur d'un enjeu géographique.

L'**appropriation territoriale** consiste donc en la construction progressive d'une identification collective *active* sur un espace. Elle convertit le sentiment diffus existant d'identification territoriale<sup>55</sup> en une responsabilité active, à partir d'une prise initiale et collective de responsabilités sur l'espace. Pour cela, elle transforme la proximité spatiale entre individus d'abord en proximité politique (pouvoir d'agir sur le lieu), puis institutionnelle (règle collective partagée sur un lieu), enfin progressivement identitaire<sup>56</sup>. En accord avec les néo-institutionnalistes, cette dynamique est perçue comme un *processus progressif d'institutionnalisation*, jamais achevé et en constante évolution. L'appropriation territoriale ne concerne ainsi pas un seul niveau territorial, mais cherche à intégrer progressivement les différents niveaux territoriaux en identifications emboîtées et inter-actives (cf. le concept d'ascendance au chapitre II). Il s'agit alors d'encourager ce processus par des supports d'information et de concertation spécifiques (cf. deuxième partie), qui aident à développer les interactions entre individus et entre l'individu et l'espace et qui appuient la reconnaissance de ce collectif dans le regard de l' "autre" (pouvoir central, services publics, collectivités locales voisines,...). En définitive, tout l'enjeu du processus d'appropriation territoriale est d'approfondir l'expression et le pouvoir de la société sur ses différents espaces. C'est une idée du territoire qui s'oppose au repli identitaire des localistes et autres communautaristes, ainsi qu'à la réticence du développement local envers les institutions politiques.

De la constitution du lieu politique à l'affirmation d'un champ institutionnel territorial, les premières étapes de l'appropriation territoriale ainsi précisées sont alors peut-être une manière plus opératoire d'envisager les sentiments et les raisons mêlés qui fondent un territoire et sa genèse. Osons dans ces conditions une formalisation abstraite des premières étapes de cette

---

<sup>54</sup> Pour une discussion sur le concept de territorialité, voir la section suivante (l'ultime territorialité).

<sup>55</sup> "Ma région", "L'Europe", "La Terre",...

<sup>56</sup> Dans une toute autre perspective beaucoup plus psychologique et sémiologique, C. Raffestin (1986) a proposé une autre forme de genèse territoriale, l'*écogenèse territoriale*, associée à des principes génériques qui seraient ordonnateurs de l'arrangement des objets et des phénomènes sur un territoire.

dynamique d'appropriation :

Soit  $m$  un espace matériel,

Soit  $l$  une société locale,  $i$  un individu,  $v$  une valeur collective (démocratique),

Soit  $t$  la valeur temporelle,

de  $t_a$  à  $t_{a+1}$ , pouvoir $_i$  ( $l$ ) = lieu politique

de  $t_{a+1}$  à  $t_{a+2}$ , lieu politique ( $v$ ) = champ démocratique

de  $t_{a+2}$  à  $t_{a+3}$ , champ démocratique ( $m$ ) = champ territorial

C'est donc un territoire vivant, changeant, qui peut apparaître ou disparaître au gré des dynamiques sociales. Espace finalisé<sup>57</sup>, il est le résultat jamais identique d'un processus social, dans lequel la légitimation d'une dynamique institutionnelle commune a eu un rôle primordial. L'intérêt croissant pour le "devenir local" est le signe d'une vitalité et d'une adaptation de la société locale qui peuvent faire naître une nouvelle identité territoriale.

Nous nous situons donc ici dans la perception du territoire comme un construit social à forte teneur institutionnelle et politique, plus qu'un espace physique, délimitable et mesurable, lieu donné en soi ou terroir naturel. Le territoire est donc ici artificiel, "nouveau", nouvel *espace du politique* (Lévy 1991) qui émerge d'un engagement commun. C'est d'ailleurs avant tout un champ plus qu'un espace, c'est-à-dire une construction sociale aux limites floues (Bourdieu 1992), mais aussi jamais "pleine", complète et exhaustive. C'est un territoire vivant, changeant, qui peut apparaître ou disparaître au gré des dynamiques sociales. Rappelons que pour territoire en géographie oscille depuis longtemps entre appropriation et appartenance, construction humaine réflexive où chacun des deux acteurs, société et espace, influe l'un sur l'autre : le territoire a d'abord concerné l'appropriation collective de l'espace par un groupe, puis s'y est ajoutée l'idée de souveraineté, donc du contrôle et du lieu de pouvoir, enfin la dimension symbolique, depuis l'espace vécu jusqu'au *sense of place* des anglophones. Il existe ainsi de multiples approches du territoire et autant de définitions, le concept ayant été intégré par de nombreuses disciplines. Notre propre approche du territoire est par conséquent à replacer dans le cadre d'une problématique spécifique, consistant à définir le cadre conceptuel de l'accompagnement à un processus démocratique pour la gestion de l'espace.

### I.3. L'ultime territorialité.

Espace politique, puis espace institutionnel, enfin espace identitaire : fondée sur une ". L'appropriation territoriale ne peut avoir pour finalité ultime que l' "invention précieuse de la territorialité" (Ferrier 1998, 26). La territorialité, d'origine éthologique<sup>58</sup> puis reprise en géographie et en sciences politiques, a d'abord signifié un ensemble de lois et de règlements s'appliquant aux habitants d'un territoire donné, avant de devenir une notion plus théorique concernant le rapport de l'individu et du groupe social à un territoire considéré comme approprié. La territorialité y est reliée à la *compréhension*<sup>59</sup> subjective d'un espace et fait une large place à

---

<sup>57</sup> "Tout système spatial à fonction identitaire se définit (...) non pas par sa culture, c'est-à-dire par son acquis pré-existant, mais par ce qu'il en fait, c'est-à-dire par sa finalité" (Poche 1983, 8).

<sup>58</sup> La territorialité éthologique (H.E. Howard 1920) signifie la conduite caractéristique adoptée par un organisme pour prendre possession d'un territoire et le défendre contre tous les membres de sa propre espèce.

<sup>59</sup> " La France", "ma maison",...

la notion de pouvoir et de contrôle sur cet espace (Raffestin 1977, Sack 1986). Néanmoins, malgré ces précisions, c'est toujours un concept qui nous semble flou et peut-être encore trop influencée par son origine biologique, relation polyforme mêlant phénomènes de contrôles, de représentations, et de pratiques. Cependant, dans la perspective de notre travail, nous distinguerons la notion de lieu politique et de champ territorial de celle de territorialité, ce qui restreint considérablement la définition de cette dernière.

La **territorialité** est ici l'étape finale, bien que toujours évolutive, d'un processus graduel d'appropriation territoriale, qui voit d'abord apparaître successivement un lieu politique puis un champ territorial. Cette distinction temporelle entraîne une restriction du concept de territorialité. Les phénomènes de pouvoir et de contrôle sont alors attribuables aux deux premières étapes, en amont de l'installation d'une territorialité, tandis que cette dernière recouvre les aspects symboliques et imaginaires, en définitive identitaires, qui apparaissent de façon croissante au cours du temps.

On retrouve là l'idée de territorialisation progressive de J.P. Ferrier (1998, 26). La territorialité représente ainsi la relation plus profonde que le territoire entretient avec le temps. On peut ajouter ainsi une nouvelle ligne à nos formalisations précédentes :

Soit  $m$  un espace matériel,  
 Soit  $l$  une société locale,  $i$  un individu,  $v$  une valeur collective,  
 Soit  $t$  la valeur temporelle,  
 Soit  $\Psi$  la valeur symbolique,  
 de  $t_a$  à  $t_{a+1}$ , pouvoir ( $l$ ) = lieu politique  
 de  $t_{a+1}$  à  $t_{a+2}$ , lieu politique ( $v$ ) = champ démocratique  
 de  $t_{a+2}$  à  $t_{a+3}$ , champ démocratique ( $m$ ) = champ territorial  
 de  $t_{a+3}$  à  $t_{+\infty}$ , champ territorial ( $\Psi$ ) = territorialité

Cette formulation qui peut paraître trop abstraite a cependant des implications très pratiques sur des questions concrètes. Cela amène ainsi à envisager différemment la question foncière, élément incontournable et souvent trop privilégié de tout interventionnisme sur le territoire. En effet, cette territorialité est prégnante dans toutes les relations que chaque individu crée et entretient avec la terre. En effet, dans le cadre de cette dynamique collective que constitue *in fine* l'appropriation territoriale, les relations collectives à un espace modulent inévitablement les utilisations individuelles qui peuvent en être faites. Si l'on veut œuvrer à la réussite d'une territorialité bénéfique, qui offre à la fois une ouverture sur le Monde et une responsabilité locale efficace pour une préservation de ce Monde, il paraît indispensable d'intégrer la question particulière du foncier dans une approche plus globale de responsabilisation d'une société locale vis-à-vis de son espace (D'aquino 1998a). En d'autres termes, **la question foncière est dans ces conditions indissociable du processus de territorialisation**. Elle ne se réduit par conséquent plus au concept individualiste de propriété, c'est-à-dire à l'accès aux biens possédés et à leurs modalités de transfert, mais concerne la façon dont les individus d'un groupe social s'approprient et utilisent leur nature (Weber 1995). L'instrumentation foncière qu'organise un groupe social vis-à-vis de ses ressources bio-physiques est de ce fait considérée comme une simple traduction *temporelle*, répondant à des enjeux circonstanciels toujours périssables, et *objectivée*, car ciblée sur les

ressources (voire sur certaines ressources), de la territorialité. La question foncière est donc plutôt ici appréhendée comme *mode d'appropriation des ressources*<sup>60</sup> (Weber et al. 1990, Weber et Reveret 1993), simple état conjoncturel d'un système évolutif et global de relations entre nature et société. Dans le processus de territorialisation, les modes d'appropriation des ressources apparaissent alors comme une conjugaison spécifique et circonstancielle de la territorialité, appliquée aux relations d'appropriation entre l'individu et les ressources naturelles du territoire.

Soit  $r$  une ressource naturelle,  
de  $t_{a+3}$  à  $t_{a+4}$ , territorialité ( $r$ ) = modes d'appropriation

Le concept d'appropriation territoriale invite donc à envisager la question foncière comme l'une, parmi d'autres, de ces conventions collectives basées sur des choix de valeurs, qui forment la traduction matérielle de la territorialité dans les relations de l'homme à "son" Monde. Plutôt que de se focaliser sur une approche instrumentale du foncier, c'est une perception de la question foncière qui invite à laisser une place importante au cadre collectif local dans le processus de régulation des formes d'usage des ressources du territoire, depuis les droits d'usage les plus modestes jusqu'aux droits de propriété les plus étendus (Sandberg 1993). La maîtrise du foncier est ainsi appréhendée comme la capacité d'une collectivité à décider des formes d'occupation de son territoire (Brunet *et al.* 1992). Ainsi, en ce qui concerne les Pays en Voie de Développement, œuvrer à la "sécurisation foncière" consiste par conséquent avant tout à garantir la légitimité et la capacité locales de régulation et de définition des modes d'usage *adéquats* de la terre, au regard des choix collectifs issues d'un véritable dialogue entre le local et le global (cf. ascendance au chapitre suivant) et de leur contextualisation dans chaque situation locale (cf. l'humanisme communautariste). La question foncière ne constitue donc pas ici une entrée préalable intéressante pour l'appui au développement, puisqu'elle n'est que le simple produit, en aval, d'un environnement sociopolitique et institutionnel favorable. C'est en oeuvrant d'abord à l'installation de ce dernier que l'on favorisera l'expression interne d'un mode de régulation du foncier adapté. Cet environnement, en réduisant les incertitudes et les instabilités, mais aussi les "coûts de transaction" des économistes, produira une plus sûre sécurisation foncière que n'importe quelle instrumentation appliquée (cf. notre approche pratique de la question foncière infra au chapitre III de la deuxième partie).

Se matérialisant graduellement à partir du champ territorial, la territorialité est donc ici envisagée comme le produit social et symbolique d'une construction collective progressive et continue. La métrique continue, la contiguïté et l'exhaustivité associées habituellement à la territorialité restent-elles valables dans cette nouvelle optique ? Nous ne le pensons pas. Depuis l'émergence initiale de son champ territorial, construit social faisant référence à un espace matériellement flou, notre territoire affirme sa non exhaustivité, sa non continuité et sa pluralité. Espace d'une institution commune, il peut être discontinu ou polarisé, tout en se distinguant toujours par la proximité spatiale entre ses membres. Dès la fin des années soixante, R. Brunet (1967) disait déjà, à propos des campagnes toulousaines, que la notion de pays semblait de moins en moins fructueuse et devrait être remplacée par celles d'axes et de foyers diffusants. De nos jours, la proximité spatiale ne se restreint déjà plus au lieu de résidence et, selon les situations (Piolle 1991), se réfère plutôt au lieu de travail, de vie,... Cette diversité et surtout cette *simultanéité*

---

<sup>60</sup> Ils comportent cinq niveaux (Weber 1995) : les représentations ou perceptions, les usages alternatifs, les modalités d'accès et de contrôle de l'accès, les modalités de transfert ou des fruits tirés des ressources, pas nécessairement marchandes, les modalités de répartition ou de partage des ressources ou des fruits que l'on en tire.

d'appartenances, toutes d'intensité variable, justifient à elles-seules l'abandon d'une vision contiguë et exhaustive des espaces territoriaux, que ce soit horizontalement ou verticalement. A la territorialité sédentaire et emboîtée des siècles précédents, au "terroir" agraire, semble se surimposer doucement une territorialité nomade (Piolle 1991), qui conjugue les proximités spatiales selon une large gamme de métriques et retrouve ainsi certains éléments d'une territorialité pastorale séculaire (Gallais 1976, Bourgeot 1981, Marty 1993, D'aquino 1996).

Avec ce point de vue, l'organisation administrative du *territoire étatique*, forme parmi d'autres de la diversité des territoires, n'est que le produit conjoncturel d'une structure politico-administrative. Elle est l'une des expressions les plus répandues de cette forme territoriale paysanne et sédentaire, donc hiérarchique et centralisatrice (Balligand et Maquart 1990), qui a été pendant une certaine période dominante et qui s'efface de nos jours doucement devant les mobilités matérielles et virtuelles de nos sociétés. Mais contrairement à ce que perçoivent certains auteurs (Alliès 1980, de Koninck 1993, Badie 1995), l'affaiblissement de ce territoire étatique ne signifie ni la disparition du concept de du territoire, ni la disparition de la démocratie (Guéhenno 1993). A l'extrême, les révolutions de l'information de ce nouveau siècle peuvent un jour amener à l'instauration de champs territoriaux reposant uniquement sur une configuration en réseaux. Instinctivement, il ne paraît pas alors impossible qu'une territorialité symbolique et identitaire s'y créé, à partir de champs territoriaux institutionnalisés reposant sur une base spatiale en réseaux.

Que devient dans ces conditions la territorialité ? Elle reste toujours la même symbolique d'abord identitaire, puis culturelle, rattachant l'homme à un espace matériel, de quelque configuration qu'il soit : contigu, réticulaire, voire punctiforme. Même si l'on peut, peut-être, noter actuellement un affaiblissement du rôle de la proximité spatiale dans la constitution du lien social (Piolle 1991), de même que l'on peut, peut-être, parallèlement noter un affaiblissement des valeurs démocratiques dans la société, la proximité géographique est de toutes façons encore bien prégnante, comme l'attestent les survalorisations régionalistes actuelles. Elle doit être soutenue par la reconnaissance, y compris institutionnelle et même constitutionnelle, de nouvelles territorialités nomades. Arriverons-nous en effet vraiment un jour à une territorialité a-spatiale ? Dans ce cas, pour ne pas sombrer dans une "citoyenneté des réseaux" (Offner et Pumain 1996, 4) sans pondération démocratique, où la fin de toute territorialité marquerait la véritable fin de la démocratie, de nouveaux territoires, virtuels, devront émerger, exigeant de nouveaux types de liens capables de rassembler, autour d'une volonté politique de décider ensemble, des groupes sociaux d'intérêts différents....Sera-ce possible sans un dénominateur commun spatial, qu'il soit global ou local ? Plus raisonnablement, et surtout à beaucoup plus brève échéance, il est crucial de favoriser une évolution du concept territorial, si l'on ne veut pas son remplacement par des appartenances uniquement sociales (réseaux, groupes d'intérêts,...), au risque de la véritable fin de la démocratie. C'est pourquoi, face à ces évolutions, l'instrumentalisation politico-administrative actuelle de la collectivité territoriale, se basant uniquement sur le lieu de résidence<sup>61</sup>, paraît inadaptée. Elle doit parvenir à élargir la définition de son dénominateur commun spatial, c'est-à-dire la proximité spatiale, afin de prendre en compte ces nouvelles formes de territorialité nomades.

---

<sup>61</sup> Voire restreinte à certaines nationalités. Par exemple, en France : nationalité française au niveau supra-local, européennes au niveau local.

Le *nouveau territoire* issu de l'appropriation territoriale pourrait alors être considéré comme un nouveau type de culture territoriale : un nouveau type de rapport entre l'homme et son environnement, fondé non sur des référents historiques ou raciaux mais sur un rapport au monde et à l'autre où la place de la responsabilité humaine est centrale. Nous sommes là au cœur de cette "recherche territoriale" (Ferrier 1998, 31), à l'interface entre homme, nature et culture. C'est dans cette optique qu'il faut entendre le qualificatif de "nouveau" que nous appliquons à ce territoire : un nouvel "usage" de chaque culture particulière, un nouveau comportement culturel, vécu "comme composante particulière d'une aventure universelle"<sup>62</sup> (Ferrier 1998, 64), depuis le local jusqu'au global. L'efficacité d'une prise en charge citoyenne de la Terre suppose en effet, certes des relations fortes au niveau local, mais aussi avec tous les pouvoirs englobants ou transversaux, afin de constituer une interdépendance globale de la prise de décision à laquelle chaque niveau prend réellement part. C'est la gageure du concept d'appropriation territoriale, alors ascendante "du local au global".

## **II Du local au global, une démocratisation ascendante.**

### **II.1. Continuité sociétale, discrétisation politique et territoriale**

Existe-t-il vraiment des niveaux territoriaux qui soient pertinents à tous points de vue (économique, social, culturel, naturel,...), et qui, de surcroît, atteignent une taille capable de porter un projet structurant et durable ? Y-a-t-il jamais eu de territoires autres que fabriqués ? Il y a peut-être une certaine confusion entre espace d'appartenance et territoire, qui a amené à évoquer des territoires naturels ou spontanés<sup>63</sup>. C'est cet espace d'appartenance qui est naturel ou spontané. L'espace d'appartenance se crée par les liens sociaux qu'accumule progressivement un individu au cours de son vécu, et en particulier au cours de ses trajets spatiaux. A l'inverse, quelle que soit l'époque et la situation, dans quel territoire l'individu a-t-il parcouru tous les points de l'espace ainsi délimité ? Le territoire n'est pas un espace parcouru mais *déclaré*. Il a toujours été un *construit* social symbolique, accepté par l'individu parce qu'il se sent adhérer à un groupe social, non pas parce qu'il connaît ou qu'il se représente "naturellement" les différents points de l'espace ainsi défini. En tant que construit social, il est le résultat d'une affirmation volontariste, même si elle peut être inconsciente, d'un groupe d'individus. C'est pourquoi, en sus de son caractère construit qui s'oppose au phénomène plus spontané de l'appartenance, la notion territoriale se distingue aussi de cette dernière par sa connotation collective, qui s'oppose à l'ego de l'appartenance. La territorialité n'est jamais un simple rapport entre individus et espace, mais toujours un rapport collectif avec les autres acteurs (Raffestin 1980, Sautter 1993, Poche 1996). A l'inverse, même si un espace d'appartenance peut être collectif, c'est toujours par rapport autour d'un point de vue égocentrique. La mobilité croissante actuelle des personnes et l'individualisme moderne n'ont fait que dévoiler un fait avéré depuis toujours : la différence entre l'espace d'appartenance, produit individuel, et le territoire, choisi collectif. Si l'espace d'appartenance est un espace de *préférence* individuelle, le territoire est pour sa part un espace de *référence* collectif.

---

<sup>62</sup> Autrement dit, un humanisme communautariste (cf. supra et Ferry 1995).

<sup>63</sup> Le territoire en géographie oscille depuis longtemps entre appropriation et appartenance: pour la géographie, le territoire a d'abord concerné l'appropriation collective de l'espace par un groupe, puis s'y est ajoutée l'idée de souveraineté, donc du contrôle et du lieu de pouvoir (Brunet *et al.* 1992, Claval 1997). , enfin la dimension symbolique, de l'espace vécu au *sense of place* des anglophones (Tuan 1977, Sack 1992, Entrikin 1991).

L'autre différence concerne le rapport à l'espace. Produit des relations sociales d'un individu, l'espace d'appartenance ne se réduit pas à la dimension spatiale et peut même être irréductible à l'espace cartésien (Piolle 1991). A l'inverse le territoire, adhésion d'un individu à une convention collective matérialisée par un espace de référence, est ainsi, par définition, d'essence spatiale. Il serait par conséquent plus clair de ne pas qualifier de territoire un processus de production de lien social "dont la matérialité nécessaire" peut se passer de l'espace géographique (Piolle 1991, 184), mais le nommer plutôt dans ce cas-là "lieu" (Berdoulay et Entrikin 1998), qui, comme "local", a une connotation qui peut tant sociale que spatiale. Cette dualité appartenance/territoire pourrait peut-être permettre de mieux distinguer la vieille dualité entre espace perçu et vécu. En effet, l'espace vécu est fortement référencé par rapport à la dimension temporelle et connaît une évolution constante et importante (Bertrand *et al.* 1976). Il est la source principale de la construction d'espace d'appartenance (à un réseau, un groupe, etc.). Or, pour sa part, l'*espace perçu* est une construction totalement symbolique, qui se modifie très lentement, autant en fonction des actions et des représentations des autres et de la teneur de l'environnement que de soi-même : c'est une construction sociale individualisée... A l'espace perçu le territoire, à l'espace vécu l'appartenance ? En définitive, le territoire comme **référence sociale spatialisée** *versus* l'espace d'appartenance comme **préférence individuelle localisable**.

Cette triple différence (préférence/référence, sociale/individuelle, spatialisée/localisable) milite pour que le concept territorial soit conservé et distingué, car elle souligne ce qui fait son intérêt spécifique, la diversité sociale des individus qu'il rassemble, et lui confie ainsi la fonction noble et irremplaçable de pondération démocratique (cf. supra). Cela nous amène à la dernière différence fondamentale que nous voyons entre les deux concepts, qui nous convainc de distinguer définitivement les deux couples "territoire/appropriation" et "espace social/appartenance". L'appartenance concerne une identification passive à un ensemble : ce n'est pas une responsabilité, une action, sur un objet, mais un sentiment d'y "être". L'appropriation, au contraire, sous-entend une responsabilisation, donc une action, sur un espace...l'espace d'une responsabilité, donc territoire.

Cependant, "conserver" le concept territorial signifie de nos jours le "re-crée", car cela implique de réussir la mutation d'un territoire sédentaire en un territoire nomade (cf. supra). C'est l'optique évidente d'une géographie de l'action, qui ne peut se contenter d'épithètes prédisant simplement l'écroulement prochain du pilier de la démocratie, mais qui œuvre à l'inverse pour accorder, par le "détour géographique et collectif" du territoire, un supplément de démocratie (Sautter 1993, 145).

Si l'on accepte la nature construite du fait territorial, le débat sur le niveau le plus "vrai" de territoire paraît alors condamné à être indéfiniment stérile. Il ne semble y avoir aucun niveau adéquat, aucune bonne définition spatiale, mais plutôt de multiples phénomènes territoriaux correspondant à des géographies variées (Claval 1968), la territorialité se manifestant à toutes les échelles spatiales (Raffestin 1980). Toute structuration en niveaux territoriaux paraît de ce fait artificielle, ou tout au moins circonstancielle. Ces niveaux territoriaux, certes nécessaires au fonctionnement de la société sont le fait d'une structure politico-administrative artificielle<sup>64</sup>,

---

<sup>64</sup> "Peu de personnes, et même peu de chercheurs en sciences sociales, sont prêtes à admettre le caractère profondément artificieux des Sociétés-Etats qui a été construite depuis le XIXème siècle" (Poche 1996, 226).



imposée et imparfaite, qui sectionne *de haut en bas* la société en niveaux territoriaux reconnus par le pouvoir en place, face à une société qui est pour sa part "continue"<sup>65</sup>, du local au global. Les niveaux territoriaux sont pensés et construits selon un concept de limites absolues et contiguës, que ce soit dans leur découpage spatial, exhaustif et exclusif, ou pour la distribution des compétences et des pouvoirs qu'ils attestent, toujours sous forme de blocs séparés. Mais cette organisation territoriale, cadre rigide et instrumentalisé de l'administration publique, et le processus sociétal de décision et d'action sur l'espace ne se réduisent pas l'une à l'autre (Allaire 1988, Friedberg 1993). La démocratie constitutionnelle n'est pas à confondre avec l'organisation démocratique d'une société<sup>66</sup> et il ne suffit pas de doter un pays d'une constitution démocratique pour qu'il devienne effectivement une parfaite démocratie.

Toutefois, bien que l'expression des rapports, y compris de pouvoir, entre sociétés et territoires est relativement autonome vis-à-vis de la structure, il ne faut pas opposer ces deux modes d'action, qui sont indissociablement liés, "tantôt s'épaulant, tantôt s'affaiblissant mutuellement" (Friedberg 1993, 153). En effet, lorsque la structure politico-administrative choisit des modes de déconcentration politique, elle fixe la forme et la localisation des espaces d'expression et de rencontre de la société avec le pouvoir central et l'administration. Même si cette structure ne peut être considérée ni comme le moteur ni comme le garant d'un processus sociétal démocratique, cet "investissement de forme" (Boltanski et Thevenot 1989), illustrée en particulier par la décentralisation, permet souvent de "déverrouiller" le processus de décision (Friedberg 1993). En effet, la société pourra difficilement transformer un niveau territorial en champ démocratique, puis en nouveau territoire, si aucune forme de pouvoir local n'est reconnue, administrativement ou coutumièrement, par le pouvoir englobant. L'influence fondamentale de ce cadrage législatif et institutionnel sur la nature, la forme et la qualité de l'expression démocratique n'est donc pas discutable, mais cette armature institutionnelle figée est loin de représenter toutes les dimensions d'un processus démocratique de décision sur l'espace. "Le rôle clair des caractéristiques formelles d'une organisation n'est donc pas de déterminer directement les comportements, mais de structurer des espaces de négociation et de jeu entre acteurs" (Friedberg 1993, 150). Voilà le rôle restrictif d'une *instrumentation publique*<sup>67</sup> de la démocratie : identifier des lieux d'expression obligés, les différents niveaux territoriaux, dont la société civile doit s'emparer<sup>68</sup> au lieu de les éviter (Lacoste 1997).

Cette perception libère le politique et ses espaces du monopole étatique de la citoyenneté et de l'identité politique territoriale, incrusté dans le territoire sédentaire et jacobin. Elle dégage la voie vers un "nouvel âge du politique" (Lévy 1991), vers de nouvelles organisations politiques qui offriront une meilleure coïncidence entre lieux d'existence, délibération et de décision (Balligand

---

<sup>65</sup> Cf. le concept de *démocratie continue* (Rousseau 1995) et les travaux sur la société continue du micro au macro (Rosenau 1990).

<sup>66</sup> Tocqueville a été le premier à distinguer ce qu'il nommait "les institutions" des "conditions" de la démocratie. Beaucoup plus près de nous, E. Friedberg (1993, 14) souligne que l'organisation n'est pas réductible à son ordre formel et ne correspond jamais à l'ordre figé qu'un organigramme pourrait suggérer. A rapprocher aussi de la différence que D. Mermet (1992, 98) voit entre le système politique, règles explicites qui organisent la vie politique, et le jeu politique, système tel que s'en saisissent les acteurs.

<sup>67</sup> Expression sous laquelle nous regroupons ici structure politico-administrative, constitution politique et institutions publiques. Elle est à rapprocher de l'*organisation formelle* de E. Friedberg (1993, 155), "forme la plus artificielle, intentionnelle et construite de la classe générale des structures d'action collective productrices d'un ordre local et contingent".

<sup>68</sup> J. Habermas propose l'image du siège d'une forteresse (1989, 52).

et Maquart 1990). Elle pose ainsi les éléments d'une nouvelle citoyenneté multi-territoriale, qui ne se réduit plus au seul cadre national. C'est une véritable "mise à jour de notre idéologie publique" (Némery et Watcher 1994, 5), qui réclame la fin de cette "auto légitimation" longtemps entretenue entre l'Etat, le territoire et le politique (Bailly 1991).

Dans ces conditions, la délimitation volontaire de ces territoires importe peu, car toujours entachée de subjectivité. Ainsi, au lieu d'imaginer diverses recompositions utopiques, en définitive aussi imparfaites que les actuelles mais qui risquent de cristalliser les replis communautaristes au lieu de les amoindrir, une géographie territoriale qui cherche à avoir une prise directe sur la réalité s'accommodera de la délimitation en place et proposera une approche réaliste du territoire, considérant les limites politico-administratives comme imparfaites mais utilisables (Lacoste 1997). L'histoire montre que le fait que les limites spatiales des territoires aient le plus souvent été fixées arbitrairement n'a aucunement empêché les identifications collectives (Sautter 1993, 146), y compris extrêmes, ni l'efficacité d'organisations sociales et politiques. C'est pourquoi le niveau territorial est ici considéré comme une arène structurelle politico-administrative imposée par l'Etat, mais que peuvent tout de même investir des dynamiques locales pour agir sur le politique.

Les "**niveaux territoriaux**", sont ici perçus comme une hiérarchie politico-administrative spatialisée et figée, toujours imposée et imparfaite, mais qui peut être investie par la société et transformée en espaces démocratiques.

**Exemple d'application :** Cette perception amène à envisager différemment l'opposition floue que ressentent souvent les intervenants de l'aménagement du territoire entre terroir communautaire et territoire imposé par l'action (administratif en particulier).

Dans cette optique, du local au global, quelle organisation politique pourrait-elle émerger ? Le principe originel du fédéralisme paraît incontournable. Théoriquement, celui-ci vise une pluralité des échelles politiques de plein exercice, dont les différentes forces sont équilibrées et dont les rapports sont réglés par le droit commun (Lévy 1994). Mais en pratique, ce principe ne semble pas suffisant, en particulier en libérant trop les entités fédérées des liens et des valeurs sociétaux avec l'entité fédérante. Certains dysfonctionnements politiques actuels des états fédéraux, que ce soit au regard des valeurs humanistes<sup>69</sup> ou de la mobilisation démocratique<sup>70</sup>, le soulignent. De plus, le fédéralisme tel qu'il est de nos jours appréhendé contient une idée de répartition de pouvoirs proche de la notion de subsidiarité. Or, cette notion ne correspond pas à l'idée de l'appropriation territoriale. En effet, en sciences politiques le principe de subsidiarité peut se résumer en l'organisation d'un partage des compétences entre deux niveaux de décision politique<sup>71</sup>. Cela pose d'abord la question, source inépuisable de controverses, de l'identification

---

<sup>69</sup> Cf. le traitement de la peine de mort, de l'avortement et plus globalement des droits des individus dans les différents états des USA.

<sup>70</sup> La baisse des taux de participation aux élections y est aussi sensible qu'ailleurs.

<sup>71</sup> Rappelons que le principe de subsidiarité, issu du christianisme, repose originellement sur la volonté de spécifier des attributions dont les particuliers seront capables de s'acquitter par leur propre initiative et avec leurs propres moyens, sans les transférer à la communauté (Hermet *et al.* 1994). "Chaque problème à son niveau pertinent de résolution" (F. Plassard *in* Commere 1989, .48). Pour certains (Silem et Albertini 1999), la subsidiarité est un principe selon lequel le pouvoir central n'intervient que secondairement ou accessoirement et seulement lorsque le pouvoir décentralisé, "généralement plus compétent", rencontre des difficultés.

précise du niveau de décision concerné par un thème donné, entre la volonté de se rapprocher au maximum du local et l'aspiration à la recherche d'un intérêt général souvent plus global.

A l'inverse, si l'on suit le modèle de l'appropriation territoriale, le caractère continu de la société entraîne qu'aucune question la concernant ne peut se contraindre à un seul niveau donné, mais doit être débattue entre la société et la structure politico-administrative à *tous* les niveaux territoriaux. Ainsi, à l'inverse de la subsidiarité, notre modèle suggère que la plupart des questions doivent être traitées en agissant en concertation avec chaque niveau. Il propose de reconnaître la complexité du réel, inter-territorial, plutôt que de rechercher le "bon" niveau territorial "au travers de tous ces territoires différents, tangents, sécants, emboîtés" (Gontcharoff 1996, 21). Il n'est jamais efficace de restreindre l'action à l'échelle d'un seul niveau de décision. Il n'y a non plus jamais un seul gestionnaire légitime, les enjeux et les impacts d'une question quelle qu'elle soit concernant la plupart des niveaux de décision. Le seul gestionnaire légitime, car toujours récipiendaire des bénéfices et des dommages d'une action ou d'une décision, c'est l'individu, qu'il faut donc toujours *associer* (Rousseau 1996). Plutôt qu'une subsidiarité, qui traduit une approche technocratique<sup>72</sup>, c'est donc une démocratie globale et continue qui est à organiser.

Du coup, l'approche par l'appropriation territoriale a d'autres différences avec le fédéralisme : l'instrumentalisation politique, qu'elle s'appelle fédéralisme ou décentralisation, ne nous paraît pas l'élément le plus prioritaire. Plutôt que de s'engager dans une instrumentalisation quelconque et exogène et proposer un cadre politico-institutionnel, l'enjeu pour nous est plutôt d'accompagner et d'enrichir, dans "un travail permanent d'innovation institutionnelle" (Némery et Watcher 1994, 5), les processus sociétaux endogènes qui ont à investir progressivement chaque niveau territorial de la structure. Le principe constitutif du fédéralisme est donc amendé ici par le principe de continuité entre niveaux sociétaux de décision, qui induit à la relativisation de toute solution politique instrumentale, toujours discrétisée. Au contraire, c'est ici la société continue qui reliera d'elle-même, en son propre sein, les différents niveaux territoriaux du cadre rigide et discrétisé de toute organisation politique. C'est une réhabilitation du politique qui s'associe ainsi à une attitude pragmatique. Plutôt que de rechercher l'impossible, une structure territoriale emboîtée qui pourrait idéalement s'adapter à la continuité sans échelle des rapports entre la société et son espace, il vaut mieux dans ces conditions aider la société à *investir*<sup>73</sup> cette "partition opératoire de l'espace" (Brunet *et al.* 1992), la socialiser et se l'*approprier*. Cette appropriation pourrait d'ailleurs à long terme produire d'elle-même de nouvelles structures plus adéquates.

L'objectif prioritaire de l'approche par l'appropriation territoriale n'est pas de détruire ou de remplacer les structures politico-administratives, plusieurs d'entre elles faisant l'affaire du moment que la société s'approprie leurs niveaux territoriaux et les transforme en champs démocratiques, autrement dit en véritables territoires.

---

<sup>72</sup> Il paraît ainsi y avoir une certaine dérive dans le fait que le fédéralisme, originellement attaché à la notion de contractualisation, ait souvent intégré le principe de subsidiarité. En effet, celui-ci, par le partage net des rôles qu'il organise, semble à l'inverse de l'idée, contenue dans tout contrat, d'abord d'une négociation puis d'une réalisation *en commun* d'un objectif.

<sup>73</sup> Au sens de P. Bourdieu (1994), qui y regroupe à la fois l'acceptation économique (la recherche d'un intérêt, quel qu'il soit) et psychologique (l'intégration d'un schème de perception et d'action).

Entre local et global, la démocratie doit alors inventer ses nouvelles formes, jusqu'à, nous l'espérons, un gouvernement articulé du local au mondial plutôt qu'une gouvernance libérale laissant les acteurs les plus outillés maîtres du destin de la planète. Dans la même ligne de pensée que les politologues post-développementistes, l'objectif est alors de créer progressivement les conditions de l'invention (géo)politique. Cela invite à une dynamique permanente de construction de la démocratie locale, rassemblant la société civile et les représentants des populations autour d'un projet et d'un apprentissage démocratiques. Nous sommes alors en partie proche des idées de la gouvernance. Sous ce concept sont souvent rassemblés des éléments communs avec notre approche : changement de style dans le mode de gouvernement face à un environnement considéré comme incertain; attention attirée sur la pluralité des acteurs relevant de logiques différentes, s'enchevêtrant à des niveaux différents<sup>74</sup> et intervenant tous dans un processus de décision interactionniste (Rosenau 1992); "capacité différente de réappropriation du politique" (Bottazzi 1991, 84); principe de *réflexivité* (Jessop 1998), qui pose que les acteurs réagissent en permanence aux effets de leur action collective et avancent progressivement dans un dialogue permanent, en tirant les leçons des précédents et des échecs.

Cependant, la gouvernance est un terme trop polysémique<sup>75</sup> pour être retenu ici, d'autant plus que dans la plupart de ses acceptations il évacue la dimension politique, privilégie le poids des acteurs privés les plus influents et cache en définitive une idéologie néo-libéraliste. Plutôt que la gouvernance, nous nous référerons donc ici au concept de *démocratie continue* (Rousseau 1995 et 1996), qui veut renforcer la fonction de contrôle et de défense des gouvernés face à l'administration, en créant de nouvelles formes organisées de représentation et de pression publiques. Ses moyens en sont une institutionnalisation accrue du regard des citoyens sur leurs représentants, qui recharge en légitimité la délégation, et une démultiplication des espaces publics de délibération, qui permettra aux citoyens de mieux accéder aux processus de décision, du local au global. C'est donc une conception du processus démocratique décisionnel plus exigeante que la démocratie représentative, qui soustrait l'organe représentatif aux regards, mais qui n'est pas celle de la démocratie directe, qui abolit toute distinction entre représentants et

---

<sup>74</sup> Cf. *Multi-level governance*.

<sup>75</sup> Le concept, qui a d'abord pris forme dans l'étude des rapports inter-entreprises, est progressivement devenu synonyme de réforme profonde, voire de remise en cause, de l'Etat. Dès la fin des années soixante-dix, la quête de la "bonne gouvernance" par les institutions internationales va même jusqu'à une redéfinition du rapport entre pouvoir public et administrés, qui ne sont plus appréhendés en termes de citoyens mais d'usagers, voire de clients ou de consommateurs. Chacun va alors récupérer la notion à l'aune de sa propre perception d'une réforme gouvernementale. Pour les institutions internationales, parler de gouvernance plutôt que de réforme de l'Etat leur permet de traiter de questions politiques alors qu'elles n'ont en principe aucun mandat pour le faire. Plus diffusément, elle laisse la possibilité d'imaginer une troisième voie entre la coordination des échanges par le marché et la coordination étatique. L'arrivée des conservateurs au pouvoir en Angleterre, en 1979 est à l'origine d'une dernière interprétation du mot, leur permettant de traduire (*urban governance*) l'idée d'effacer les frontières entre public et privés afin de mettre en commun compétences et ressources. La gouvernance désigne alors l'ensemble des procédures institutionnelles et des rapports de pouvoir, formels aussi bien qu'informels, qui régissent l'action politique réelle. Cette perspective souligne que les instances politiques reconnues, comme le sont l'Etat ou les organisations intergouvernementales, ne détiennent pas le monopole de la conduite des affaires publiques. Enfin en France, la notion de gouvernance renvoie plutôt au passage d'un système d'administration centré sur l'Etat à un système de gouvernement centré sur les élus locaux, faisant un plus large recours au marché, à la délégation, etc. Cette polysémie est problématique parce que les usages sont trop contradictoires, en particulier en ce qui concerne le rôle de l'Etat et de la société civile. Pour les uns, elle signifie une démocratisation du fonctionnement étatique et ouvre le champ aux initiatives et à de nouvelles mobilisations civiques. Pour d'autres, elle signifie d'abord une revalorisation du rôle des acteurs économiques et la remise en cause de l'interventionnisme étatique.

représentés. Cette dernière peut en effet être résumée à la possibilité de soumettre toute question politique à un débat également ouvert à tous les citoyens, ce qui induit, entre autres choses, d'abord l'existence d'un "lieu" où absolument tous les citoyens peuvent se réunir afin de mener leurs débats politiques face à face et ensuite la capacité pour chaque citoyen d'intervenir et d'exprimer un jugement. C'est une utopie dangereuse, car elle empêche de rechercher une voie plus indirecte, mais réalisable, celle du contrôle démocratique direct du pouvoir. Dans une optique différente, le choix fait ici est d'organiser le débat le plus large possible non sur toutes les décisions de gestion des affaires publiques, mais sur tous les choix stratégiques de la société et leur contrôle régulier, éléments sur lesquels le pouvoir politique et technique a subtilisé la légitimité démocratique. Enfin de compte, notre mobile fondamental est de revigorer la démocratie en la re-territorialisant du bas vers le haut. Cela implique de percevoir différemment les relations, encore hiérarchisées, qui existent entre niveaux territoriaux. C'est ce que nous avons appelé *l'ascendance*.

## II.2. Vers la formalisation dynamique d'une connexité territoriale : l'ascendance.

Notre appréhension des relations entre local et global ne repose donc pas sur l'identification de limites et de hiérarchies a priori entre compétences ou entre prérogatives concernant des espaces politiques ou administratifs. Il s'agit de favoriser un processus collectif *ascendant* d'appropriation territoriale, véritable processus d'intégration multi-territoriale, qui effectuera de lui-même en son sein ce lien, mais de façon dynamique, entre le local et le global. Dans cette approche par l'appropriation territoriale, nous ne nous préoccupons donc pas de "superposition" d'espaces administratifs et politiques exclusifs ni d'appui spécifique à l'un d'entre eux, mais du développement croissant *de bas en haut* d'une identité et d'une action géopolitiques collectives et multi-territoriales.

Du local au global, c'est par conséquent un *processus inter-actif de dialogue et d'engagement entre les différents niveaux territoriaux* qu'il s'agit de faire émerger par cette appropriation territoriale progressive<sup>76</sup>. C'est une "espérance formidable" (Dorandeu 1995), basée sur l'intérêt grandissant de l'opinion pour les affaires publiques et sur une perception croissante de leur légitimité à intervenir. C'est un souci accru de participation du citoyen au processus de décision, nouveau type d'identité citoyenne peut-être en train de naître, et dont le détachement du processus électoral serait justement un signe annonciateur : il correspondrait à la prise de conscience individuelle d'une valeur personnelle suffisante pour intervenir dans le politique autrement, et surtout beaucoup plus, que par le "petit carré de papier" du bulletin de vote. Le monde serait ainsi sur la voie d'une plus grande inter-dépendance politique (Rosenau 1990), grâce à l'amélioration des compétences de ces citoyens et l'impact des technologies modernes de déplacement et de communication. Toutefois, si cette tendance se confirmait, elle reposera de façon plus accrue, car sous couvert de délibération participative démocratique, la question de l'influence disproportionnée de citoyens éclairés conscients de leur légitimité à agir, parmi peut-être une majorité à la fois déçue du processus électoral mais aussi trop humble pour s'investir dans les affaires de la cité. C'est une perspective qui milite pour une démocratisation plus profonde, par l'appropriation progressive du processus local de décision collective. Dans la logique des champs politiques bourdieusiens<sup>77</sup>, il s'agit alors de développer le sentiment d'être

<sup>76</sup> Le local est donc traité ici comme "une communauté qui n'existe pas en soi mais comme moment de communautés plus larges" (Viard 1994, 90).

<sup>77</sup> Cf. les numéros n°71/72 et 73 des Actes de la Recherches en Sciences Sociales, mars et juin 1988.

statutairement fondé à avoir une opinion politique en accroissant la "compétence politique" des agents (Bourdieu 1977, 56). C'est l'un des enjeux, méthodologiques en particulier, de l'appropriation territoriale, qui doit être pensée et organisée comme un véritable processus d'apprentissage collectif par l'action<sup>78</sup>.

Du local au global, l'appropriation territoriale cherche donc à reconstituer le tissu sociopolitique fragilisé par la distance croissante entre l'Etat et la "société civile"<sup>79</sup> (Lévy 1991, 123), par l'affaiblissement des valeurs de référence et d'un projet de société. Cela ne signifie pas l'organisation d'une représentation de la population à des niveaux territoriaux gigognes, rôle déjà dévolu à la structure politico-administrative formelle, mais d'accroître très considérablement l'investissement citoyen dans ces différents niveaux territoriaux, qui doivent tous devenir de véritables scènes publiques<sup>80</sup> de débat démocratique, *inter-connectées et inter-dépendantes*. L'enjeu général est, en s'appuyant sur le fonctionnement en réseaux d'une société continue et sur la *pression territoriale* pour une pondération démocratique, de donner au citoyen la maîtrise des processus à l'œuvre dans le monde avec un minimum de délégation de pouvoir. Certes, la forme actuelle de la société lui permet déjà de réaliser une partie de cette interaction entre niveaux territoriaux (Rosenau 1990). Cependant, plutôt que de s'en remettre seulement aux réseaux "citoyens" d'influence<sup>81</sup>, il nous apparaît nécessaire d'organiser, du local au global, "des fonctions de régulation et de contrepoint face aux libres jeux d'intérêts" (Viard 1994, 102). La société civile contient certes des mécanismes régulateurs, mais il ne lui est pas imposée l'obligation de penser ensemble (Lévy 1996, 74). C'est à l'inverse le principe fondateur de notre approche par les territoires : confier à l'arène plus démocratique des nouveaux champs territoriaux la pondération démocratique interscalaire. L'objectif ici est dans la transformation de cette identité *pluri*-territoriale en véritable appropriation *multi*-territoriale, par la multiplication des référents identitaires du local au global et par une prise de responsabilité active sur ces niveaux territoriaux.

Nous avons donc d'un côté une structure politico-administrative organisée en niveaux territoriaux et de l'autre une société continue et vivante, que nous souhaitons accompagner (cf. appropriation territoriale) pour qu'elle investisse ces différents niveaux territoriaux. C'est donc une série de gués à créer entre cette société continue et la structure, une série d'espaces de débat et de régulation qui replaceront société civile et pouvoir politique institué en partenaires plutôt qu'en adversaires. Cet accompagnement signifie d'abord l'appui à une dynamique d'*appropriation territoriale*, telle que détaillée supra, à chaque niveau territorial. Pour permettre aux individus d'organiser une pression territoriale efficace, l'appropriation territoriale doit alors parvenir à transformer chaque niveau de la structure en véritables champs territoriaux où la pondération démocratique devient maximale. En définitive, trois conditions (appropriation territoriale aux différents niveaux, représentants territoriaux, réseaux citoyens) participent à la connexion multi-territoriale. Ils forment ce que nous appellerons la *connexité multi-territoriale*, base d'une

---

<sup>78</sup> Cf. deuxième partie de l'ouvrage.

<sup>79</sup> Il s'agit ici de société civile au sens de J. Lévy (1996, 69), "une mondialité en réseau porteuse d'une grande complexité", par opposition à la "société politique" formelle d'un système international étatique figé

<sup>80</sup> Cf. supra le paradigme de Goffman.

<sup>81</sup> B. Vachon (1993, 97) estime par exemple que ces réseaux peuvent empêcher des dynamiques locales de développement de se replier sur elles-mêmes.

véritable intégration territoriale<sup>82</sup>.

La **connexité multi-territoriale** s'appuie donc sur trois éléments: (i) une appropriation territoriale réussie à chaque niveau territorial; (ii) des représentants territoriaux du niveau englobé intégrés dans le processus de décision du niveau englobant (sous réserve d'une appropriation réalisée au niveau englobé, organisant une forte pression sur ce représentant); (iii) des réseaux de citoyens actifs et organisés.

La question est alors dans la matérialisation de ces idées, afin de les rendre plus opératoires. Pour réussir cette gageure, la recherche d'une formalisation dynamique, qui cherchera à identifier les conditions de progression des processus collectifs en jeu, paraît utile. En tant que formalisation dynamique, elles'attache par conséquent particulièrement aux discontinuités, aux seuils, aux déséquilibres et aux ruptures. Ses premiers pas peuvent déjà être esquissés à partir des travaux de J. Lévy et de P. Bourdieu.

Tout d'abord, la théorie "prégnance/saillance" de R. Thom (1988), appliquée par J. Lévy (1991) à la dimension socio-spatiale, peut nous aider à mieux formaliser notre perception de ces liaisons inter- territoriales. En effet, pour R. Thom, la prégnance caractérise tout phénomène dont la destinée est d'occuper totalement l'environnement où il apparaît. Inversement, la saillance concerne de ce fait tout phénomène connaissant une dynamique qui finira par le faire émerger et distinguer de l'environnement qui le contient. L'appropriation territoriale réalisée à un niveau territorial donné peut en conséquence être considérée comme une "prégnance réussie", que J. Lévy (*id. cit.*) définit alors comme condition préalable à l'émergence de nouveaux phénomènes "saillants" et innovants. Dans cette perspective théorique, la première étape de notre formalisation dynamique est dans cette "prégnance réussie" au niveau local. Elle signifie l'installation effective d'un véritable champ territorial, c'est-à-dire l'intégration d'une nouvelle identité territoriale par les individus.

Une tentative de conceptualisation plus formalisée, essayant de distinguer (Rosenau 1990, 78) les formes fonctionnelles, les limites, les paramètres et les variables, peut être utile. Notre dynamique débutant par le processus d'appropriation territoriale, c'est à ce niveau que nous tenterons notre première formalisation.

Soit  $I$  un individu,

Soit  $i_T$  la somme des identifications territoriales possibles d'un individu,

Soit  $i_{Tl}$  une identification territoriale d'un individu, s'exprimant au temps  $t=n$ ,

Soit  $i_S$  l'une des identifications a-territoriales (réseau) possibles d'un individu,

---

<sup>82</sup> D'obédience économique, l'intégration regroupe deux idées : l'*inclusion* d'éléments dans un ensemble plus vaste et l'*interaction* entre éléments d'un même ensemble. Selon P. Hugon et J. Coussy (1991), l'intégration moderne est un processus global complexe qui combine, selon des intensités différentes, à la fois une interdépendance par le marché, une régulation par les pouvoirs publics, et des projets de coopération et des règles organisées par des acteurs. Cette *intégration organisationnelle* suggère que le mode de coordination émerge progressivement des jeux de coalition, de coopération et de concurrence entre les acteurs. Elle suppose enfin la formalisation d'espaces de concertation "à géométrie variable, puisque les organisations ont pour objet de maîtriser des variables à des échelles différentes" (Hugon et Coussy 1991, 43). L'intégration régionale est y est donc vue comme "un processus qui conduit à un plus grand degré de *concertation* entre les acteurs, d'*interconnexions* entre les unités et de diversification des activités" (Hugon et Coussy 1991, 47). Nous sommes ici très proche du modèle de la société continue et de la notion de connexion multi-territoriale.

$$I = \sum(i) = \sum(i_T) + \sum(i_S)$$

avec  $\sum(i_T) = i_{T1} + i_{T2} + \dots + i_{Tn}$

L'expression  $\sum(i_T)$  représente les *appropriations*, territoriales, d'un individu tandis que  $\sum(i_S)$  illustre ses *appartenances*, sociales. C'est donc ici une voie de formalisation qui s'attache aux construits subjectifs de l'individu, qu'ils soient spatiaux ou sociaux. Dans l'approche des nouveaux territoires (cf. supra le chapitre sur la territorialité), l'espace est en effet appréhendé en tant que construit social, espace perçu par l'individu et la société. En ce qui concerne l'appropriation territoriale, qui nous intéresse particulièrement ici, l'identité territoriale d'un individu est donc *fonction* de son espace perçu, fonction formalisable classiquement comme  $y=f(x)$ , soit  $Id. = f(\text{esp. perçu})$ .

Soit  $\psi$  l'espace perçu,

Soit  $\sum(i_{Tn})$  l'ensemble des identifications territoriales d'un individu au temps  $t=n$ ,

$$\sum(i_{Tn}) = f_n(\psi)$$

Soit  $T_n$  le territoire en tant que construit social, c'est-à-dire le *sentiment collectif d'identification territoriale*, au temps  $t=n$ ,

$$T_n = \sum[\sum(i_{Tn})] = \sum f_n(\psi)$$

Le territoire est ainsi formalisé à la fois comme un construit social (combinaison des identifications individuelles) et symbolique (espace perçu) et comme un construit temporel, toujours évolutif (fonction de  $n$ ). Nous pouvons ensuite essayer de préciser cette fonction  $f$ , que nous nommerons alors *fonction d'appropriation territoriale*. Les sentiments d'identification territoriale, de même que l'espace perçu et le construit identitaire, évoluant au cours du temps, la fonction  $f$  est donc tout d'abord déclinable en fonction du temps.

Soit  $\psi$  l'espace perçu, soit  $t$  le temps,

Soit  $\sum(i_{Tn})$  l'ensemble des identifications territoriales d'un individu au temps  $t=n$ ,

Soit  $f$  la fonction d'appropriation territoriale,

Soit  $A$  la **variable** d'appropriation,

à  $t=n$ ,

$$f_n(\psi) = A x_n = \sum(i_{Tn})$$

Toutefois, cette variable  $A$  peut elle-même varier avec temps, l'enjeu de notre ascendance territoriale étant d'ailleurs d'essayer de modifier et d'accroître cette variable : c'est donc  $A_n$ . De plus, le sentiment d'appropriation territoriale à un moment donné ( $n$ ) est toujours fonction du sentiment d'appropriation au temps précédent ( $n-1$ ). On peut donc écrire :

Soit  $\psi$  l'espace perçu, soit  $t$  le temps,

Soit  $\sum(i_{Tn})$  l'ensemble des identifications territoriales d'un individu au temps  $t=n$ ,

Soit  $f$  la fonction d'appropriation territoriale,

Soit  $A_n$  la **variable** d'appropriation à  $t=n$ ,

à  $t=n$ ,

$$f_n(\psi) = A_n f_{n-1}(\psi)$$



Cette variable  $A_n$  peut alors être délimitée. L'espace perçu par un individu étant le plus souvent supérieur, et au minimum égal, à l'espace approprié, à chaque temps donné  $\psi$  est toujours supérieur ou égal à  $i_T$ , ce qui implique que :

Soit  $A_n$  appartenant à  $[0,n]$ ,  
à  $t=n$ ,

Si  $A_n > 1$ ,

lorsque  $t$  augmente, le sentiment d'identification territoriale s'accroît : c'est la dynamique de l'ascendance territoriale;

Si  $0 < A_n < 1$ ,

lorsque  $t$  augmente, le sentiment d'identification territoriale décroît : c'est une dynamique négative de réduction d'identités territoriales : repli localiste<sup>83</sup> ou identification d'*appartenance* transférée dans des réseaux a-spatiaux<sup>84</sup>;

Si  $A_n = 0$ ,

l'individu ne ressent plus aucune appropriation territoriale. Il ne reste plus que des identifications a-spatiales<sup>85</sup>, une territorialité virtuelle reposant uniquement sur des réseaux, que certains imaginent dans un futur proche ou lointain.

Nous pouvons ensuite faire plus que délimiter  $A$  et essayer de préciser ce que contient cette variable d'appropriation, en nous référant alors aux différentes étapes de notre processus d'appropriation territoriale (cf. chapitre I). L'appropriation territoriale dépend ainsi du sentiment de responsabilisation sur un espace que peut ressentir un individu, puis des actions effectives qu'il entreprend sur cet espace, qui concrétisent et pérennisent ce sentiment de responsabilité lorsqu'il apparaît.

Ces "actions" effectives sur le territoire regroupent à la fois les actions physiques sur l'espace (aménagement du territoire par ex.) et les actions de régulation (règles collectives). Ainsi, nous pouvons continuer comme suit notre tentative de formalisation :

Soit  $\psi$  l'espace perçu, soit  $t$  le temps,

Soit  $\Sigma(i_{Tn})$  l'ensemble des identifications territoriales d'un individu au temps  $t=n$ ,

Soit  $f$  la fonction d'appropriation territoriale,

Soit  $A_n$  la **variable d'appropriation** à  $t=n$ ,  $A$  appartient à  $[0,n]$ ,

Soit  $p_n$  la variable de responsabilisation sur le territoire,

Soit  $f_n$  la variable d'action sur le territoire,

Soit  $\Phi_n$  la variable d'action physique sur le territoire,

Soit  $\rho_n$  la variable d'action sur le territoire,

<sup>83</sup> Si  $\Sigma(i_S)$  décroît aussi, car  $I = \Sigma(i) = \Sigma(i_T) + \Sigma(i_S)$ .

<sup>84</sup> Si  $\Sigma(i_S)$  augmente au contraire.

<sup>85</sup>  $I = \Sigma(i) = 0 + \Sigma(i_S)$ .

$$\begin{aligned} \text{d'où :} \quad & f_n(\psi) = A_n f_{n-1}(\psi), \quad \text{avec } A_n = p_n \cdot f_n^{86} \\ & f_n(\psi) = (p_n \cdot f_n) f_{n-1}(\psi), \quad \text{avec } f_n = \Phi_n + \rho_n^{87} \end{aligned}$$

$$\text{d'où :} \quad f_n(\psi) = (\Phi_n + \rho_n) p_n \cdot f_{n-1}(\psi) = \Sigma(i_{Tn})$$

Ces différentes formules mathématiques, toutes variables en fonction du temps, respectent bien notre souci de représentation dynamique. La poursuite de cette voie peut alors être dans une formalisation graphique de ces premières esquisses, plus parlante, toujours pour mieux préciser les conditions possibles de connexion entre la société continue et ses "nouveaux" territoires. Comment tenter de mieux appréhender les modalités d'intersections et de rencontres entre cette "société en réseaux" et ces "champs territoriaux" ? C'est l'objet de notre deuxième étape, graphique, de formalisation. La difficulté y est de réussir à la fois à différencier et à relier les deux notions de *lien social* et de *lien spatial*. Nous avons vu supra que la dimension territoriale ne peut à elle seule résumer toutes les dimensions sociales d'un réseau. La proximité territoriale, lorsqu'elle est présente, ne constitue jamais que l'un des aspects des liens sociaux qui forment les réseaux. L'intersection entre un réseau et un territoire peut par conséquent être représentée graphiquement par la *projection*<sup>88</sup> du réseau multi-dimensionnel sur l'espace, restrictif, du lien territorial, autrement dit du *plan*<sup>89</sup> territorial. Cela signifie certes, comme dans toute projection, obligatoirement une déformation et une simplification de chaque réseau, mais aussi une richesse par cette prise en compte de plusieurs réseaux à la fois (cf. pondération démocratique).

Ensuite, sachant que notre démarche s'attache plutôt à des construits subjectifs de l'individu (l'appropriation, l'appartenance, l'identification, la territorialité), si l'on poursuit cette voie les axes graphiques principaux de projection sur le plan territorial peuvent reprendre les deux dimensions spatiales<sup>90</sup> de l'*espace perçu*, type de représentation sociale de l'espace privilégié jusqu'à présent dans notre approche. Le cadre de notre formalisation graphique est ainsi posé (figure n°1 ci-contre). L'intersection entre les réseaux de la société continue et les  $n$  niveaux territoriaux de la structure peut alors s'imaginer comme les  $n$  projections de ces phénomènes sociaux multi-dimensionnels que sont les réseaux sur les  $n$  plans bidimensionnels d'une représentation sociale territoriale (les territoires perçus). Chaque point d'intersection entre réseau et territoire est de ce fait un élément qui possède à la fois un lien social dans le réseau et une localisation reconnue dans l'espace territorial concerné (cf. figure n°1). Quelle est dans ces conditions la nature de ce point d'interface ? C'est une identification territoriale : la présence d'un point notifie l'identification d'un individu à un niveau territorial donné. De ce fait, chaque individu peut être représenté par un segment vertical (le "segment-individu" I), qui rassemble les différentes identités territoriales qu'il ressent. On peut par conséquent attribuer la troisième dimension de cette formalisation graphique, verticale, à l'identitaire (cf. figure n°1), autre

<sup>86</sup> En effet, si le sentiment de responsabilisation est nul ( $p=0$ ) ou s'il ne se traduit par aucune action sur l'espace ( $f=0$ ), l'identification territoriale est considérée (cf. dynamique d'appropriation territoriale au chapitre I) comme impossible ( $A=0$ ) : d'où  $A = p \cdot f$ .

<sup>87</sup> Selon les situations, l'action sur le territoire peut se résumer à l'une ou l'autre de ses deux facettes (action physique ou régulation), sans que cela empêche une identification territoriale : si  $\Phi=0$  ou  $\rho=0$ ,  $f \neq 0$ , d'où  $f = \Phi + \rho$ .

<sup>88</sup> Au sens mathématique.

<sup>89</sup> Ici aussi au sens mathématique du terme.

<sup>90</sup> Au sens cartésien.

construit social, après l'espace perçu, privilégié dans notre approche.

Ce type de représentation graphique permet de la sorte d'intégrer les identifications sociales autres que territoriales : tous les points d'un "segment-individu" constituent des identifications de cet individu, territoriales si elles sont situées dans un des plans territoriaux, sociales et a-spatiales si le point est entre deux plans. Il devient ainsi possible de visualiser la notion d'espace d'appartenance, qui peut être a-spatial, et de mieux la distinguer du concept territorial. En effet, bien que le réseau soit multi-dimensionnel et donc impossible à représenter sur une figure tri-dimensionnelle, nous pouvons, pour des commodités visuelles, représenter les liens a-spatiaux en traits obliques (cf. figure n°1). Etant une forme conséquente de lien social, le réseau participe activement à la production de ces espaces d'appartenances. Un espace d'appartenance peut en conséquence être au maximum constitué de l'ensemble des réseaux auxquels un "segment-individu" est connecté, niveau territorial compris (cf. figure n°1).

Le "segment-individu" est donc en définitive un ensemble graphique de différents points (les "points-identitaires"), qui représentent les différentes identifications que ressent l'individu, qu'elles soient sociales ou territoriales. Ce "segment-individu" multi-identitaire, à la croisée des réseaux et des territoires, illustre en quelque sorte cette possible affirmation d'une "nouvelle Modernité" (Hoarau 1989, 13), qui combinerait la multiplication des réseaux auxquels chaque individu peut appartenir à la montée ressentie de l'individualité. Le réseau n'est donc pas présenté ici en opposition, en producteur, ou encore en remplacement du territoire. Ici, le seul type de réseau qui peut réellement produire du territoire est simplement celui dont le lien social est dans la proximité spatiale. Les autres réseaux, comme tout autre lien social a-spatial, produisent des espaces d'appartenances qu'il est dans ces conditions ambigu d'appeler territoire (cf. chapitre I.3). Le sentiment d'appartenance à ces réseaux a-spatiaux peut exister, il n'en est pas moins qu'il n'est pas territorial, donc pas utilisable pour une prise collective de décision conforme aux valeurs démocratiques.

Dans cette optique, le champ territorial est un type spécifique de réseau, spatial, qui peut se combiner aux autres réseaux pour organiser un fonctionnement plus démocratique de la société. Du local au global, il s'appuie, entre autres, sur ces réseaux pour améliorer son efficacité et sa connexité avec les autres territoires. Mais cela exige de développer au sein de chaque individu ces identifications territoriales plurielles qui constitueront les liens étroits et endogènes de connexion sociétale entre les différents champs territoriaux. Graphiquement (cf. figure n°2), cela signifie accroître la longueur des segments-individus, transformer les niveaux territoriaux en champs territoriaux, puis accompagner la rencontre des individus avec ces nouveaux champs. Autrement dit, favoriser une appropriation multi-territoriale plurielle et emboîtée, véritable *multi-territorialité*<sup>91</sup> horizontale comme verticale (Lévy 1993, Lacoste 1997).

Cette multi-territorialité n'est pas une création théorique : toute société intègre plusieurs niveaux spatiaux de référence, qu'ils soient éclatés ou compacts, symboliques ou matériels, (Bourgeot 1981, Blanc-Pamard 1981, Gallais 1984, Bernus 1991). I n'y aucune difficulté à se sentir appartenir à plusieurs territoires identitaires emboîtés et la crise des identités plurielles est une invention. La perte d'identité, lorsqu'elle existe, n'est pas impliquée par cette pluralité, qui n'a jamais posé problème (Pellegrino *et al.* 1983). En fait, tout individu est normalement intégré

---

<sup>91</sup> "Nous sommes poly-appartenants d'espaces poly-utilisés"(Viard 1994, 90).

dans plusieurs territoires identitaires, politiques et culturels (Morin 1987, Viard 1994, Chevallier 1994), et toute société, moderne ou coutumière<sup>92</sup>, a en général plusieurs territoires, espaces vécus ou subis, continus ou discontinus, cellules locales et réseaux ramifiés. Or, si toute société rassemble ainsi des espaces différenciés et s'organise en *des* territoires agencés sur différents niveaux spatiaux et sociaux, c'est bien parce que cette spatialité différentielle est un élément essentiel de sa réalité et de son fonctionnement (Rosenau 1990, Lévy 1993, Poche 1996). "La société limite sa propre sociabilité en réintroduisant la distance" (Lévy 1993,76) et différencie ainsi l'espace en champs socio-spatiaux limités, les territoires.

C'est cette forme de réintroduction de la distance que nous suggérons ici pour l'émergence de nouveaux territoires, qui doivent en quelque sorte transformer doucement en distance sociale constitutive de la société ces repères artificiels territoriaux que s'était donné la structure politico-administrative. Dans ce cadre, notre dynamique d'appropriation multi-territoriale consiste à améliorer l'intégration par chaque individu de ces "multiples distanciations partitatives" comme autant d'identités territoriales. Diminuer la distance à l'intérieur d'un champ signifie par conséquent multiplier au maximum les liens entre individus, mais aussi entre ceux-ci et leurs représentants, jusqu'à tenter d'annuler la perception de distance à l'intérieur de chaque champ territorial.

Cependant, en poursuivant alors l'approfondissement de ce processus de formalisation, on s'approche à nouveau des travaux de P. Bourdieu. En effet, ces identifications territoriales concernent des schèmes de perception, d'appréciation et d'action ancrés au plus profond de chaque individu, autrement dit de son *habitus*<sup>93</sup>. Par conséquent, le sentiment territorial, autrement dit le champ territorial, en tant qu'adhésion réussie des individus à un ensemble de valeurs et de comportements cristallisé dans ce sentiment territorial<sup>94</sup>, produit en fin de compte une sorte d'*habitus collectif*, capable d'engendrer des pratiques collectives qui "sont convergentes sans intention collective" (Bourdieu 1992, 100-101). C'est en cela que l'*habitus*, approche individualisée d'un comportement collectif inconscient appelé alors *pratique collective*, montre un nouvel intérêt<sup>95</sup>. C'est en effet ce type de *pratique collective*, individualisée mais commune, active tout en étant inconsciente, qui est appréhendée dans l'appropriation territoriale (des figures n°1 à 3).

Notre **appropriation territoriale** vise l'émergence d'un comportement collectif mais individualisé, commun mais inconscient, qui correspond à la *pratique collective* telle que conceptualisée par P. Bourdieu (1992). Il y a de ce fait une analogie intéressante à faire entre l'intersection "territoire/réseau" sur nos graphiques et celle entre champ(territorial) et *habitus*<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Cf. la combinaison et l'articulation de "plusieurs niveaux territoriaux d'existence" chez les pasteurs sahariens (Bourgeot 1994, 70) ou sahéliens (Gallais 1976).

<sup>93</sup> L'*habitus* est un système socialement constitué, durable (mais pas immuable) et transposable, de dispositions intégrées, "acquis par la pratique et constamment orienté vers des fonctions pratiques" (Bourdieu 1992, 97). C'est donc lui qui génère et structure les pratiques et les représentations de l'individu (Bourdieu 1972).

<sup>94</sup> Ce que P. Bourdieu appelle une "affinité structurale" (Bourdieu 1992).

<sup>95</sup> "Penser l'*habitus*, c'est poser que l'individuel est social et collectif" (Bourdieu 1992, 102).

<sup>96</sup> Cette représentation graphique illustre d'ailleurs les différences fondamentales entre la représentation *habitus/champs*, donc la représentation des nouveaux territoires, et les théories organicistes ou fonctionnalistes: le champ est en effet avant tout un champ de force, ni fonctionnaliste, ni organiciste. Sans parties ni composantes distinctes, il n'est pas non plus relié aux autres champs par une structure identifiable, organique ou fonctionnelle, qui organiserait selon une logique définie les différents champs (Bourdieu 1992, 84).

Nous nous appuyons pour cela sur la nature évolutive du concept d'habitus (Bourdieu 1992, 108-109), bien que très modérée car possédant une inertie acquise très importante. Pour les besoins de notre formalisation, nous simplifierons alors l'habitus en l'évolution, très lente au cours du temps, de l'ensemble des identifications possibles d'un individu, qu'elles soient sociales ou territoriales<sup>97</sup>. L'habitus comprend de ce fait certes l'ensemble des identifications présentes d'un individu (le segment-individu I de nos figures n°1 et 2 supra), mais pas seulement : l'individu exprime son habitus, donc ses identifications et pratiques passées, dans tout champ où il se trouve, qu'il se le soit approprié ou pas. Cela pourrait se traduire ainsi :

Soit I le "segment-individu",  
 Soit  $i_n$  l'une des identifications possibles d'un individu au temps  $t=n$   
 Soit H l'habitus,  
 Soit  $xp$  les  $x$  positions sociales  $p$  (ici plutôt socio-spatiales) prises par un individu dans les  $x$  champs non appropriés dans lesquels il se retrouve inséré,

$$\begin{aligned} &\text{à } t=n, \\ &I_n = \sum(i_{l,n}) \\ &\text{et} \\ &H_n = I_n + xp \end{aligned}$$

L'habitus nous permet ainsi d'approfondir la relation au temps<sup>98</sup>. Pour un temps donné (celui figé par exemple dans la figure n°1), le "segment-habitus" H est alors représentable graphiquement avec une longueur plus importante que le segment I, le surplus représentant la valeur  $xp$  (figure n°3) des champs dansquels l'individu évolue sans qu'il les ait encore intégrés. Graphiquement, on voit ainsi apparaître une première interaction entre un habitus (H) et un niveau territorial englobant, préalable au développement d'une nouvelle identification territoriale. Cela constitue le premier investissement de l'individu dans ce champ englobant, que P. Bourdieu a appelé *action dispositionnelle* (Bourdieu 1994), à la croisée des habitus et des champs<sup>99</sup>. Ces comportements individualisés dépendent en conséquence de la *position sociale* (Bourdieu 1992) de l'individu dans ce nouvel espace socio-spatial.

Nous parvenons là à un stade du processus où l'hypothèse de l'ascendance avance son deuxième élément : cet investissement d'un niveau englobé vers un niveau englobant pourrait parvenir à provoquer une modification des processus de décision, vers plus de démocratie, en extrapolant au niveau englobant des pratiques acquises au niveau englobé (cf. appropriation territoriale). Cela constituerait en quelque sorte **une exportation vers le haut de la dynamique d'appropriation territoriale**, reposant sur des pratiques initialement acquises et intégrées par les individus au niveau local.

Sachant alors que c'est l'état des rapports de force entre individus qui définit la structure du champ (Bourdieu 1992), la diffusion du bas vers le haut de nouveaux comportements dans le

<sup>97</sup> Phénomène que C. Raffestin imagine dans "le passage du vécu à l'habitus" (Raffestin et Bresso 1979, 36).

<sup>98</sup> Élément qui est d'ailleurs fondamental dans le concept de l'habitus, "série chronologiquement ordonnée de structures" (Bourdieu 1972, 188).

<sup>99</sup> L'action *dispositionnelle* (Bourdieu 1994) a comme clé de voûte la relation à double-sens qui se crée entre les structures objectivées (les champs) et les structures incorporées (les habitus).

processus de décision consitue une modification progressive des rapports de force, une transformation partielle des "règles du jeu" et de la valeur relative des "taux de change" des capitaux valorisables dans le champ englobant (Bourdieu 1992, 75). Cette influence nécessite cependant une position initiale suffisamment forte que peut seul donner d'une part un effet de groupe, c'est-à-dire un habitus déjà collectivement partagé au niveau englobé, et d'autre part des valeurs défendues qui peuvent être acceptées dans le nouveau champ. Dans notre cas, c'est la représentation d'un *point de vue territorial collectif*<sup>100</sup> constituant l'expression collective d'un niveau englobé, auparavant transformé en champ territorial<sup>101</sup>. C'est seulement ainsi que les individus-citoyens pourront investir les différents niveaux territoriaux de décision, sans s'en remettre à une organisation et une délégation quelconques, automatiques et incontrôlées, censées représenter le "collectif".

C'est alors une incontestable force endogène de la société continue qui, puisant dans cet habitus commun, émerge d'un niveau territorial pour saillir dans un autre et finit par constituer une véritable *pression territoriale ascendante*. La **pression territoriale** d'un niveau sur l'autre dépend à la fois de la réussite préalable du processus d'appropriation au niveau englobé, de la nature des valeurs *universelles*<sup>102</sup> promues par le niveau englobé (dont la remise en question explicite est impossible par le niveau englobant), et surtout de la "tonicité" des pratiques collectives territoriales du niveau englobé, c'est-à-dire de la force d'entraînement du processus collectif de décision territoriale que les individus ont réussi à organiser à ce niveau-là.

Nous avons là de nouveaux éléments pour la formalisation dynamique du modèle de l'ascendance. Ainsi, si l'on imagine la figure n°3 comme une situation temporelle après la figure 1 et avant la figure 2, on peut alors présenter ces graphiques comme trois moments d'un processus croissant d'appropriation multi-territoriale (figure n°4)<sup>103</sup>. Reprenant la théorie de J. Lévy, c'est la "prégnance réussie" d'une appropriation territoriale au sein d'un niveau englobé qui donnerait suffisamment de poids pour un investissement dans un niveau englobant. Elle permettrait à ce moment-là une "saillance innovante", capable de modifier les règles du jeu de ce dernier champ et de le transformer graduellement en champ territorial. C'est la voie<sup>104</sup> vers une *dynamique ascendante*, depuis le local jusqu'au global, qui concerne à la fois l'individu et son internalisation successive d'identifications territoriales (cf. l'habitus) et le collectif et son investissement

---

<sup>100</sup> Sorte d'"habitus de classe" : "système subjectif de structures intériorisées, schèmes de perception, de conception et d'action, qui sont communs à tous les membres du même groupe ou de la même classe" (Bourdieu 1972, 188). Le passage de l'identification individuelle (démocratique) à l'identification collective (territoriale), première étape de notre processus d'appropriation territoriale, ne constitue-t-il pas la constitution d'un nouvel habitus collectif ?

<sup>101</sup> Remarquons que cette interprétation sous-entend par conséquent une évolution possible de l'habitus, influençant et influencé par de nouvelles pratiques collectives, tout en lui reconnaissant une inertie suffisante pour ne connaître que des évolutions très prudentes, répondant seulement à des changements profonds de l'espace social (Bourdieu 1992, 108-109).

<sup>102</sup> "C'est un universel des pratiques sociales de reconnaître comme valables les conduites qui ont pour principe de soumission, même apparente, à l'universel" (Bourdieu 1994, 165).

<sup>103</sup> Dans cette perception dynamique se calant à la fois sur des dimensions spatiales, sociales et temporelles, nous sommes proches de la *time-geography* de T. Hägerstrand (1975), qui cherche elle-aussi dans son mode de représentation à replacer les comportements individuels dans l'espace et le temps : dans cette dernière, les "trajectoires" (*line-life*) des objets représentés dans l'espace-temps peuvent être regroupées, lorsqu'elles présentent une forme identique sur une certaine "longueur", en classes figurant alors *des contextes où les individus concernés renoncent à leurs marges individuelles de liberté pour s'associer à d'autres*.

<sup>104</sup> C'est une dynamique déjà engagée d'après J. Rosenau (1990), qui lui attribue les "turbulences créatrices" du monde actuel.

croissant dans l'action et la décision sur des champs territoriaux de plus en plus englobants. A chaque niveau territorial, c'est une combinaison nouvelle entre les dispositions acquises, l'habitus collectif, et un nouvel espace objectivé, le niveau territorial à investir<sup>105</sup>. C'est constamment une "relation dialectique" entre champ territorial et habitus, réactualisant à chaque niveau les éléments déjà intégrés dans l'habitus (individuel comme collectif).

Le choix de l'**ascendance** suggère que la meilleure façon de développer une appropriation multi-territoriale, qui connecte les différents niveaux au lieu de les opposer, est d'initier l'appropriation de bas en haut. C'est l'option pour une démarche progressive et dynamique d'investissement en profondeur de chaque niveau territorial par la société continue et qui débute par une forte implication au niveau local. Le concept d'ascendance ne signifie pas la réplication d'un niveau à l'autre d'une organisation sociopolitique donnée, mais un processus toujours innovant (champ territorial) d'adaptation à chaque nouveau contexte. La dynamique territoriale ascendante implique à chaque fois de nouvelles formes de processus collectif décisionnel, que l'on n'essaiera surtout pas d'imaginer *a priori*, à la façon exogène ou technocratique habituelle. L'ascendance fait en quelque sorte émerger progressivement les différents éléments d'une *architecture*<sup>106</sup> *continue de territorialités*. Elle vise le renforcement graduel de ces "flux de légitimité", que J. Lévy (1996, 114) et Rosenau (1990) appellent de leurs vœux. En effet, la dynamique d'appropriation multi-territoriale peut être perçue comme une tentative s'appuyant sur l'inertie de l'habitus collectif et cherchant à intégrer assez profondément dans celui-ci, par un investissement initial au niveau local, les principes de la pondération territoriale démocratique. Du bas vers le haut, à chaque nouveau champ territorial se développerait ainsi un processus et des mécanismes spécifiques, adaptés au nouveau champ, mais toujours basés sur les principes, élaborés au niveau local, de la pondération territoriale démocratique.

L'hypothèse de l'ascendance repose donc toujours sur le volontarisme du géographe, qui cherchera à mettre en mouvement cette dynamique par l'installation d'un contexte géographique et institutionnel favorable. Comment ? L'idée est de mettre en place un accompagnement technique spécifique (cf. deuxième partie), qui d'abord aide le processus collectif d'appropriation territoriale à émerger au niveau local, permettant l'installation de pratiques collectives territoriales en accord avec les principes de la pondération démocratique. L'accompagnement à concevoir doit ensuite aider ces pratiques acquises, fonctionnant "à chaque moment comme une matrice de perception, d'appréciations et d'actions" (Bourdieu 1992, 178), à s'investir<sup>107</sup> dans les niveaux englobants (région en particulier), comme englobés (quartier, village,...). Ainsi, les pratiques territoriales démocratiques qui auront été intégrées dans les habitus durant la phase d'appropriation territoriale locale pourront continuer à influencer la forme des processus de décision de chaque nouveau champ territorial investi : autrement dit, l'apprentissage du bas vers le haut d'une citoyenneté active et intégrant plusieurs niveaux d'identités territoriales. La rencontre entre chaque nouveau champ territorial et la pratique collective acquise permettra de conjuguer ces éléments universalisables co-construits au niveau local avec les enjeux propres à chaque niveau territorial, en particulier ceux concernant le développement technico-économique

---

<sup>105</sup> La pratique, qui "n'est pas une réaction mécanique, directement déterminée par les conditions antécédentes et entièrement réductible au fonctionnement mécanique" de 'modèles', 'normes' ou 'rôles' préétablis" (Bourdieu 1992, 178), ne se laisse déduire "ni des conditions présentes qui peuvent paraître les avoir produites ni des conditions passées qui ont produit l'habitus" (Bourdieu 1980, 94).

<sup>106</sup> Le terme est inspiré de Pellegrino (Pellegrino *et al.* 1983, 181).

<sup>107</sup> Grâce à l'inertie intrinsèque des dispositions acquises (Bourdieu 1992).

et la gestion de l'environnement. La préservation de cette dynamique nécessitera évidemment de poursuivre tout de même l'accompagnement<sup>108</sup>, afin que le processus territorial démocratique qui s'est révélé dans ces pratiques collectives ne s'atténue pas petit à petit à chaque nouveau niveau territorial investi.

L'ascendance est alors voisine de l'*intégration régionale* telle que la perçoit de certains économistes (Hugon et Coussy 1991). En effet, parmi les points principaux qui caractérisent cette dernière, trois peuvent être repris ici. D'abord, les problèmes que les sociétés affrontent et doivent gérer se posent à des échelles différentes et invitent des actions concertées entre divers niveaux spatiaux. Ensuite, l'espace est un *continuum* à l'intérieur duquel tous les découpages sont arbitraires. Les acteurs ont différents horizons spatiaux et interviennent sur plusieurs espaces, qu'ils soient périmètres d'influence et d'action. Enfin, dans le processus d'intégration de P. Hugon et J. Coussy, l'interdépendance régionale repose obligatoirement sur des supports, "matériels" (infrastructures, voies de communications, institutions d'intermédiation) ou "immatériels" (réseaux d'information et de services), c'est-à-dire sur une instrumentation particulière. De même dans le cadre de l'ascendance territoriale, ou de l'*intégration territoriale* si l'on reprend le parallèle avec l'intégration régionale de P. Hugon et J. Coussy, le rôle de l'appui technique (qui sera détaillé dans la troisième partie) est de fournir cette instrumentation spécifique, néanmoins non pas pour *proposer* des formes d'interactions ou d'interdépendance mais pour supporter une discussion entre acteurs qui aboutit progressivement, sous une forme ou une autre, à cette interaction et cette interdépendance.

L'ascendance propose donc une vision particulière, interventionniste, comme enjeu pour une géographie territoriale au service de l'action<sup>109</sup>. C'est cependant une forme d'interventionnisme portant non sur la mise en place de mécanismes et de structures, mais sur la volonté d'appuyer un changement des processus sociaux en œuvre au sein de la société continue<sup>110</sup>, pour l'amorce d'un nouveau couple habitus/champ de type "territorial démocratique". C'est "le pouvoir territorial au sens commun", en modifiant les rapports de force au sein des différents niveaux territoriaux pour y introduire une pondération démocratique permettant une plus grande influence de ce sens commun. En quelque sorte, une interprétation optimiste des potentialités limitées mais influentes de l'individu à s'insérer dans et modifier la "machinerie à contraindre" de la société bourdieusienne.

La dynamique d'ascendance débute ainsi par une phase initiale de déploiement et de consolidation au niveau local, puis se poursuit par la référence croissante, de champ en champ, à un même "jeu" commun (Bourdieu 1992), à de mêmes éléments de capital devenus valorisables à tous les niveaux territoriaux. En fin de compte, c'est une mise en cohérence des valeurs agissant dans les différents champs territoriaux, qui se confondent progressivement en un seul même champ multi-territorial structuré autour d'éléments (d'habitus ?) communs. Ainsi, si dans les habitus "classiques" de la perception bourdieusienne, la présence du passé et de l'histoire constitue l'essence même de la résilience de l'habitus, dans notre "habitus sociétal", habitus de classe "identitaire" incorporé par un groupe social territorialisé, c'est le local, *lieu d'intégration*

---

<sup>108</sup> Cf. l'accompagnement technique en deuxième partie.

<sup>109</sup> "from the changes that are transforming the analytic skills, affective capabilities, and legitimacy sentiments of individuals in all parts of the world" (Rosenau 1990, 25).

<sup>110</sup> "The conduct of individuals at the micro level have interactively undergone change and moved global life onto new foundations" (Rosenau 1990, 24).



*de pratiques, donc de valeurs*, qui structurerait cette force de résilience. Le champ des nouveaux territoires est donc un champ territorial multi-niveaux, espace discrétisé d'une société continue qui, en diminuant la distance à l'intérieur de chaque champ tout en intégrant une perception cohérente et constructive des distances *entre* ces champs, parvient ainsi à intégrer ses "multiples distanciations partitatives", comme autant de limites constructives et régulatrices de sa propre sociabilité (Lévy 1993)<sup>111</sup>.

**La dynamique d'ascendance** cherche donc à ancrer sa solidité au plus profond des individus (*via* l'*habitus*) et sur le plus stable des collectifs (*via* le local), en s'appuyant sur trois grandes phases (cf. la Planification Autonome Progressive en deuxième partie) :

- L'organisation d'un champ territorial au niveau local, qui entraîne progressivement l'affirmation chez l'individu de valeurs, de comportements et d'un capital, *territoriaux démocratiques*;
- L'émergence d'une pratique qui devient alors collective et suffisamment forte pour ensuite investir le niveau territorial englobant, réalisant ainsi la diffusion de ces éléments *territoriaux démocratiques* d'un *habitus* collectif vers les champs territoriaux englobants;
- un croisement entre *habitus* collectif et champ territorial qui produit à chaque niveau un processus original de décision collective sur le territoire, reliant à la fois le point de vue du champ concerné sur les enjeux de développement et les éléments, ancrés dans l'*habitus*, sur la forme démocratique et participative du processus de décision;

Si l'on reprend alors notre démarche de formalisation dynamique, cette approche multi-niveaux amène à se pencher sur les discontinuités entre champs territoriaux, sur les passages horizontaux et verticaux d'un champ à l'autre. Nous proposons alors de reprendre la perception de J. Lévy, pour qui le "local", c'est-à-dire ici plus globalement le champ territorial, se distingue de l'englobant comme une "situation où la distance perd de sa pertinence" (Lévy 1993, 111). Dans ce sens relativiste, chaque champ territorial est ainsi identifiable à n'importe quelle échelle, comme un ensemble spatialisé dépendant de la perception des distances sociales par la société considérée : chacun de ces "niveaux d'appropriation" représente un palier de relations socio-spatiales plus intenses, plus actives, avec une distance sociale interne minimale. Par conséquent, les différentes identifications territoriales sont repérables par les discontinuités dans l'espace de l'intensité des distances sociales.

Ainsi, nous avons là deux nouvelles analogies graphiques, qui aident à préciser la forme des discontinuités possibles : pour la différenciation verticale de territoires (du local au global), la distance sociale en fonction de l'échelle spatiale (figure n°5); pour la différenciation horizontale, la distance sociale en fonction de la distance spatiale (figure n°6). Remarquons, comme cela est visible en gradation verticale, que ce n'est pas une distance sociale nulle qui caractérise chaque niveau d'appropriation mais ***une distance partitative régulière et relativement moins forte en tous points d'un espace particulier qu'au delà de cet espace*** (cf. figure n°5). Remarquons aussi, comme cela est visible sur la figure n°6, que plus l'amplitude du seuil est forte, plus la discontinuité des identifications territoriales entre deux espaces est sensible. C'est particulièrement le cas des frontières géopolitiques, élément encore crucial de différenciation économique, sociale, culturelle et psychologique, fondatrices de la vie en société. De même, les

---

<sup>111</sup> A rapprocher de l'intégration régionale organisationnelle de P. Hugon et J. Cousy (1991, 43) et de son *internalisation* des disparités économiques (cf. supra).

fragilités identitaires territoriales, qui peuvent être source de crises identitaires<sup>112</sup>, correspondraient plutôt aux sommets les plus amples de la courbe<sup>113</sup>, là où les distances socio-territoriales entre individus pourtant proches géographiquement sont les plus grandes<sup>114</sup>.

En cohérence avec notre perception d'un monde social dynamique et continu, ce type de représentation graphique permet donc d'envisager les discontinuités comme des articulations sociétales d'une interdépendance "en cascade" (Rosenau 1990, 24), plutôt que comme des ruptures structurelles. Il est en effet important de noter que les paliers sont ici des *niveaux d'agrégation* et non d'analyse. L'objet d'analyse est toujours l'individu et ses sphères d'interactions, le changement de perspective du local au global n'étant qu'un saut de niveau d'agrégation, d'ailleurs fluctuant<sup>115</sup>. Autrement dit, c'est une analyse dont l'objet d'étude est les processus amenant "le micro jusqu'au macro" (Rosenau 1990, 152), au lieu d'une analyse *par* niveaux, où l'objet d'étude est l'organisation hiérarchique structurale ou organique. En effet, dans cette perspective dynamique d'un paradigme en processus, la structure n'est pas considérée comme l'essence du fonctionnement social. Chaque niveau d'agrégation n'est alors qu'un "état du monde social", simple équilibre provisoire, moment d'une dynamique perpétuelle et changeante (Bourdieu 1980, 244).

### II.3. Vers un nouveau paradigme ?

Cherchant à répondre au vieil appel de G. Sautter<sup>116</sup>, le modèle de l'ascendance (une société continue face à des niveaux territoriaux structurels qu'elle va investir et connecter pour une démocratie continue) reprend donc, en la transposant de l'individu à la société, la perception de P. Bourdieu, basée sur la transversalité entre des *champs* identitaires relationnels, ici les champs territoriaux (les "nouveaux territoires"), et un corpus interne progressivement acquis et affranchi de toute structure, ici les *habitus* collectifs d'une société continue, qui crée des productions sociales endogènes en s'investissant simultanément dans différents champs territoriaux. Nous sommes alors peut-être proches d'un nouveau paradigme, puisant certes chez P. Bourdieu, mais aussi (cf. supra) chez E. Friedberg<sup>117</sup> (1993), J. Habermas (1988 et 1989), J. Lévy (1991) et J. Rosenau (1990), mais dont les prémices peuvent déjà être décelés dans certains travaux de sociologie urbaine américaine des années soixante-dix (Sennett 1970, Smith 1978), qui posaient

---

<sup>112</sup> Qu'elles soient agressives (repli localiste, xénophobie, conflit territorial,...) ou simplement déstructurantes.

<sup>113</sup> Dans ce type de représentation graphique, un "pic", d'amplitude très forte mais aux influences réduites à un espace de frontière limité, risque d'avoir moins d'effets de "crise territoriale" qu'un "sommets ample", c'est-à-dire une large zone géographique aux accrochages identitaires flous.

<sup>114</sup> Il peut alors être intéressant de rechercher un "ensemble de signes" (Chauvet 1978) qui permettrait de déceler les discontinuités de cet espace multi-dimensionnel de relations socio-spatiales. De nouvelles perspectives de recherche s'ouvrent alors, pour l'identification et la mesure d'effets "statistiquement détectables" (Bourdieu 1992, 76) qui permettraient de distinguer le degré d'appropriation de différents niveaux territoriaux (cf. conclusion de la deuxième partie).

<sup>115</sup> On pourrait penser que cette perception en agrégats est contradictoire avec l'analyse en termes de champs (Cf. la critique des agrégats par P. Bourdieu -2000, 83-, qu'il interprète comme la perception d'une philosophie politique libérale et individualiste réduisant le groupe à une simple *série* d'individus); cependant l'agrégation renvoie ici à la souplesse d'une multi-identité, exprimant différemment ses compétences politiques dans les différents groupes qu'elle peut potentiellement intégrer. Il renvoie en fait à la relation d'*homologie* de P. Bourdieu, relation unissant les *habitus* singuliers des différents membres (Bourdieu 1980, 101)

<sup>116</sup> Qui avait suggéré il y a quinze ans d'appliquer la théorie de Bourdieu à l'appréhension du local (1988).

<sup>117</sup> Celui-ci s'étant focalisé sur les organisations plutôt privées (entreprises).

comme enjeu, au lieu de revendications sociales et locales, de "stimuler un développement réciproque entre une société bureaucratisée et des lieux permettant des échanges" (Rémy 1988, 35).

C'est une perception qui refuse donc de cadrer la réflexion (et l'appui) sur les dynamiques sociales et territoriales uniquement en fonction des structurations politico-administratives existantes<sup>118</sup>. Elle ne considère pas l'organisation politique actuelle comme une construction historique indépassable (Rosenau 1990, Lévy 1996, Poche 1996). A ces "réalités" délimitées artificiellement, elle préfère les *relations* entre sujets, à la fois inconscientes et évolutives, pour développer des régulations inter-territoriales originales. Autrement dit, c'est le refus de déterminer technocratiquement une architecture territoriale "adaptée", par une tentative ambitieuse d'identification exogène. Certes, "le monde social est nécessairement fragmenté" (Poche 1996, 209), mais c'est à lui-même de reconstruire continuellement ses limites, ni nécessairement physiques, ni nécessairement continues. C'est donc une fragmentation qui n'est pas un *a priori* absolu et "naturel", mais le résultat contextualisé, potentiellement évolutif, de cette tension perpétuelle entre les forces de continuités et de différenciation de la société. Les territoires de l'ascendance s'avèrent alors un nouveau *modèle de sociabilité* (Lévy 1991) endogène, pour une société continue, c'est-à-dire à la fois fragmentée et reliée, depuis le local jusqu'au global. La théorie de l'ascendance permet donc d'envisager une démocratie territoriale reposant sur une pluralité identitaire, du local au global.

Pour notre part, la question de la relation à l'espace est alors centrale dans ce paradigme. La différenciation sociale n'est en effet jamais sans relation avec une disjonction spatiale (Poche 1996, 215). La territorialisation est certes un mode de structuration différentielle parmi d'autres, mais capitale pour une fragmentation cohérente des sociétés. Le territoire est un fragment d'espace qui, dans un contexte donné et au sein d'une procédure de réflexivité donnée, est pertinent dans un processus donné de construction de l'intelligibilité du monde (Poche 1996, 226). Les problèmes d'identité territoriale tels qu'ils se posent depuis quelques années peuvent se ramener à cette question de la fragmentation socio-spatiale de la société (Poche 1996). Le repli communautaire et xénophobe n'est alors pas considéré comme le fruit d'une crise identitaire, mais plutôt comme le sentiment de n'avoir aucune capacité d'action sur un espace local. Le repli identitaire semble ainsi pouvoir être vaincu lorsque qu'on lui oppose une prise de responsabilité sur le territoire (Dumont 1997, Pillet-Schwarz 1997). La crise de l'identité émerge "lorsqu'il y a dissociation entre les relations sociales et les dimensions spatiales" (Pellegrino et al. 1983, 140) : c'est en quelque sorte un déficit de nouveau territoire. Le rapport collectif à l'espace est donc pour nous une base essentielle du nouveau paradigme, alimentant les orientations que prendront ce "sens commun", ces dynamiques endogènes sociopolitiques : c'est la référence "axiale" qui permet aux valeurs de la pondération démocratique d'émerger, de se renforcer et de constituer progressivement le liant entre les différents niveaux territoriaux.

De ce fait, dans ce paradigme il ne s'agit pas de proposer une cohérence entre les différents enjeux de développement, de résoudre la question des oppositions délicates entre local et global, économique et environnemental, technique et politique,... Au contraire, l'hypothèse est que la solution n'est pas dans une priorisation universelle et prescrite des enjeux de société mais qu'elle

---

<sup>118</sup> "Des artefacts aussi irréels qu'impeccables. Rien n'est en effet plus suspect que la rigueur ostentatoire de tant de schémas de l'organisation sociale" (Bourdieu 1980, 142). "The changes are so thoroughgoing as to render obsolete the rules and procedures by which politics are conducted" (Rosenau 1990, 5).

doit être *pilotée* par le "sens pratique" (Bourdieu 1994) d'individu-citoyens imprégnés progressivement d'un nouveau type d'habitus collectif, territorial et démocratique. C'est par cette nouvelle pratique collective, à la fois individuelle et commune, que les choix de société seront progressivement opérés, grâce au "sens commun" (Bourdieu 1980), qui donne déjà instinctivement cette capacité à participer à plusieurs champs, à gérer une identité multi-territoriale.

Au niveau global, c'est donc une vision différente du Monde. Transformés en champs territoriaux, les niveaux territoriaux deviennent ainsi des "espaces politiques aptes à définir des appartenances souples et poreuses entre chaque 'maison-personnelle' et la Terre" (Viard 1994, 100). En effet, en choisissant un processus d'identifications plurielles et englobantes, l'approche ascendante favorise la relativisation respective des intérêts locaux et globaux, la pondération des valeurs de chaque niveau d'appropriation par celles des autres niveaux. Le "local" n'est pas considéré ici comme le lieu utopique et privilégié d'un comportement démocratique spontané. Un choix exclusivement local de valeurs peut être partial, voire xénophobe. Un découpage localiste en territoires autonomes de gestion entraînerait souvent l'exclusion des étrangers, des allochtones et des groupes marginaux. L'équité, la solidarité et l'intérêt général ne sont pas toujours des réactions locales spontanées et se forment le plus souvent au contact des autres et d'enjeux sociétaux plus globaux, autrement dit de *connexions territoriales*. L'un des enjeux de l'ascendance est bien de renforcer une identification collective emboîtée, un processus de médiation vers l'extérieur qui diminuerait ainsi la dominance excessive de toute échelle particulière de référence identitaire. Dans ce cadre, la référence territoriale dévoile sa deuxième force de pondération démocratique : non content de constituer à chaque niveau territorial un cadre favorable aux pratiques démocratiques <sup>119</sup>, lorsqu'elle est envisagée entre local et global, elle permet aussi de pondérer le pouvoir d'un niveau par les autres, en légitimant la place de ceux-ci dans le processus *territorial* de décision. La démarche de cette *géographie politique du territoire* est dans l'organisation d'un processus de décision collectif créant une inter-dépendance sociétale entre les différents niveaux territoriaux, du local jusqu'au global <sup>120</sup>.

En fournissant ce cadre conceptuel géopolitique, l'approche des nouveaux territoires cherche à accompagner l'individu et le groupe dans sa "construction laborieuse et volontariste d'une société démocratique toujours instable" (Jacob 1991, 80), dans la mise en place d' "un contrat géographique qui nous rendrait activement responsables des territoires qui nous entourent" (Ferrier 1998, 18), dans la réalisation du micro dans le macro (Rosenau 1990). De la démocratie locale à la mondialisation, c'est donc un nouvel agencement spatio-politique à faire émerger (Lévy 1991) afin de rebâtir le lien social dans un projet éthique, à la fois local et planétaire (Viard 1994, 79). C'est une véritable entreprise de reconquête par les sociétés de modes propres à s'organiser d'elles-mêmes, "en mettant en crise l'héritage du XX<sup>ème</sup> siècle, c'est-à-dire la substitution de l'Etat à la société, et en cherchant à reconquérir leur fonction de base [des sociétés], c'est-à-dire la production de sens du monde, et en particulier du sens qui s'incarne dans

---

<sup>119</sup> Cf. chapitre : la proximité spatiale rassemble des groupes plus diversifiés que la proximité sociale (en particulier de réseau) et cette diversité facilite une pratique collective plus modérée.

<sup>120</sup> Au contraire d'une perception technique de la question de l'articulation, qui considère la question comme le problème d'emboîtement d'une multitude de niveaux, entre lesquels il y aurait à répartir les diverses fonctions de gestion et de compétences, de manière à éviter chevauchements et conflits, pour aboutir à une simple *hiérarchie d'espaces institutionnels*.

l'espace" (Poche 1996, 228) A partir de dynamiques sociétales déjà à l'œuvre, l'enjeu est d'enfanter "une *nouvelle fondation du politique*" (Viard 1994, 100), véritable espace public apte à intégrer la totalité et l'individu, le local et le global (Rosenau 1990).

A long terme, ce paradigme d'une société continue face à des niveaux territoriaux structurels et discrétisés pourrait même aboutir à remettre en cause la délimitation imposée des territoires (en particulier les Etats-nations). En effet, l'approche pragmatique que nous revendiquons ici, et qui invite à investir les espaces structurels du système politique plutôt que de les nier, est un choix de moyen terme, pour une action directement efficace sur le processus actuel de décision. Cela n'est pas contradictoire avec une perspective à long terme de *nouveaux espaces politiques* (Lévy 1991, Rosenau 1990, Lévy 1994), c'est-à-dire de groupes sociaux se dotant d'une fonction politique "là où des problèmes communs et des problématiques communes pour les gérer émergent" (Lévy 1991, 5), selon un remodelage progressif, endogène et instinctif, non prescrit par de grands esprits politiques ou scientifiques.

Dans cette optique, quel que soit le mode de structuration choisi pour un futur niveau politique mondial, le seul impératif, de taille, est alors qu'il soit conçu de façon à ce que la société continue puisse le transformer en nouveau territoire<sup>121</sup> et que l'appropriation territoriale des différents niveaux sous-jacents ait été précédemment réalisée<sup>122</sup>. A l'opposé du "vieux" ordre mondial *étatico-centré*<sup>123</sup>, c'est un monde dynamique *multi-centré* qui apparaîtrait, nouveau paradigme "post-internationaliste" d'une société politique globale (Rosenau 1990). Un itinéraire certes sans voie instrumentale unique (par ex. la démocratie contemporaine occidentale), mais avec une fin commune, l'amélioration des droits des hommes à influencer sur les décisions concernant l'espace qu'ils habitent, du local à la planète.

---

<sup>121</sup> "Un aménagement mondial du territoire" (Lévy 1996, 101).

<sup>122</sup> Pour J. Lévy (1996), l'émergence du territoire potentiel de la société politique mondiale se trouve gênée par les Etats, qui ne peuvent que freiner l'institution d'un espace politique mondial qui leur enlèverait des prérogatives, les communautés et les réseaux de la société civile. Une dynamique telle que recherchée par les nouveaux territoires pourrait aider à atténuer ces blocages, en s'appuyant sur le "noyau dur" (Lévy 1996, 113), la production d'une légitimité territoriale.

<sup>123</sup> "State-centric world" (Rosenau 1990).

# Deuxième partie : De la théorie à une nouvelle pratique. *L'accompagnement territorial* à une maîtrise ascendante des territoires.

*Le rapport aux possibles  
est un rapport aux pouvoirs*

Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*

## **I Les enjeux d'un accompagnement territorial à l'ascendance.**

La théorie de l'ascendance n'a d'intérêt que si elle est traduisible pragmatiquement dans les modes de décision et de gestion des territoires, que si elle propose les clefs d'un appui technique différent, permettant d'installer progressivement les processus d'appropriation qu'elle suggère : pour réussir cette "intrusion optimiste" de la société continue dans la machinerie politico-territoriale, la dynamique d'ascendance a besoin d'être "outillée". C'est ce que nous appelons la démarche d'accompagnement<sup>124</sup>, qui, acceptant l'incomplétude des analyses et des solutions ainsi que la subjectivité des choix d'avenir, s'en remet plus à l'évolution qualitative et progressive des acteurs et du processus de décision qu'à la vérité technique.

La gageure est alors de favoriser l'installation d'un dispositif global d'appui technique adéquat, c'est-à-dire rassemblant toutes les fonctions indispensables qui doivent être *disponibles* pour l'*accompagnement* des processus continus et collectifs de prise en charge des territoires. Cela implique de viser une évolution *simultanée* du comportement des différents partenaires de ces processus (encadrement institutionnel et techniques, élus locaux, populations,...), en favorisant d'un côté la qualité d'un processus local collectif et autonome de réflexion, de décision et d'action sur le territoire et de l'autre un renversement du comportement de l'encadrement technique, scientifique et administratif. Face à cette gageure, l'accompagnement doit détailler à la fois les aspects méthodologiques, pédagogiques, didactiques et institutionnels. Mais face à des comportements et des réflexes ancrés depuis plus d'un siècle, la seule voie est alors de construire

---

<sup>124</sup> Le concept d'accompagnement est extrapolé ici à partir d'une posture qu'un groupe interdisciplinaire a appliquée à la modélisation, le *Companion Modelling* (Bousquet *et al.* 1999, D'Aquino *et al.* 2000) : voir <http://cormas.cirad.fr/fr/reseaux/ComMod>.

*graduellement* une méthode globale d'intervention pour le conseil technique, une méthode globale d'*accompagnement technique à l'ascendance*, que nous appellerons *l'accompagnement territorial*.

Nos nouveaux territoires sont par conséquent à *accompagner*, dans le cadre d'une géographie de l'action (Claval 1997) qui s'appuie sur une méthodologie spécifique d'intervention, comme dans la sociologie des organisations<sup>125</sup>. C'est l'enjeu méthodologique pour une ascendance opérationnelle : la mise en place d'un *accompagnement* spécifique pour l'émergence, puis l'enrichissement continu, d'une *pression territoriale démocratique* qui, avec la pression a-territoriale des réseaux (Rosenau 1990), doit constituer les moyens de connexion de la société continue avec les différents niveaux territoriaux. Voilà où nos pérégrinations théoriques s'achèvent : sur de nouveaux supports méthodologiques, que l'on va aborder maintenant, sur une pratique de terrain qui conjuguera processus d'appropriation territoriale, transfert de capacités politiques et techniques, conception de systèmes d'information endogènes.

### **I.1. Une instrumentation "à visée politique" : un renforcement du *pouvoir* des populations dans les processus de décision concernant leurs territoires.**

Tout projet de développement de l'Homme qui n'en appelle pas à des "*instruments proprement politiques*", condition de sa réalisation dans l'histoire, reste encore prisonnier de l'illusion scolastique (Bourdieu 1994, 236). Voilà posé l'enjeu du processus d'instrumentalisation de l'accompagnement territorial. Tout l'enjeu opérationnel des nouveaux territoires est dans l'accompagnement à l'émergence, puis à l'enrichissement continu, d'une *pression territoriale démocratique*, moyen de connexion de la société continue avec les niveaux territoriaux. En terme instrumental, cela passe par la conception de supports souples d'information, de concertation et de formation, qui doivent réussir à bouleverser les rapports de pouvoir d'abord entre l'encadrement technique et institutionnel et la société, ensuite entre les leaders locaux et la population elle-même.

Après plus dix ans de discours et de démarches participatives, on pourrait penser que les méthodes d'intervention ont intégré les principes d'un dialogue équilibré entre populations et encadrement technique. Nous ne le pensons pas. Les dérives des démarches participatives notées dans la première partie soulignent l'importance du comportement de l'encadrement technique pour la réussite des principes initiaux du développement local. Dans la plupart des approches, celui-ci se considère encore inconsciemment comme le détenteur du savoir et perçoit sa mission comme étant d'expliquer aux acteurs ce savoir, mais de la façon la plus conviviale possible. Nous ne reviendrons pas ici sur le constat général établi à ce sujet dans la première partie, mais nous en donnerons tout de même deux nouvelles illustrations :

- Dans un récent séminaire sur les outils participatifs de la prospective, nous avons assisté à un atelier de prospective participative qui consistait, *pour les experts rassemblés*, à identifier les

---

<sup>125</sup> Dans la sociologie des organisations, la préoccupation de l'intervention dans l'organisation a toujours existé, dans le but d'améliorer son fonctionnement. M. Crozier et E. Friedberg par exemple (xxx), définissent une analyse stratégique qui permet non seulement de comprendre le fonctionnement organisationnel, mais aussi d'introduire des modifications de ce fonctionnement, ne serait-ce qu'en aménageant la perception des acteurs par rapport aux règles du jeu dans lesquelles ils sont pris, ou bien en confrontant les différents groupes d'acteurs.

axes possibles de développement d'une zone donnée. Trois commentaires : tout d'abord aucun des experts n'a demandé au seul représentant des acteurs locaux présentes quelles étaient les visions et les priorités des habitants. Ensuite la plupart des experts présents n'avaient absolument aucune connaissance de la zone et n'ont pourtant éprouvé aucune réticence à proposer des analyses et des scénarios d'évolution possibles au représentant local. Ce type de gymnastique mentale est certes souvent très enrichissant pour l'appui à la décision (ce qui a été le cas), mais ne constitue en aucun cas le type de comportement que l'on souhaite pour des accompagnateurs d'une démarche participative, qui doivent au contraire s'imprégner d'une position humble donnant aux acteurs locaux les moyens de prendre en charge eux-mêmes analyse et futur de leurs territoires. Enfin, remarquons que le qualificatif de participatif s'applique ici à une dynamique de groupe *entre* experts de différentes origines (*brain-storming*). C'est une évolution du terme que nous avons constatée dans beaucoup d'organismes d'ingénierie du territoire.

- De nos jours, la plupart des démarches participatives débutent toujours par ce fameux diagnostic participatif. Et ces diagnostics commencent toujours par une première présentation par les experts du territoire, de ses enjeux, de ses contraintes, des principales informations le concernant. C'est à partir de cette restitution exogène d'une certaine perception du territoire que débute le dialogue participatif... Deux commentaires : tout d'abord, la meilleure façon de faire émerger une représentation endogène du territoire et de ses enjeux n'est pas d'en proposer une, de plus externe, d'emblée. Cette restitution ne peut que perturber l'expression, progressive et difficile, d'une représentation collective endogène et partagée. Les experts oublient qu'une démarche participative est beaucoup plus l'accompagnement à une dynamique de groupe que le transfert d'une information technique. Ensuite, au niveau méthodologique nous ne pensons pas qu'il soit cohérent d'afficher des contraintes et des potentialités avant même d'avoir laissé les acteurs définir *leurs* enjeux pour le territoire. Potentialités et contraintes dépendent de l'enjeu que l'on se fixe, elles n'existent pas en soi. Concernant la mise en relation des facteurs biologiques et humains, elles sont *relatives* et n'ont de sens que par rapport à une action, à une finalité donnée (usage conjoncturellement préféré, groupe socioculturel dominant, choix de développement actuellement privilégié)<sup>126</sup>. Il est ainsi impossible d'en dresser une estimation qui évite l'écueil du conjoncturel et du parti pris et l'on aboutit alors à un résultat très lié aux intentions initiales des observateurs, intentions qui ont impliqué la méthodologie d'observation, de sélection d'information et d'analyse qu'ils ont adoptée... Pas convaincant, comme contact préalable d'une démarche participative !

L'obstacle principal sur lequel butent ces différents exemples, c'est la difficulté intrinsèque de

---

<sup>126</sup> Rappelons que les termes tels que "contraintes", "potentialités", "état", "ressources", n'ont pas de caractère universel. Même l'enclavement peut à l'extrême limite être considéré comme un avantage si le projet de territoire est de proposer un tourisme sauvage loin des sentiers battus. "Toute la géographie humaine montre combien il est difficile de préciser ce qu'on appelle 'ressources'. Les ressources sont ce que les hommes voient; et elles croissent selon les techniques" (Gourou 1973, 171). "A l'intérieur d'une culture, ce sont bien les conditions techniques, politiques et économiques qui créent les ressources" (Pinchemel 1988, 129). Tous ces termes dépendent donc, peu ou prou, du positionnement des acteurs les percevant à un moment donné et des modes d'utilisation des ressources (Pélissier 1979, Sautter 1983, Blanc-Pamard et Chatelin 1986, Behnke et Scoones 1992, Le Bras 1994). C'est sûrement le concept de "potentialité" (Hubert et Mathieu 1992) ou de "fertilité" (Sébillotte et Godard 1990) qui expriment le plus cette intentionnalité.



l'encadrement technique et institutionnel à envisager sa mission autrement que par le transfert prioritaire de son savoir aux acteurs, alors que l'essence même du développement local est d'aider les acteurs à exprimer leurs propres opinions et savoirs. Même convaincus du discours participatif, ils adoptent inconsciemment une attitude de transfert de connaissance, comme on a pu le voir dans les exemples précédents. Il faut dire à leur actif qu'aucun des outils qu'ils ont à leur disposition (diagnostic "participatifs", méthodes de planification,...) ne leur montre clairement quelle position ils doivent adopter face à ce délicat changement de mission dans leur dialogue avec les populations. La difficulté est donc toujours dans un changement de comportement, souvent inconscient, qui devrait aboutir à une remise à plat totale des différentes approches utilisées, depuis les modes d'organisation des ateliers jusqu'aux procédures de diagnostic et de cartographie.

Certes, beaucoup de praticiens du développement local ont évoqué l'importance d'une évolution du comportement des services d'encadrement (M. Allefresde *in* Commere 1989, FPH 1992, Chambers 1992, Ellsworth *et al.* 1992, Berthomé et Mercoiret 1993, Teyssier 1995, Ruault 1996, Vabi 1998). Ils soulignent que l'agent de développement doit être un pédagogue, un médiateur et un facilitateur du processus d'apprentissage et de changement social. Cependant, ceux qui évoquent ainsi la question de l'attitude de l'encadrement ne s'y attèlent pas ensuite dans les démarches proposées. On y trouve très peu de travail spécifique sur l'évolution du comportement de l'encadrement, qui ne semble pas être considérée comme la priorité *qui reste toujours l'évolution du comportement et des connaissances des acteurs locaux*. Il est en effet important de constater que dans la plupart des cas, les concepteurs du développement local ont considéré que l'obstacle prioritaire à lever était dans la formation des populations, afin qu'elles atteignent le niveau de compétence requis pour un processus de développement local : le défi prioritaire de ce développement local, c'est de réussir à faire passer les acteurs locaux "des mentalités d'échecs et d'assistés à des mentalités d'acteurs sociaux et économiques, à des mentalités de créateurs" (P. Nardin *in* Vachon 1993). L'encadrement technique n'est pas la cible principale à faire évoluer.

Pourtant, sans une évolution profonde des comportements de l'encadrement technique et institutionnel qui passe par un changement de la nature de ses relations avec les acteurs locaux, il sera très difficile de parvenir au renforcement du pouvoir des acteurs locaux, que ces démarches sous-entendent. Quelle que soit la qualité des concepteurs et des initiateurs, leurs approches seront par la suite détournées si elles sont reprises par des conseillers techniques au comportement tristement condescendant (cf. introduction). Cela nous paraît constituer l'erreur fondamentale des démarches participatives et de développement local de ne pas avoir assez mis l'accent sur l'évolution du comportement de l'encadrement technique. "Dans l'immense littérature consacrée au développement, [les agents de développement] font figure de tâche blanche. (...) Tout se passe comme si ces agents devaient être transparents, réalisant enfin ce vieux fantasme organisationnel de la courroie de transmission" (Olivier de Sardan et Paquot 1991, 29). Seul le GERDAL<sup>127</sup>, après dix ans de pratique tout de même, se prononce clairement pour une remise en question collective de la conception du métier de conseiller agricole et sur le fait qu'autant que la maîtrise technique, pour le conseiller agricole c'est "la façon dont il se positionne face aux agriculteurs et la plus ou moins grande remise en question de ses habitudes, de sa pratique professionnelle" qui sont essentielles (Ruault 1996, 28).

---

<sup>127</sup> *Groupe d'Expérimentation Recherche : Développement et Action Locale* (cf. infra au chapitre la présentation de ce groupe innovant).

Cette lacune pourrait être plus qu'un simple oubli et refléter plus profondément une révolution des mentalités qui ne s'est pas encore opérée dans le monde du savoir technique et scientifique. En effet, ces comportements involontaires néfastes des agents techniques sont aussi décelables chez l'encadrement technique de plus haut niveau, dont font partie la plupart des concepteurs de démarches : "il n'est donc pas impossible, pour des experts, de faire, au terme d'un diagnostic rapide, un certain nombre de propositions stratégiques très pertinentes pour le développement d'une petite région. Mais, le plus souvent, le problème de la participation populaire reste entier : comment faire en sorte que les populations concernées *s'approprient* ces propositions et les mettent en œuvre ?" (Berthomé et Mercoiret 1993, 337); "il est souhaitable de reprendre l'analyse de ces problèmes *avec des techniciens et des chercheurs pour définir les solutions souhaitables et possibles*" (Berthomé et Mercoiret 1993, 258). En fait, derrière le discours participatif se cache le plus souvent une perception qui considère le savoir technique et externe comme essentiel pour résoudre les difficultés locales, d'où l'intérêt souvent manifesté dans ces démarches pour un lourd diagnostic technique *externe* initial (cf. introduction). La perception participative conserve l'idée d'une pensée technique "au dessus de la mêlée" et détentrice des savoirs indiquant la voie à prendre. Le conseil technique ne se restreint donc pas aux questions techniques que lui pose la société locale, mais *identifie* (on devrait plutôt dire *juge*) les enjeux et les voies de développement du territoire concerné. Or, identifier en amont les différentes options "techniques" pour l'avenir d'un territoire revient à limiter arbitrairement les politiques possibles. Si "gouverner, c'est choisir"<sup>128</sup>, choisir c'est gouverner. Ainsi par exemple, la formulation des "hypothèses de base" est la première pierre, centrale, du processus de décision et elle est la plupart du temps entre les mains du conseil technique (cf. diagnostic initial). C'est toujours la perception technique qui oeuvre dans cette identification des priorités de départ (gestion de l'environnement, planification locale, "durabilité", développement économique,...), comme dans l'analyse de la situation (cf. diagnostic externe) ou le choix des voies de développement (cf. la présentation des enjeux, potentialités, contraintes,...).

Or, dans le cadre de notre paradigme de l'ascendance, l'expertise technique ne doit pas avoir ce rôle. Le problème central est bien *toujours* pour nous, même après quelques décennies d'expériences, celui de l'évolution du conseil technique. Pour l'accompagnement territorial, l'objectif de l'appui technique est l'émergence d'une dynamique de groupe qui s'investisse dans la prise en charge de ses territoires, ce qui signifie que les acteurs établissent leur propre définition des enjeux, d'où découlera ensuite leur qualification de certains facteurs en potentialités ou contraintes. Il ne s'agit donc plus de mettre en place une procédure technique mais de faire réussir une dynamique sociale, que celle-ci respecte une logique instrumentale et technique ou pas. La priorité n'est ainsi plus à la réalisation académique d'une procédure technique de planification ou de diagnostic, outils élaborés avec comme seule référence la "rationalité instrumentale" (Human et Zaïman 1996) et comme seuls choix d'avenir ceux effectués par une autorité immanente monolithique. L'enjeu pour le conseil technique est donc à la fois titanique et totalement inédit : puiser dans son expérience, autant que dans ses savoirs, pour construire une nouvelle façon non plus d'agir mais d'être, proposant aux acteurs des supports qui leur permettent à eux d'agir, concevant donc un positionnement qui n'est pas enchaîné à ses pratiques et ses techniques habituelles. Ce ne sont alors pas de petits aménagements qu'il faut envisager, mais des bouleversements profonds qui concernent les rapports entre acteurs,

---

<sup>128</sup> Pierre Mendès-France.

techniciens et chercheurs dans leur ensemble, le rôle et les fonctions de conseil, et plus largement les rapports entre la société et les acteurs qui la constituent (Ruault 1996, 240). C'est en tout cas la perception qui découle du paradigme de l'ascendance.

En termes méthodologiques, cela signifie pour nous que le premier obstacle à l'ascendance, et en particulier à l'appropriation territoriale, n'est pas dans le déficit d'analyse des acteurs locaux sur le monde qui les entoure, mais dans l'amélioration de leurs *capacités à prendre le pouvoir* sur leur territoire, à savoir, « des acteurs (i) qui sont pleinement conscients du poids des responsabilités qui leur sont confiés; (ii) dont les attributions sont reconnues et appuyées (pas seulement dans les textes) par tous les services, par l'administration et les populations; (iii) qui ont accès à l'information et à la connaissance indispensables pour prendre leurs décisions; (iv) qui ont acquis les compétences nécessaires pour mener un processus collectif de prise de décision" (D'aquino 1998b, 7). Pour réussir ce bouleversement, il est alors nécessaire de reconstruire en profondeur les méthodes d'appui technique dans la démarche de développement local. Cela passe d'abord par l'adoption d'un nouveau principe, remplaçant la participation.

## **I.2. Pour de nouveaux comportements : remplacer le concept participatif par un concept d'endogénéité.**

Nous avons vu qu'explicitement ou pas, les démarches d'appui à la gestion locale de ressources et de territoires reposent fortement sur les approches participatives et leurs multiples outils (cf. introduction). Or, ces méthodes participatives donnent certes à l'encadrement les moyens de mieux percevoir les enjeux locaux, mais elles sont à l'origine de sérieux problèmes lorsqu'il s'agit, non plus de vulgarisation agricole mais de promouvoir une dynamique endogène. Dans cette situation, les principes de base des méthodes participatives nous paraissent inadaptés : la participation (i) préconise l'implication des acteurs dans la démarche des intervenants (*participer* à quelque chose) au lieu de laisser les acteurs construire leurs propres pratiques ; (ii) reste basée sur l'objectif de transférer aux acteurs locaux un savoir qu'ils n'ont pas plutôt que de les laisser s'appuyer d'abord sur leurs propres analyses; (iii) vise une égalité de pouvoirs et de savoirs entre les deux protagonistes au lieu d'organiser une prise en charge de leur avenir par les acteurs. Nous proposerons donc ici un nouveau concept à la place de celui de participation, adaptée aux enjeux de l'ascendance : le concept d'endogénéité.

### **I.2.1. Le concept d'endogénéité.**

Pour l'*Accompagnement Territorial*, le bouleversement profond du comportement et du rôle de l'encadrement technique est la priorité primordiale, avant même l'information ou la formation des acteurs locaux. Ces derniers ont déjà beaucoup de savoirs et de compétences instinctives pour la *prise en charge*<sup>129</sup> de leurs territoires, mais qui sont étouffés par les démarches technicistes.

---

<sup>129</sup> Même si nous y préférons l'expression "prise en charge d'un territoire", qui illustre mieux le concept d'endogénéité, nous sommes proches de la notion d'aménagement du territoire. En effet, l'aménagement du territoire, né dans les années trente aux Etats-Unis (cf. les travaux sur la Tennessee Valley Authority) mais surtout développé en France dans les années 50, peut se définir comme une action volontariste et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, dont le but est une organisation de l'espace qui corrige les effets spatiaux, environnementaux et sociaux néfastes des activités humaines et mette en valeur les ressources naturelles du territoire. Avec la crise des années 70 et le désengagement de l'Etat qui s'en est suivi, l'aménagement du territoire change progressivement de méthode et devient une contractualisation entre les différents acteurs d'un niveau mais aussi entre les différents niveaux territoriaux.

Rien ne sert de multiplier leurs compétences par l'information, la formation ou la décentralisation institutionnelle des pouvoirs, tant que l'environnement local ne leur permettra pas de les exprimer. Le concept d'endogénéité considère donc que l'étape initiale importante est de créer un environnement institutionnel et méthodologique favorable, pour que les acteurs locaux puissent exprimer leurs compétences et peser sur le processus de développement. Mais le principe d'endogénéité répond aussi à un besoin d'opérationnalité : le changement d'échelle d'un appui au développement local est de toutes façons à ce prix. Seule une dynamique réellement endogène pourra se pérenniser et se démultiplier à une échelle raisonnable sans un appui extérieur lourd et permanent.

**Le premier principe de l'endogénéité** est que l'accompagnement technique ne fixe aucun objectif préalable à sa démarche d'appui, si ce n'est d'être *disponible* pour une dynamique interne de prise de décision concertée sur le territoire. Aucune entrée particulière (gestion des ressources naturelles, protection de l'environnement, développement socio-économique, règles collectives,...) n'est imposée. Dès cet instant, la démarche se distingue donc des approches participatives, qui interviennent la plupart du temps en ayant déjà contraint le sujet d'intervention. On considère au contraire ici qu'une dynamique voulue et créée localement est par définition incompatible avec un besoin, un objectif, une action auxquels elle s'est simplement associée. La mobilisation des acteurs repose au minimum sur la réalisation de leurs propres objectifs, pas de ceux des autres et l'une des plus grandes erreurs commises par les démarches participatives est d'avoir voulu "suggérer" des enjeux de développement aux acteurs locaux. Comment peut-on espérer mobiliser profondément une société locale sur des enjeux suggérés, face à ceux qu'elle ressent déjà d'elle-même ? La motivation ne sera jamais durable, et souvent peu sincère, seulement pour réaliser des objectifs externes plus ou moins intériorisés, qu'ils s'appellent planification locale ou préservation de l'environnement. En fait, le concept d'endogénéité repose sur l'idée que l'installation durable d'une dynamique collective de concertation vise l'activation d'un système social subtil devant laquelle il faut faire preuve de modestie (Hubert 2000) : une telle évolution sociale est si délicate qu'on ne peut raisonnablement l'initier à partir d'enjeux extérieurs suggérés, quels qu'ils soient.

Le principe d'endogénéité pose donc que ces différents objectifs techniques qui sont d'habitude les priorités de l'intervention ne seront abordés qu'au gré des priorisations endogènes. Cela signifie d'abord que l'approche par l'endogénéité est beaucoup plus optimiste que les démarches participatives sur les capacités d'une société locale à identifier d'elle-même, progressivement, les principaux enjeux de développement de son territoire. L'hypothèse est que, dans la plupart des situations, les priorités locales recouperont graduellement tous les enjeux fondamentaux d'un développement durable, si l'on parvient à laisser s'affirmer (par l'action et l'apprentissage qui en découle : cf. méthode infra au chapitre III) un processus endogène de concertation et une pratique territoriale démocratique (cf. l'appropriation territoriale).

Mais aborder les priorités techniques uniquement au rythme endogène signifie aussi que l'approche par l'endogénéité est moins sûre que les démarches participatives de la justesse des enjeux perçus par le conseil technique. Laisser la société locale les retrouver signifie aussi leur donner la latitude de les infirmer. Les enjeux que ressent le conseil technique ré-apparaîtront dans le processus interne si tant est que l'analyse technique ait été fondée. Il ne faut en effet pas perdre de vue que la prise en charge d'un territoire, rassemblant une diversité d'utilisation des

ressources et d'enjeux sociaux, est un dessein *complexe*<sup>130</sup>, par conséquent sans solution déterminable (Le Moigne 1990, Weber et Bailly 1993, Morin 1999), que ce soit pour le présent ou plus encore pour le futur. Il apparaît de la sorte ambitieux d'espérer définir, à partir d'une démarche technique, les futurs possibles d'une situation complexe intégrant de nombreux facteurs sociaux, culturels et politiques et dont la trajectoire d'ensemble peut être bouleversée par un changement minime<sup>131</sup>. Comment une intervention extérieure, même participative, de plus de courte durée si l'on a ambition d'intervenir à l'échelle du développement, peut avoir la prétention d'intégrer les soubassements sociaux, relationnels et politiques qui sont indispensables pour "identifier"<sup>132</sup> les solutions les plus adaptées ? Devant une telle situation, l'analyse technique, même interdisciplinaire, est toujours partielle, sous-évaluant une partie des aspects politiques, informels et locaux, des mentalités et des valeurs locales, des forces extérieures et des événements imprévisibles. Au demeurant, si les enjeux que le conseil technique perçoit comme essentiels sont réels, ils apparaîtront en quelques temps aux responsables locaux, avec alors une assise endogène qui leur donnera beaucoup plus de force et de pérennité.

Si la croyance en la vérité technicienne semble exagérée en environnement complexe et incertain, elle est de plus totalement contradictoire dans le cadre spécifique de l'appui à la décentralisation et au développement local. Si l'enjeu est bien de transformer l'acteur local en décideur local, il ne peut être de laisser l'expert guider le processus de décision, explicitement ou implicitement<sup>133</sup>. Au contraire, l'accompagnement territorial implique des supports méthodologiques qui laissent les acteurs choisir leur propre chemin dans cette *nouvelle (re)prise de pouvoir* sur la démarche qui leur est proposée. Le premier principe de l'endogénéité implique donc qu'aucune étape technique (diagnostic, analyse intégrée, technique de planification,...) ne sera affichée comme objectif prioritaire de la méthodologie d'appui. C'est particulièrement en s'enfermant dans les voies technicistes du diagnostic "global" et de la planification "intégrée" que le concept participatif a échoué dans sa remise en question du poids du technique sur la société (cf. introduction).

**Le deuxième principe de l'endogénéité** est que la meilleure méthode pour réussir le

---

<sup>130</sup> En ce qui concerne les sciences sociales, trois éléments peuvent caractériser la complexité d'un système social (Simon 1965, La Porte 1975, Rosenau 1990) : le nombre d'acteurs concernés, qui multiplie les interactions "non simples"; le niveau de dissimilarité et de diversité parmi les acteurs; le degré d'interdépendance entre les acteurs. Ces trois éléments sont caractéristiques de toute situation de territoire en multi-usages.

<sup>131</sup> "Le temps ne nous apparaît pas comme linéaire : c'est seulement à tout moment, de façon instantanée, qu'il est des futurs moins improbables que d'autres ; l'instant d'après, les conditions initiales ayant changé, ces futurs peuvent diverger" (Weber et Bailly 1993,60).

<sup>132</sup> Identification dont l'artifice le plus insidieux et le plus courant consiste à proposer dans une démarche participative plusieurs solutions possibles, en restreignant le champ des possibles à quelques "scénarios" choisis implicitement par l'expert et obéissant évidemment tous au même choix de valeurs... effectué par ce dernier.

<sup>133</sup> Paradoxalement, les méthodes de recherche constructivistes (recherche-action, recherche-développement, recherche-intervention et autres : cf. introduction de cet ouvrage), où le chercheur est autant acteur qu'observateur, semblent avoir involontairement encouragées une évolution néfaste. Ainsi, certains esprits progressistes de la recherche et du développement sont passés plus ou moins inconsciemment d'une *participation des acteurs à la construction de la recherche* à une *participation du chercheur aux choix de développement des acteurs*. On est passé de l'intégration de préoccupations non scientifiques dans la construction d'une recherche à l'influence du scientifique dans un processus de décision dépassant largement les questions scientifiques, sans, semble-t-il, de précautions particulières. On se retrouve pourtant dans une situation complexe où il n'y a pas de solutions techniques évidentes, alors que le chercheur, l'expert ou le technicien influencent fortement le processus de décision, par leur statut qui donne trop de valeur à leurs opinions.

bouleversement des comportements sous-entendu par l'ascendance consiste à organiser dès les premières étapes *une prise en charge directe et entière* par les acteurs locaux de tous le processus de concertation et de planification.

En effet, l'approche par les processus que revendique l'endogénéité amène à concevoir l'appui avant tout comme une *démarche d'apprentissage formalisée*. Ce choix pour l'apprentissage s'ancre profondément dans les considérations théoriques déjà développées dans la première partie : la théorie bourdieusienne de la pratique rappelle que les objets de connaissance sont construits, et non passivement intégrés et que l'inertie des habitus nécessite une lente maturation que peut seule donner une démarche d'apprentissage. Cette capacité d'apprentissage et d'adaptation des acteurs (locaux comme techniques ou institutionnels) est considérée ici comme capitale et essentielle aux changements de notre monde<sup>134</sup>.

La première conséquence du choix pour une démarche d'apprentissage est de traiter les questions au rythme des acteurs et de l'enrichissement de leur analyse collective. Par conséquent, l'appui technique, conçu comme l'accompagnement à un apprentissage, ne peut être une action limitée dans le temps ou une simple impulsion initiale. C'est un appui permanent qu'il s'agit d'installer durablement *dans* l'environnement de la société locale : au lieu d'un produit circonstanciel (cf. plan de développement) ou d'une impulsion initiale (cf. diagnostic participatif), le principe de l'endogénéité est d'assurer une offre locale d'appui qui amorce, accompagne et soutienne les processus d'apprentissage, nécessaires à la fois auprès de l'environnement institutionnel et des acteurs locaux.

La deuxième conséquence de l'apprentissage par l'action est que toutes les étapes du processus de décision sont alors sous la responsabilité directe des acteurs locaux, depuis l'identification des démarches d'information et de concertation jusqu'au choix des différentes actions et de leurs méthodes de réalisation. Dès le départ, le processus doit être le plus indépendant possible d'une animation extérieure. D'abord parce qu'étant donné les comportements instinctivement<sup>135</sup> interventionnistes de l'encadrement technique, ce dernier éprouvera des difficultés à trouver sa nouvelle place si celle-ci n'est pas assez distincte de l'ancienne... et retombera beaucoup plus facilement dans ses anciens travers. Ensuite parce que nous considérons qu'un apprentissage de la responsabilité ne peut se faire que par la prise effective de responsabilités. Pour que s'affirme une responsabilité locale dans la décision, l'animateur externe ou l'agent technique ne doivent absolument plus *participer* aux décisions. Ils doivent revenir à une simple mise à disposition d'informations et de supports de discussion influençant le moins possible l'installation locale d'un opinion et d'un débat responsables.

**Le concept d'endogénéité implique donc de repousser le véritable conseil technique en aval d'une démarche d'accompagnement.** L'innovation technique, si elle est utile, et plus globalement le conseil technique classique, n'interviendra que lorsque les différents protagonistes auront assumé leur nouveau rôle et auront acquis les potentialités de réflexion et de prise de décision collective nécessaires à l'instauration d'un véritable partenariat avec le pouvoir technique. La phase initiale, où le conseil technique est en retrait, aura aussi contraint l'expertise technique et le pouvoir central à une évolution de leur comportement vis-à-vis du processus de

---

<sup>134</sup> "Without it, many collectivities would decline and eventually cease to exist" (Rosenau 1990, 138).

<sup>135</sup> Ancrés dans les pratiques professionnelles, forgés par les habitus acquis.

décision. Elle aura enfin permis aux populations d'installer en amont un cadre stratégique de développement local plus axé sur leurs propres aspirations. Le conseil technique pourra ainsi ensuite intervenir, en particulier sur les décisions d'aménagement du territoire et les innovations techniques, en outrepassant moins ses missions. L'expertise technique intervient alors sous une forme épurée : restituer de la façon la plus neutre possible la connaissance et l'information techniques et trouver une réponse aux questions uniquement techniques que lui posent véritablement la société locale. L'intervention de l'expertise technique est donc ici repoussée au "comment" et non au "vers où", ce qui suppose des méthodes et des outils différents, particulièrement pour l'aide à la décision qui, dans cette approche, cherche véritablement à ôter à l'expertise technique toute influence directive sur le processus d'apprentissage à la décision.

L'endogénéité propose donc un apprentissage collectif par l'action, en mettant l'accent sur la façon dont les individus peuvent progressivement faire évoluer, par un apprentissage collectif et en grande partie implicite<sup>136</sup>, à la fois la compréhension de leurs espaces, de leurs responsabilités sur cet espace et de ses enjeux de développement, l'analyse des actions possibles et de leurs impacts, la perception du mode adéquat de concertation et de prise de décision collective, les relations à construire entre leur espace de référence et le niveau englobant ce dernier comme celles entre leur espace et les niveaux englobés par celui-ci... Autrement dit, le cadre interprétatif de leur rôle dans un monde multi-territorial. L'endogénéité signifie donc un véritable processus *génétique*, libre de constituer de lui-même des formes toujours nouvelles d'action, d'organisation et de régulation, adaptées à chaque situation. C'est ainsi une forme méthodologique qui cadre mal avec les politiques habituelles de l'appui au développement, qui tentent toujours d'insérer des formes d'organisation, des procédures de décision et d'action, définies au départ. C'est aussi une façon d'envisager l'appui au développement qui ne correspond pas aux réflexes administratifs et institutionnels, qui cherchent toujours à figer les processus dans des cadres définitifs et reproductibles (p.e. les procédures de planification). Le principe d'endogénéité propose au contraire une approche constructiviste et continue du processus de décision, dont la partie reproductible est la méthode d'accompagnement et ses outils (cf. infra), et non une procédure figée aux étapes techniques déterminées.

C'est donc un appui aux objectifs beaucoup plus sociopolitiques que techniques, en accord avec les enjeux du développement local. Avant d'en arriver aux supports méthodologiques proprement dits, il est alors nécessaire de ré-examiner profondément les conditions d'émergence d'un tel processus collectif endogène d'investissement sur un territoire.

### ***1.2.2. Les conditions d'expression d'une pratique collective territoriale.***

Nous avons déjà vu que dans la théorie de l'ascendance, l'action collective est appréhendée dans une perspective dynamique. Notre processus de décision est un processus continu d'interactions entre des acteurs ayant des poids et des représentations différentes (Weber 1995). La démarche *d'accompagnement territorial* se réfère à cette perception dynamique du processus de décision, dans laquelle l'élément technique est un simple élément parmi d'autres dans un processus. C'est alors une tension dynamique et non freinante, qui doit s'instaurer entre la "logique démocratique, dont le but ultime est l'accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques, et la logique de l'efficacité décisionnelle, ou logique

---

<sup>136</sup> Cf. l'apprentissage organisationnel (Favereau 1994, Midler 1994, Argyris et Schön 1995, Fazzini 1995).

managériale, qui cherche à optimiser, du point de vue du décideur, l'efficacité de son action" (Quermonne 1995, 160). Le processus de décision est donc fondé ici sur un ensemble de rapports de pouvoir en équilibre précaire<sup>137</sup>, jeu interactionniste toujours changeant qui produit une *pratique* sociale collective sur l'espace. Cette pratique collective s'exprime à partir d'un intérêt collectivement ressenti à l'intérieur du champ particulier dans lequel sont positionnés les participants à la décision, qui rend possible l'accord dans le désaccord au sein de l'espace social (Bourdieu 1997, 118). Dans ce cadre, toute prise de décision, particulièrement collective, est alors conjoncturelle, simple "idéalisations spontanées" (Ferry 1995, 119) à un instant *t* d'un processus permanent de prise en charge d'un questionnement et d'interactions entre acteurs. Par conséquent, le processus de décision est ici une sorte de pilotage à vue dans un monde imprévisible. Au lieu d'être anticipatif, c'est un processus décisionnel *exploratoire*, qui produit constamment des "boucles d'information" (Friedberg 1993, 322) permettant d'interpréter et de réagir continuellement aux évolutions enclenchées. Du statique nous passons à la dynamique, de l'individu rationnel nous passons au collectif raisonnable, en définitive du technique nous passons au politique<sup>138</sup>. Dans ce cadre, nous considérons la négociation non comme un coût de transaction à atténuer<sup>139</sup> mais comme un élément sain du processus de décision. La négociation permet une évolutivité des liens sociaux et un véritable exercice démocratique de construction collective, relative et évolutive, d'un futur commun. Le processus collectif de décision est donc considéré ici comme un processus continu et itératif de ***négociation concertée***, une négociation perpétuelle aux accords toujours provisoires qui représentent les étapes successives d'un itinéraire continu, choix explicites réalisés en concertation mais constamment ré-actualisés.

Les bases de l'action collective sont donc ici sociopolitiques et psychologiques, normes sociales qui, en opposition aux références individualistes du choix rationnel de H. Simon (1947), expliquent les comportements collectifs profonds (Elster 1989). Elles permettent de gérer la contradiction intrinsèque de l'individu, entre le besoin de satisfaire un intérêt individuel et celui de conserver auprès des autres une image désintéressée. En canalisant les actions et les comportements individuels, ces normes sont à la fois régulièrement convoquées pour justifier les actions individualistes mais aussi toujours contraignantes pour celles-ci en limitant leurs possibilités. On peut dire que la plupart des paradigmes de l'action collective qui refusent le postulat de la rationalité individualiste de H. Simon partagent ce point de vue, leur différence venant alors de leur interprétation de cette "norme sociale". Pour la sociologie des organisations

---

<sup>137</sup> Ce qu'E. Friedberg (1993, 132) appelle un *ordre politique*.

<sup>138</sup> Au sens que la perspective interactionniste de la sociologie politique donne au concept de pouvoir : une relation qui se caractérise par la mobilisation de ressources pour obtenir d'un tiers qu'il adopte un comportement auquel il ne serait pas résolu en dehors de cette relation. Il y a dans cette définition autant de pouvoir du côté des gouvernés que des gouvernants (pouvoir d'influence, capacités d'offrir des gratifications en contrepartie du comportement suggéré,...), au contraire du pouvoir d'injonction (Hermet *et al.* 1994).

<sup>139</sup> Pour la théorie des choix publics, les biens qualifiés de "publics", c'est-à-dire qui ne peuvent être produits que par une action collective rassemblant un assez grand nombre de personnes, ne se réalisent que si une autorité pourvue de pouvoirs de contrainte se charge d'organiser leur production collective. Lorsque le nombre de personnes concernées croît, les coûts de transaction des négociations internes finiraient rapidement par excéder le bénéfice escompté de la production. Cette analyse n'envisage donc que la contrainte formelle, et sous-entendu descendante, comme moyen possible de régulation. Or, nonobstant le fait que les coûts de contrôle et de police peuvent être aussi élevés que les coûts de transaction, il existe des situations où les "bonnes" règles de production et de gestion d'un bien public ne sont pas déterminables *a priori*, donc encore moins imposables par quelque contrainte que ce soit. Il semble que ce soit particulièrement le cas du développement d'un territoire. Dans ces situations où la souplesse et l'évolutivité sont plus utiles qu'une résolution qui se veut magistrale, une forme de régulation interne et itérative paraît donc plus judicieuse.



et les institutionnalistes, c'est essentiellement la règle organisationnelle, pour P. Ricoeur ce sont la morale et les valeurs, tandis que pour P. Bourdieu, A. Pizzorno et d'autres post-marxistes, ce sont les schèmes de la société, incorporés par l'individu, beaucoup moins formels et exprimés que les règles apparentes de l'organisation explicite de la société. Les individus participent alors à l'action collective pour disposer d'un cercle permanent de reconnaissance et acquérir les valeurs capitalisables dans le cercle social ainsi défini. Mais c'est du coup au sein de ce cercle, de ce *champ*, qu'ils définissent et partagent une interprétation de la réalité et des valeurs capitalisables (Pizzorno 2000). Dans cette perspective, les travaux de psychologie sociale ont montré comment le phénomène de "recatégorisation" permet à deux groupes opposés de se fondre en un seul grâce à une action commune visant des objectifs partagés (Yzerbyt et Sharon 1996).

C'est cette dernière perception de schèmes incorporés, peu visibles mais motivant beaucoup plus les comportements que la régulation explicite organisationnelle, que nous retenons ici. Pour nous, la régulation organisationnelle, intervenant "sur la scène", n'est qu'un phénomène apparent qui masque des pratiques réelles parfois très éloignées de ces références apparentes. En effet, qu'est-ce que *la règle d'après laquelle procède* un individu ou un groupe (Wittgenstein 1961, 15) ? Celle qu'un individu interrogé nous fournit en réponse à notre question, mais qu'il aurait pu présenter différemment le lendemain ? Celle qui découle de notre observation externe ? Celle qui est consignée officiellement et rarement appliquée telle quelle sur le terrain ? Le piège que nous voulons éviter, c'est de tomber dans "l'artificialisme naïf qui ne reconnaît d'autre principe unificateur que la concertation consciente" (Bourdieu 1980, 99) : la Règle en elle-même n'est qu'une transcription artificielle et abstraite, une production semi-savante sur laquelle repose peu la pratique réelle. En effet, le processus continu de décision produit régulièrement de nouvelles règles et conventions, toujours modifiables et fruits d'un compromis entre les enjeux *déclarés*<sup>140</sup> et les contraintes externes<sup>141</sup>. Mais le caractère continu du processus induit la flexibilité de cette régulation : la règle reste fondamentalement incertaine (Friedberg 1993, 148) et ne constitue pas un formalisme rigide<sup>142</sup> qui freine l'évolution du mode d'action collective. On préférera donc parler ici de *régulation*<sup>143</sup>, plutôt que de se restreindre aux notions de règle et de norme<sup>144</sup>. La régulation est alors un processus politique grâce auquel un groupe social est capable de gérer le désordre et ses tensions sociales, en "surfant" sur ses déséquilibres. Ainsi pour l'accompagnement territorial, la production de règles, par exemple les contraintes d'usage du territoire qu'elles peuvent poser, n'est absolument pas une fin en soi. Le résultat espéré de l'appui au processus est plutôt dans l'installation d'une *nouvelle pratique collective de décision* capable d'affirmer et de remettre en cause régulièrement des règles, toutes abstraites mais conjoncturellement représentatives des valeurs affichées. Plutôt que l'"axiomatique abstraite" (Bourdieu 1980, 176) de la règle, c'est donc le *sens*<sup>145</sup> que nous poursuivons ici, autant en tant

---

<sup>140</sup> Qui sont en réalité le résultat d'un jeu de pouvoirs au sein de la société locale.

<sup>141</sup> Ce que E. Friedberg nomme la *socialisation* des acteurs, c'est-à-dire leur intériorisation des normes et valeurs antérieures ou exogènes (Friedberg 1993, 132).

<sup>142</sup> "Les fonctions positives par lesquelles on explique l'émergence des conventions, des normes et des règles ne doivent jamais faire oublier la nature stratégique et donc fondamentalement politique de l'interaction humaine qui conduit à grignoter ces conventions, normes et règles aussitôt qu'elles ont été créées, en réopacifiant le contexte et en créant des espaces d'opportunisme" (Friedberg 1993, 148).

<sup>143</sup> Vu comme un processus autonome et évolutif rassemblant des règles formelles ou informelles auxquelles les acteurs d'un groupe social se réfèrent pour répondre aux objectifs affichés du groupe.

<sup>144</sup> Manières circonstancielles de faire, d'être ou de penser, socialement définies et sanctionnées.

<sup>145</sup> "Ce sens pratique qui ne s'embarrasse ni de règles, ni de principes" (Bourdieu 1980, 177).

signifiant, démocratique, que comme synonyme d'un mouvement continu dans le temps.

Néanmoins, nous conserverons ici l'usage et la référence à la régulation explicite, c'est-à-dire à la régulation organisationnelle, mais simplement comme l'un des moyens indirects, artificiels, d'influencer progressivement les références inconscientes, les schèmes plus profonds irréductibles à des règles, qui motivent réellement les comportements collectifs et qui constituent les vrais règles du jeu. Dans l'accompagnement territorial, la régulation organisationnelle est donc une instrumentalisation superficielle mais tout de même utile, qui influence progressivement la perception des acteurs. En effet, le véritable intérêt de ces règles n'est pas dans leur qualité technique mais dans l'incontestable *officialisation*<sup>146</sup> (Bourdieu 1980) ou *ritualisation* (Weber 1995) d'un moment du processus de décision qu'elles représentent, à partir desquelles se positionnera "les limites du pensable et de l'impensable" (Bourdieu 1980, 184). Cette officialisation concerne certes "sur scène" les règles en tant que telles, mais plus fondamentalement influence progressivement "en coulisse" le jeu de références collectives sur la qualité et la forme du processus de décision, ce que P. Bourdieu appelle la "maîtrise d'un code commun" (1980, 99) : dans notre cas, l'installation progressive d'un *champ territorial à capital démocratique*.

Dans cette perspective, le problème évident de l'appui à fournir est celui de la définition de ce que l'on qualifie de processus *démocratique*. Le "bien commun", l'"intérêt général", les "valeurs collectives" ne sont pas des données en soi mais le fruit progressif de procédures collectives implicites de formulation et de mise en œuvre. ***La valeur démocratique n'est alors plus dans la qualité du choix, comme dans la tradition libérale et ses fruits technicistes, mais dans la qualité du mode de construction collective des choix***, dans ce "travail collectif de recherche de l'opinion commune" (Bourdieu 2000, 87-88). L'enjeu de notre démarche est alors d'accompagner la dynamique sociopolitique, pour qu'elle installe une négociation la plus large possible, issue d'une concertation la plus explicite et la plus profonde possible, pour qu'elle réalise un dialogue plus permanent confrontant les informations et les perceptions des différents acteurs en vue de s'entendre sur les choix à effectuer ; autrement dit ***l'intériorisation progressive des règles d'un nouveau "jeu", démocratique et territorial***. Du coup, notre appui au processus concerté de négociation a pour objectif non la production de "bonnes" règles d'usage des ressources, mais l'*amélioration* des pratiques décisionnelles collectives aboutissant à ces règles.

Les différents moments de cet accompagnement territorial peuvent alors être présentés selon les quatre dimensions qu'E. Friedberg (1993) donne à la régulation. La première renvoie au degré de finalisation, c'est-à-dire à ***l'accord formel de tous les acteurs sur une fin commune, qui les aide à mieux gérer leur interdépendance*** (cf. la première étape de l'appropriation territoriale). Le deuxième investissement de la démarche vise l'intériorisation des fondements de la nouvelle régulation : ***l'accord sur la légitimité*** (cf. la deuxième étape de l'appropriation territoriale). Cela signifie la reconnaissance et l'intégration par tous les acteurs de ce qu'E. Friedberg (1993) nomme les "étalons de mesure" : les principes à respecter, les finalités officielles de la pratique collective, le rôle de l'élu et du citoyen,... Dans l'optique d'un processus démocratique, cela signifie aussi par la maîtrise par tous les acteurs des moyens de contrôle, de suivi et d'évaluation du respect et de l'efficacité de ces "étalons", ce qu'E. Friedberg (1993, 166) nomme alors les

---

<sup>146</sup> L'officialisation est le processus par lequel le groupe se lie par une profession de foi publique qui licite et impose ce qu'elle énonce, définissant ainsi tacitement les limites du pensable et de l'impensable (Bourdieu 1980, 184).

"techniques de mesures" (cf. la maîtrise de l'information dans le chapitre suivant). Le troisième investissement concerne l'appui à la codification progressive des règles émergentes, par un appui méthodologique et instrumental spécifique. Bien que cette instrumentation ne constitue que la facette superficielle des pratiques sociales collectives (Bourdieu 1994), elle offre néanmoins un cadre de référence et de contrainte dont la modification explicite "sur la scène" peut aider à l'évolution "en coulisse" des véritables références. Cette instrumentation recouvre alors des dispositifs diversifiés, depuis les différents cadres formels de concertation jusqu'aux classiques outils économiques de gestion (taxes, droits,...). C'est dans ce cadre que nous envisagerons plus loin la méthode de *Planification Autonome Progressive*. Ensuite pour Friedberg, le quatrième point de l'appui au processus se penche sur les formes de délégation de pouvoir à des "intégrateurs" (Friedberg 1993), arbitres, médiateurs et leaders. Cette question, qui naît de la présence obligatoire<sup>147</sup> de porte-parole ou de relais, pose le problème fondamental de la légitimation d'un représentant local (Grémion 1970, Crozier et Friedberg 1977, Callon 1986 et 1989, Akrich *et al.* 1987). Ce dernier point est l'une des aspects les plus délicats des démarches d'appui aux processus collectifs locaux. L'appui prodigué doit surmonter l'ambiguïté de ses objectifs, qui consistent à la fois à renforcer le pouvoir local vis-à-vis des structures englobantes et à relativiser ce dernier vis-à-vis des populations locales. Dans ces conditions il s'agit autant de lutter contre l'instauration d'un "gouvernement local"<sup>148</sup> autonome que contre un pouvoir hiérarchique descendant. Ainsi, la question de la légitimation de la délégation de pouvoirs se pose de façon aiguë dans notre accompagnement territorial (cf. supra chapitre I.1). Elle nous a d'abord incité à accroître la distanciation de l'expertise technique vis-à-vis du politique, afin de favoriser une plus grande autonomie de ce dernier. Mais elle nous incite aussi à favoriser un processus démocratique local permanent en réduisant au maximum la distance entre le citoyen et le pouvoir local de décision. La population doit pouvoir participer à toutes les étapes du processus continu de décision, d'où le travail sur la maîtrise de l'information dans les chapitres suivants.

Basée sur ces principes, l'endogénéité se traduit donc concrètement par un comportement différent de l'expertise technique, comportement que l'on a appelé *accompagnement territorial*, et dont l'ambition générale est d'accompagner l'expression graduelle d'un processus démocratique de prise en charge des territoires, ascendant et multi-scalaire. Voilà l'objectif explicite de toute l'instrumentation à mettre en place et ce sur quoi elle méritera d'être jugée. Quels supports méthodologiques rechercher dans ces conditions ? Comme nous allons l'illustrer dans les chapitres suivants, cela comprend alors autant des outils (support d'information, de concertation, d'analyse et de prospective) que des méthodes spécifiques (animation, formation, médiation entre institutions et niveaux de décision,...). L'enjeu général *géo-sociopolitique* se traduira donc aussi par des évolutions méthodologiques plus "techniques", pour la maîtrise par les acteurs d'une information fine sur leur territoire.

### ***1.2.3. Pour un système d'information transférant le pouvoir sur l'information***

A moyen terme, la gageure de l'ascendance est de réussir l'*association* des différents niveaux

---

<sup>147</sup> Si l'on considère la démocratie directe comme une utopie.

<sup>148</sup> L'expression de gouvernement local s'applique essentiellement aux Etats-Unis où, grâce à une extrême décentralisation, la scène politique locale constitue un ensemble spécifique s'auto-régulant et centré sur la toute puissance des élus locaux. L'autonomie extrême de l'élite politique locale fonde le pluralisme des catégories dirigeantes.

territoriaux dans un processus commun et continu de délibération. A court terme, c'est déjà réussir cette association entre les différents groupes d'acteurs d'un territoire et entre ceux-ci et ceux des territoires directement englobés et englobants. Le concept d'association est pris ici au sens de Max Weber, comme un type d'agir social motivé par des intérêts communs et dont l'idée fondamentale est la *mise en commun équilibrée de l'information et des connaissances*. C'est, après l'endogénéité, le second enjeu méthodologique de l'accompagnement territorial.

Cette entrée par l'information est essentielle à plus d'un titre. Tout d'abord, il est maintenant de notoriété commune que sa maîtrise constituera l'un des pouvoirs dominants du siècle qui débute (Giddens 1981, Foucault 1986, Aronoff 1989, Ecobichon 1994, Campbell et Masser 1995, Pornon 1998). L'information est indispensable à l'amélioration du fonctionnement démocratique de nos sociétés, car elle encourage la pression sur et le contrôle du pouvoir par les individus (Rousseau 1995 et 1996). Aujourd'hui, les enjeux de la démocratisation sont dans la distribution la plus large de ce pouvoir, donc dans la maîtrise la plus large possible de l'information, en particulier de l'information technique, qui est toujours brandie pour justifier une décision (de Koninck et Lévy 1989). Pour cela, il est important de créer à tous les niveaux un tissu politique et technique favorisant l'information et la connexité de cette information. L'information pourrait enfin aider à une remobilisation politique des citoyens, l'une des causes de démobilitation résidant dans le fait que la société civile ne dispose pour l'instant que de moyens symboliques et conjoncturels pour faire pression et agir sur les décisions collectives (Némery et Watcher 1994). En suivant E. Friedberg (1993), on peut présumer que de nos jours, cette incertitude générale sur la qualité des différentes décisions politiques, et par delà des décideurs, est due à l'absence de plus en plus considérable dans l'espace politique de systèmes d'information<sup>149</sup> et d'évaluation qui soient reconnus par les acteurs. Or, l'introduction et l'acceptation par tous les acteurs de systèmes d'information pour le suivi et l'évaluation des actions politiques sont essentielles à une plus profonde participation des citoyens à la vie publique. Ils permettraient de juger de la qualité du processus *telle que la définissent les différents acteurs* : les principes et les valeurs à encourager, les finalités officielles à atteindre, le rôle dévolu à chaque acteur dans le processus de décision, ... D'après David (1994), la conception d'un système d'information commun et fiable serait même une condition essentielle au développement d'une nouvelle cohésion identitaire et sociale, ce que nous ne sommes pas loin de penser. Le système d'information est en tout cas indispensable à l'organisation d'une représentation commune et formalisée des enjeux sociétaux locaux, étape essentielle d'une véritable appropriation territoriale, autrement dit de la prise en charge d'un territoire. Mais cela n'est possible qu'une fois acquise la légitimité de ces "étalons de mesure" (Friedberg 1993) auprès des acteurs concernés.

Pour atteindre cet impératif de légitimité des systèmes d'information, l'accompagnement territorial se base toujours sur les mêmes hypothèse : une information sera reconnue comme légitime si l'on maîtrise les différentes étapes de sa constitution. La définition et la pratique de l'information sur le développement doivent être avant tout entre les mains des acteurs locaux.

---

<sup>149</sup> Le système d'information est ici pris dans le sens large de tout système fournissant de l'information pour la prise de décision, en y incluant les outils de représentation, de modélisation et d'analyse de la connaissance. Le système d'information comprend alors ici l'ensemble des hommes, des procédures et des équipements consacrés à la collecte la gestion, l'analyse, et la restitution d'une information. Dans le cadre de notre démarche d'accompagnement territorial, c'est en fait un *système d'information et de connaissance techniques* (Rölling 1994), conçu comme un ensemble articulé d'acteurs, de réseaux et d'organisations qui doivent travailler en synergie dans le but de favoriser la production et la diffusion de connaissance.

C'est uniquement à travers des hommes et les réseaux informels que circule vraiment l'information. De plus, il n'y aura d'intégration d'information de l'extérieur que si à l'intérieur de la communauté l'information circule déjà correctement. Le premier impératif est donc que la société *maîtrise* parfaitement les informations utilisées pour la décision, à chaque niveau territorial. En accord avec les options de la démocratie continue (Rousseau 1996), cela consiste à la mise au point de dispositifs pratiques qui brisent l'opacité de la délégation de pouvoirs et permettent d'assurer la correspondance entre les valeurs assumées par les mandants et celles de leurs mandataires. Cela signifie aussi être autant informé que les responsables des décisions et de disposer toujours des capacités d'influencer le débat préalable à la décision (cf. démocratie participative). C'est enfin être capable de suivre et d'évaluer les actions impliquées par les décisions. C'est l'enjeu premier des systèmes d'information de notre accompagnement territorial.

La *maîtrise* de l'information ne signifie donc pas seulement la transparence de celle-ci ni la simple possibilité de "lecture" d'une information externe, qui serait sélectionnée, traitée et organisée par d'autres. Même si c'est une première étape considérable, le simple "accès" à l'information, au sens d'une simple mise à disposition d'informations sur des actions et des décisions dont on n'est pas partie prenante, mais ne suffit pas : la diffusion plus réussie d'une décision externe, certes fortement favorisée par les NTIC, n'est pas en soi un progrès vers la démocratisation<sup>150</sup>. L'enjeu est plutôt de distribuer à chaque niveau un véritable *pouvoir sur l'information*, ou plus précisément une *capacité de maîtrise de l'information*, avec le minimum de délégation de ce pouvoir aux niveaux supérieurs.

La **maîtrise de l'information** recouvre donc d'abord la capacité de concevoir et d'utiliser l'information, aussi technique soit-elle, ensuite la capacité d'appréhender les limites et les lacunes de tout système d'information, donc de décision, enfin le pouvoir d'amender et d'influencer tout système d'information. Dans cette optique, l'enjeu des systèmes d'information n'est alors plus la conception de systèmes d'information multi-scalaires qui se chargeraient, à la place de la société, d'analyser et de sélectionner "techniquement" les informations les plus appropriées à mobiliser à chaque et entre chaque niveau. Il s'agit au contraire ici de permettre à la société continue de concevoir *elle-même* des systèmes d'information qui lui permettraient de réaliser ensuite *elle-même* ces connexions, de façon souple, évolutive et vivante, selon ses propres pratiques et ses propres choix de valeurs.

Il faut pour cela parvenir à une instrumentation qui renforce les mécanismes d'information, donc de contrôle et d'influence, de la société civile, afin d'atténuer à la fois les abus du pouvoir technique et les dérives autocratiques locales. Il est dans ces conditions impératif de concevoir de nouveaux types d'outils d'information, ou plutôt de réfléchir à de *nouveaux types de conception*, qui permettraient, à chaque échelle territoriale, du local au global, une *maîtrise* par tous les individus des informations concernant la prise de décision. Il s'agit de construire ainsi des espaces de délibération et des formes de décision qui permettraient une implication maximum de chaque niveau de décision dans les autres. Si l'on souhaite vraiment une démocratisation du processus de décision à l'échelle de la mondialisation, l'enjeu technique actuel des systèmes

---

<sup>150</sup> Le développement exponentiel que connaissent actuellement les NTIC constitue d'ailleurs autant une menace qu'un progrès pour la démocratisation de l'information et la maîtrise réelle de son pouvoir par le plus grand nombre. Les nouvelles technologies sont encore trop souvent perçues par l'encadrement technique comme un moyen de renforcer l'expression des points de vue techniques dans le processus de décision, en "technicisant" l'analyse de situation (Roche 2000, 85).

d'information est là, dans la concession de cette maîtrise, dans l'invention d'un système d'information territorial d'un nouveau genre, support d'échange et de dialogue multi-territorial, et pour cela *maîtrisable* par tout citoyen.

Dans ce nouveau type de configuration, le rôle des outils est de réussir à marier l'ambition d'un processus collectif et itératif au réalisme de l'action opérationnelle, en évitant que ce réalisme ne se traduise par un cadre technico-économique dirigiste. Cela implique de résoudre le paradoxe entre d'un côté la tendance à l'uniformisation de l'information selon des standards techniques internationaux, et de l'autre une adaptation de cette information aux acteurs locaux. Certains (Lorentzon et Forsström 1992, David 1994) préconisent de développer des techniques d'"interfaces" (*gateway technology*) permettant de connecter entre eux des réseaux de nature différente. Cette voie des interfaces nous apparaît prometteuse, si on l'imagine autrement que sur sa simple facette technologique : une combinaison d'outils<sup>151</sup> certes mais aussi de méthodes d'accompagnement, afin de permettre à chaque individu de maîtriser (au sens supra) l'information, de proposer ses propres représentations, autrement dit ses propres systèmes d'information, et de les connecter au système, donc de les faire reconnaître, *via* ces interfaces. Voilà un défi à la fois technologique et méthodologique. L'application de l'endogénéité aux systèmes d'information nous aide à y débiter la partie méthodologique : c'est la méthode d'auto-conception.

## **II L'auto-conception des systèmes d'information.**

### **II.1. Les principes de l'auto-conception.**

De par leur nature foncièrement très technique, les systèmes d'information se prêtent très difficilement à l'émergence d'une dynamique locale de décision sur un territoire et dérivent le plus souvent vers le conseil et la prédiction techniques. Ainsi, bien que ces systèmes soient utilisés depuis plusieurs années, certains progrès fondamentaux semblent encore à faire à la fois sur leur conception et leurs modes d'utilisation, pour une plus grande maîtrise de ceux-ci par les décideurs légitimes. Les exemples sont nombreux de systèmes d'information conçus et réalisés par des équipes externes au processus de décision, qui ensuite n'ont pas été mis à profit par les décideurs (Aronoff 1989, Ecobichon 1994, Campbell et Masser 1995, Pornon 1998). Il est par conséquent impératif que le système d'information soit conçu à partir d'un besoin clairement ressenti par l'entité décisionnelle. Pourtant, dans le cas du développement territorial, rares sont les exemples de systèmes d'information directement sollicités par des acteurs ou décideurs locaux et non suggérés par un encadrement. De plus, dans la plupart des cas, il y a de profondes différences entre les indications données par le systèmes d'information mis en place, conçu et géré par une équipe technique, et les orientations prises par les véritables acteurs de la décision, qui prennent peu en compte en définitive les apports de systèmes dont ils ne sont de toutes façons pas l'origine. Le système d'information doit donc rassembler en priorité *les informations dont souhaite disposer l'entité décisionnelle*. C'est une application du principe d'endogénéité. Cela est souvent délicat lorsque l'on a affaire à un groupe de décideurs aux perceptions et profils différents, cas de la plupart des processus collectifs de décision. En particulier, l'information qui est pertinente pour un acteur peut sembler tout à fait secondaire pour un autre acteur. Il est de ce fait essentiel que chacun reconnaisse la légitimité de la valeur que les autres accordent à telle

---

<sup>151</sup> S'appuyant en particulier sur les techniques de l'intelligence artificielle (cf. infra chapitre II.4).

information, jusqu'à avoir une base commune et partagé d'informations. Si l'on évacue cette étape, le concepteur escamote une étape essentielle du processus de décision, la définition de cette information étant l'enjeu d'une "méta négociation" souvent aussi importante que la négociation elle-même (de Montgolfier et Natali 1987, Pavé 1989).

La fusion des représentations différentes en une information cohérente est donc la première difficulté à laquelle doit s'atteler le concepteur du système d'information. Là aussi, l'approche par l'endogénéité, qui implique un apprentissage par l'action, nous oriente : si l'on considère que l'information ne possède pas de valeur absolue en soi et ne prend de valeur que pour un acteur donné, engagé dans un processus donné (de Montgolfier et Natali 1987, 219), il paraît très difficile de concevoir un système d'information efficace *au début* d'un processus de décision, avant même que celle-ci ait acquis un sens pour les futurs utilisateurs. La recherche de référentiels communs reste de la sorte une opération prudente et graduelle, issue d'un consensus négocié et progressif.

Ainsi, un système d'information qui accompagne un processus de décision devrait reposer sur trois principes :

- rassembler d'abord les informations dont souhaite disposer l'entité décisionnelle;
- ne pas initier le processus mais apparaître progressivement lorsque le besoin en est ressenti;
- passer par une étape de validation interne et délibérative de l'information avant son utilisation.

Mais cela ne suffit pas. La *maîtrise* de l'information par les acteurs de la décision suppose un transfert plus profond que cette simple relation commanditaire-prestataire. En référence à notre définition supra de la maîtrise de l'information, il s'agit de transférer aux participants au processus de décision, donc dans notre cas aux acteurs d'un territoire, les capacités de conception, d'évaluation et d'amendement d'un système d'information. Cela motive la poursuite des recherches dans au moins deux directions : la démocratisation du pouvoir sur les systèmes d'information et la réduction de leur utilisation en prédiction. La plupart des modes de conception actuels des systèmes d'information, et en particulier des systèmes d'information géographique<sup>152</sup> ou à référence spatiale<sup>153</sup>, n'ont pas comme finalités d'éviter la maîtrise de l'information par une minorité et l'analyse de cette information sous forme de prédiction. Ils organisent simplement le "passage de témoin", pour des produits déjà finis et orientés (Chevallier et Daudelin 1996). C'est cependant le mode même de conception du système qui oriente son futur usage. Ce sont donc les concepteurs eux-mêmes, en amont des phénomènes observables couramment de concentration du pouvoir d'information et de dérive prédictive, qui doivent s'investir dans la recherche de nouveaux modes de conception et d'utilisation permettant d'éviter ces écueils.

---

<sup>152</sup> Le concept de Système d'Information Géographique (SIG) est entendu ici comme une spécialisation ou une particularisation de la notion de système d'information (cf. supra), qui permet de prendre en compte la composante spatiale de l'information et la représentation géographique des objets étudiés.

<sup>153</sup> Un Système d'Information à Référence Spatiale (SIRS) est un ensemble organisé d'éléments qui sont coordonnés à partir d'une référence spatiale commune (Bedard 1982). Ce concept est souvent intégré en France dans la notion de SIG (Cheylan *et al.* 1997). Il nous semble cependant que le SIG exprime une plus grande place de l'information géographique dans le système et nous serions tentés d'utiliser le terme de SIRS pour des systèmes ayant "simplement" une référence spatiale sans pour autant se pencher particulièrement sur l'analyse spatiale d'objets particulièrement géographiques.

Au regard des enjeux de la démocratisation des processus de décision sur les territoires, il nous paraît donc indispensable de reconsidérer les modes de conception des systèmes d'information territoriaux. Mais il faut pour cela parvenir à s'extraire d'une approche techniciste. Ainsi, certaines directions actuelles nous paraissent peu adaptées à une distribution accrue de la maîtrise de l'information. Cela concerne particulièrement la production d'une information simplifiée, qu'elle soit d'origine exogène (cf. l'information technique) ou locale (cf. les "savoirs locaux"). En effet, la simplification de l'information exogène revient, face à la complexité d'un développement territorial, à diminuer le pouvoir réel de décision de l'acteur à qui est destinée cette information. La simplification signifie obligatoirement la réalisation en amont de synthèses et de choix thématiques, voire politiques, qui sont ainsi subtilisés aux acteurs locaux. Cette procédure de simplification peut alors devenir une approche condescendante permettant à certains acteurs d'"être informé" des mobiles de décisions prises en leur nom, et de "participer" ainsi au processus de décision.

Cette ambiguïté concernant la diffusion synthétique de l'information se retrouve aussi dans les travaux s'attachant aux savoirs locaux. L'objet de ces méthodes "à dire d'acteurs" est de représenter les savoirs locaux sous une configuration formelle et le plus souvent schématique. Elles aident pour cela les acteurs locaux à formaliser de leur propre savoir, en s'appuyant le plus souvent sur des cartographies ou des schémas simplifiés. Cependant, dans le cadre d'un appui à une prise en charge locale de territoire, ce type de formalisation simplificatrice n'est pas des plus pertinentes. Si cette extraction des savoirs locaux reste fondamentale pour recueillir, comprendre et valoriser les logiques locales, elle est de beaucoup moindre intérêt si l'objectif est de transférer aux acteurs locaux la prise en charge de leur territoire. Tout d'abord, quelle que soit la méthode employée, le processus de formalisation ne peut que réduire la complexité et la richesse des représentations et des savoirs locaux<sup>154</sup>. Cette simplification rend alors très hypothétique la qualité analytique et la finesse de résolution nécessaires à des décisions opérationnelles sur un territoire. D'autre part, toujours dans le cadre spécifique d'un accompagnement à l'action, l'objet de tout système d'information est d'améliorer le processus local de décision, donc de fournir des informations auparavant pas ou peu disponibles pour les acteurs-décideurs locaux. La simplification d'un savoir local, par définition déjà en grande partie maîtrisé par les populations cibles, est donc beaucoup moins prioritaire que la maîtrise des informations externes, maîtrise qui inclut la reconfiguration de ces informations selon les points de vue locaux. C'est uniquement si l'on se place dans le cadre d'une démarche participative classique, ce qui n'est pas le cas de notre accompagnement territorial, que la priorité de communiquer les savoirs locaux à l'agent extérieur, c'est-à-dire à l'agent technique, se justifie : la démarche associant à valeur égale dans la décision l'agent technique extérieur et l'acteur local, il devient intéressant de communiquer les savoirs locaux à l'agent extérieur, afin qu'il puisse intégrer un tant soit peu le point de vue des acteurs locaux dans la décision.

Cependant, si l'on en reste au cadre conceptuel de l'accompagnement territorial, c'est-à-dire une mise en retrait de l'encadrement technique par rapport au processus local de prise de décision, ni la simplification des connaissances externes ni la formalisation des savoirs locaux ne sont alors pas pertinentes. Au contraire, la distribution la plus large possible d'un pouvoir sur l'information implique de préserver la complexité de l'information externe, en adéquation avec la complexité

---

<sup>154</sup> D'autant plus que dans la plupart des cas, les procédures d'enquêtes sont réduites à quelques séances de travail en commun.



des décisions que l'on souhaite réellement remettre aux acteurs. C'est donc la mise à disposition et la maîtrise d'une information externe de qualité qui sont prioritaires. Pour sa part, la formalisation des savoirs locaux s'y envisagera différemment : en transférant aux acteurs les capacités de concevoir eux-mêmes un système d'information, on leur transfère les capacités d'intégrer ensuite d'eux-mêmes leurs propres savoirs<sup>155</sup>, de façon beaucoup plus riche et complète que toute simplification exogène<sup>156</sup>. Enfin, ce transfert peut même constituer une nouvelle voie vers des méthodes permettant d'intégrer dans les systèmes d'information territoriaux les phénomènes non cartographiables ne pouvant se contenter des deux dimensions cartésiennes<sup>157</sup>, puisque les acteurs de la conception ont déjà en eux-mêmes cet *intangibile spatial*<sup>158</sup>, cet environnement social et culturel<sup>159</sup>, et qu'ils l'intégreront instinctivement dans leur conception du système d'information.

Pourtant, tandis que la formalisation des savoirs locaux a fait l'objet de nombreux travaux (Caron et Mota 1996, ICRA 1996, Tonneau *et al.* 1998), peu a été fait pour à l'inverse concevoir des méthodes permettant de présenter aux acteurs locaux toute la richesse de l'information externe au milieu, sous une forme qui leur soit compréhensible sans intermédiation ou simplification. Le géographe est alors peut-être le mieux placé pour réaliser ce type de produits, entre la recherche et la formation, entre la carte et l'acteur local, entre les différentes formes de perceptions et de représentations de l'espace. C'est en tout cas de que nous avons tenté en nous appuyant sur les principes de l'endogénéité.

En effet, l'application des principes de l'endogénéité nous amène à une nouvelle méthode de conception de systèmes d'information, l'*auto-conception*. La méthode d'*auto-conception* suggère que le système d'information le plus maîtrisable par et le plus adapté à un acteur sera celui qu'il a conçu lui-même. Les systèmes et les supports d'information doivent donc être conçus pour permettre, *via* un mode de transfert adapté, à tout acteur d'en appréhender leur nature, leurs finalités et leurs limites. Ce nouveau type d'"accès" à l'information signifie en conséquence que l'utilisateur est rendu capable d'abord d'analyser le système d'information, y compris dans ces faiblesses, mais aussi de l'amender, de l'enrichir et de le solliciter selon ses propres perceptions. Pour cela, l'objectif est de parvenir à une conception endogène de la plus grande part du système d'information.

Le principe d'*auto-conception* reprend à la fois les considérations supra sur l'affaiblissement de l'influence de l'agent technique dans le processus de décision, les considérations de l'approche post-normale des questions complexes de société et les principes théoriques de l'apprentissage

---

<sup>155</sup> Le risque existe cependant de la perte d'une partie de ces savoirs, justement par l'intégration de nouveaux modes de représentations que représentera la maîtrise par ces acteurs locaux des nouveaux systèmes d'information. Nous retrouvons-là la problématique générale de l'apprentissage par une culture locale des normes de communication, donc des conditions de réussite, de la civilisation dominante. L'accompagnement territorial a effectivement fait un choix difficile dans ce contexte : celui d'apprendre aux acteurs dominés l'usage des instruments des dominants pour sortir de cette domination, au risque d'y perdre l'usage de leurs propres instruments traditionnels.

<sup>156</sup> L'enjeu méthodologique couvre alors autant la recherche technologique et didactique que la réflexion sur les normes actuelles de représentation de l'espace et sur d'autres formules peut-être mieux adaptées à certains types d'acteurs locaux (Ecobichon 1994).

<sup>157</sup> "Les sociétés ont leur logique, qui englobe mais ne se confond pas avec celle de leur inscription dans l'espace" (Sautter 1988, 3).

<sup>158</sup> Ce que J. Lévy (1993, 109) nomme la "substance".

<sup>159</sup> Depuis la symbolique foncière jusqu'aux valeurs subjectives des lieux.

par l'action. Le premier enjeu de l'*auto-conception* est de parvenir à une compréhension plus poussée de la nature du système d'information par ses utilisateurs, d'abord pour que celui-ci constitue une part effectivement inter-active et intégrée du processus de décision, ensuite pour limiter les dérives instrumentales possibles<sup>160</sup>, puisque les propres concepteurs de l'outil en percevront nettement mieux les limites et les contraintes. Cependant, l'*auto-conception* n'a pas qu'un objectif pédagogique d'apprentissage à la maîtrise d'un système d'information. La seconde hypothèse est qu'un système d'information construit par les acteurs eux-mêmes sera beaucoup plus techniquement et socialement adapté aux besoins des décideurs locaux qu'une représentation externe. Enfin, le troisième argument de l'*auto-conception* est dans le progrès ainsi réalisé dans la démocratisation de la société locale, finalité de l'accompagnement territorial. L'*auto-conception* cherche à ce que les acteurs soient réellement autant informés que ceux qui vont prendre les décisions. La sélection, la nature et la forme de représentation des informations intégrées dans le système d'information n'étant pas des opérations neutres, en transférant une plus grande partie des choix de sélection et de mise en forme de l'information, l'agent technique respecte ainsi beaucoup mieux l'éthique de son positionnement. En définitive, l'approche par l'*auto-conception* vise, plutôt qu'un transfert de technologie, un transfert de compétences sur la mobilisation de l'information pour la réflexion collective. Un tel transfert de capacités risque d'être plus durable et adaptatif qu'un transfert conjoncturel de technologies, ou, pire d'informations synthétiques telles que celles mises habituellement à disposition des décideurs à partir des systèmes d'information. Cela donne la méthode d'accompagnement suivante.

## **II.2. Première étape : les capacités d'analyse cartographique.**

Pratiquement, la première étape de l'*auto-conception* est dans le développement en peu de temps d'une capacité d'analyse de l'information cartographique. Quel que soit le type d'acteurs visé, cette étape de formation devrait être constitutive de toute démarche de mise en place de systèmes d'information territoriaux pour l'aide à la décision, alors que tout acteur local, en particulier politique, a pour l'instant coutume de se faire "traduire", donc interpréter, l'information par l'encadrement technique. La formule d'apprentissage combine quelques courtes séances de formation, spécifiques à chaque groupe-cible, mais surtout l'usage direct, dès le départ, de cartes sophistiquées dans la réflexion locale sur la prise en charge du territoire. Suivant nos considérations sur l'importance de transférer une information fine sur le territoire, les cartes proposées aux acteurs concernent leur propre territoire et possèdent dès le départ les légendes et les représentations habituelles d'un SIG, permettant de rendre compte de toute la subtilité informative nécessaire pour une réflexion opérationnelle sur la prise en charge du territoire. La fourniture d'informations réalistes est d'ailleurs indispensable dès le départ, pour que les premiers débats du processus de décision se concrétisent rapidement dans des opérations réalistes.

Cependant, la capacité d'analyse cartographique ne constitue qu'une première étape vers la maîtrise d'un système d'information. La compréhension de sa conception, de ses limites et de ses contraintes est un autre élément capital, souvent sous-estimé, pour un usage adéquat et prudent

---

<sup>160</sup> En effet, comme l'illustrent les nombreuses dérives technicistes dans l'usage de systèmes d'information dans l'aide à la décision, la menace d'une instrumentalisation trop poussée du processus politique de décision est grande. Les nouvelles technologies de l'information peuvent être dans ces conditions utilisées pour renforcer une argumentation et une justification, pour influencer le cours des décisions, voire pour renforcer le point de vue technique (Roche 2000).

de systèmes d'information dans l'aide à la décision. L'apport de l'informatique s'avère ici intéressante, pour réaliser des systèmes d'information assez opérationnels, à l'interface avec les bases de données des services techniques. Néanmoins, l'utilisation de tels outils doit être prudemment réfléchi : le danger est grand, et malheureusement très courant, que ces outils orientent les décisions des acteurs, remplaçant alors un véritable accompagnement par la fourniture de solutions "clés en mains". D'où la démarche d'auto-conception.

### **II.3. Deuxième étape : la conception d'un système d'information géographique sur le territoire**

Nous savons, au minimum depuis Brian Harley, que la carte est un construit social subjectif (Montmonnier 1993, Gould et Bailly 1995,...). Lorsque ce support sert à la prise de décision collective, le conflit entre les différentes subjectivités est alors latent. Habituellement, la cartographie participative s'investit dans ce problème en aidant les acteurs à formaliser collectivement une représentation. Mais toute la gageure de la démarche est alors dans ce qualificatif de « collectif ». Cela concerne d'abord l'équilibre à trouver entre la représentation de l'expert et celle des acteurs-décideurs : jusqu'à quel point l'expert doit-il influencer et guider la construction de la représentation partagée, en fonction de ses propres perceptions et connaissances de la question ? Cela concerne ensuite l'équilibre entre les perceptions des différents acteurs rassemblés : la représentation « moyenne » des différentes perceptions des individus étant évidemment impossible, quel équilibre alors adopter ? Celui qui s'impose de lui-même au bout de quelques temps<sup>161</sup> ou bien celui qui paraît le plus proche de notre propre perception d'expert, au risque d'affaiblir d'autant l'autonomie participative, puisque c'est nous qui aurons en définitive défini les « bonnes » représentations ? Ou bien encore, l'expert se positionne-t-il en sage en tentant de guider le choix vers ce qui lui paraît le plus « représentatif », le plus « raisonnable », le plus « partagé », et dans ce dernier cas se substitue-t-il à la société pour décider du mode le plus « démocratique » de prise de décision ? Ainsi la cartographie participative, en voulant à juste titre intégrer plus profondément les acteurs dans les tâches jusque là dévolues à l'expert, finit par soulever le même type de critiques qui est à l'origine de sa conception. Il nous paraît alors utile de reconsidérer de manière plus approfondie cette pratique cartographique, afin de mieux préciser et circonscrire la position de l'expert dans le processus de cartographie. Comment empêcher nos réflexes d'experts, nos comportements acquis de conseillers, notre position avérée de « celui qui sait », de déséquilibrer la phase de construction collective dans le sens de nos propres perceptions et de nos propres modes de représentation ?

Ces interrogations nous ont amenés à appliquer le principe d'auto-conception aux systèmes d'information géographique. Suivant les mêmes principes, la construction du système d'information obéira à trois règles : opérationnelle, concertée et progressive. Il s'agit de parvenir à un système d'information qui permette (i) d'organiser de manière rapide les informations utiles *d'après les acteurs locaux* pour l'analyse et le suivi endogène de la prise en charge du territoire; (ii) de représenter ces informations de manière conviviale à la portée de tous les acteurs locaux, à toutes les étapes de la démarche; (iii) d'engager à partir de ce système d'information une concertation permanente entre les populations, les collectivités locales, l'encadrement technique et l'administration territoriale.

---

<sup>161</sup> Mais dans ce dernier cas, quid de l'influence disproportionnée que certains acteurs (trop) influents ont pu avoir dans cette construction collective « autonome » ?

L'auto-conception du SIG débute par l'identification par les acteurs locaux des thèmes d'information qu'ils jugent indispensables à leur réflexion. Cela concerne en premier lieu l'information technique et institutionnelle<sup>162</sup> existante. Ensuite, pour chaque thème d'information sélectionné est demandé qu'est ce qu'ils souhaitent voir apparaître sur les cartes et sous quelle forme. La responsabilité donnée aux acteurs concerne donc autant, dans la mesure du possible, la définition des couches d'information du futur SIG que la forme de ces informations (types d'indicateurs, nature de la donnée,...) et leur mode de représentation (polygone/point/ligne, couleur,...). Contrairement aux cartes à dire d'acteurs, ce n'est donc pas une représentation spatiale consensuelle qui est organisée, mais l'identification sans support spatial de thèmes d'information considérés comme indispensables pour s'engager dans un processus de décision sur le territoire. En quelque sorte, il est préféré ici à la carte à dire d'acteurs la définition à dire d'acteurs du système d'information, en amont de la représentation spatiale.

Par conséquent, il est important de noter qu'ici il n'est absolument pas posé comme obligatoire d'identifier dès les premières étapes de représentation du territoire les "ressources"<sup>163</sup> de celui-ci. La sélection des items d'information est laissée aux participants, qui peuvent identifier selon les cas d'autres éléments qu'ils considèrent essentiels pour le processus concerté de négociation : statut foncier des terres, toponymie des lieux,... Ce n'est que lorsqu'un élément apparaît important *aux acteurs concernés* qu'il est intégré au système d'information. On retrouve là évidemment une différence méthodologique fondamentale avec les démarches participatives et la planification locale classiques : dans l'auto-conception, la représentation collective du territoire ne rassemble que les éléments identifiés par les acteurs comme utiles au processus de décision, sans imposition d'aucune priorité particulière. Cette représentation s'enrichira ensuite progressivement, au rythme de ses concepteurs et pilotes.

Pour aider l'encadrement technique à restreindre au maximum son impact sur un tel processus de conception à vocation endogène, l'auto-conception classe les différents thèmes cartographiques possibles en trois catégories : les *données de base*, les *états des lieux*<sup>164</sup> et les *éléments de décision*. Les *données de base* sont définies par défaut par rapport aux *états des lieux* : ce sont toutes les informations qui n'impliquent aucune interprétation et analyse préalablement à leur cartographie (géomorphologie, localisation simple,...). Les *états des lieux* concernent des informations plus subjectives. Ce sont d'abord les informations qui résultent d'un diagnostic, donc d'une interprétation analytique, considérée ici comme toujours subjective et relative à un point de vue : "état" des "ressources" et de leur "dégradation", "potentialités" pour un usage donné<sup>165</sup>,... Ce peuvent être aussi des informations qui sont en réalité le fruit d'une négociation

---

<sup>162</sup> En particulier sur le rôle et la responsabilité de chacun.

<sup>163</sup> Le terme de ressource est de toutes façons subjectif et relatif à une situation donnée, à son accessibilité, spatiale, temporelle, économique et sociale. De ces visions diverses naissent d'ailleurs des modes d'usage et d'appropriation des ressources très différents (Weber et Reveret 1993). L'analyse ne peut donc être que subjective, et c'est en cela que la prise en compte des différentes perceptions de l'environnement peut limiter le biais provoqué.

<sup>164</sup> Ce terme est ici préférable à celui de diagnostic : il ne s'agit surtout pas d'effectuer une quelconque analyse de l'information qui échapperait à la collectivité locale, justement en phase d'apprentissage et de prise de possession sur ces tâches de diagnostic, mais simplement de mettre à disposition des collectivités locales toutes les informations qu'elles ont souhaité avoir.

<sup>165</sup> Rappelons que les termes tels que "contraintes", "potentialités", "état", "ressources", n'ont pas de caractère universel (Pélissier 1979, Gourou 1973, Sautter 1983, Pinchemel 1988, Sébillote et Godard 1990, Behnke et Scoones 1992, Hubert et Mathieu 1992, Le Bras 1994). "Toute la géographie humaine montre combien il est difficile de

préalable sur ce qui sera affiché sur la carte (occupation du sol, localisation d'éléments stratégiques<sup>166</sup> ou de certaines limites,...). Ces cartographies sur les états des lieux ne sont pas traitées dans l'auto-conception comme une simple commande de cartes, mais appréhendées comme le résultat d'un processus interne de concertation qu'il s'agit pour la méthode de mettre donc en place. Pour chaque carte de ce type, la méthode laisse donc se dérouler une identification interne et concertée des objets à représenter, des usages "existants" et la localisation de ceux-ci,... ***Ainsi, ces cartographies d'états des lieux représentent dans la démarche le premier produit du processus interne de décision*** : carte d'occupation des sols, cartes des potentialités,...

Les *états des lieux* s'intéressent donc à l'obtention par la collectivité d'une vision partagée sur l'état actuel de leur territoire. C'est la première étape d'un consensus  *négocié*<sup>167</sup> sur les référentiels spatiaux et sémantiques qui seront appliqués au territoire<sup>168</sup>. En fait, cette construction concertée initie une formalisation de l'accord collectif à s'engager ensemble  *dans le même sens* pour la prise en charge du territoire. C'est bien pour cela que la co-construction des états des lieux est capitale dans la démarche : la conception et la validation en commun de cartes d'état des lieux du territoire forme la première série d'ateliers de concertation animée par la collectivité. Les différents acteurs locaux doivent ainsi parvenir, grâce à l'animation interne de la collectivité locale, à s'accorder sur une représentation de l'état des ressources et de leurs potentialités, de l'occupation et des usages actuels du sol, etc. C'est en fait la première étape de la réalisation d'une décision concertée. Cette première étape ne s'achèvera que lorsque les synthèses cartographiques seront validées en public par tous les acteurs. Lorsque cet accord est expressément acquis sur les informations subjectives que portent ces cartes, elles sont définitivement officialisées par une remise publique à la collectivité locale. Cette officialisation

---

préciser ce qu'on appelle 'ressources'. Les ressources sont ce que les hommes voient; et elles croissent selon les techniques" (Gourou 1973, 171). "Les ressources d'un milieu ne deviennent telles que si les hommes les perçoivent comme de possibles richesses ou que si, les connaissant, ils les recherchent explicitement (...). A l'intérieur d'une culture, ce sont bien les conditions techniques, politiques et économiques qui créent les ressources" (Pinchemel 1988, 129). Les tenants du développement local eux-mêmes ont souligné cette relativité : B. Vachon (1993, 95) souligne la subjectivité de la notion de ressource, toute locale. Tous ces termes dépendent donc, peu ou prou, du positionnement des acteurs les percevant à un moment donné et des évolutions futures possibles des modes d'utilisation des ressources (Pélissier 1979, Billaz et Dufumier 1980, Sautter 1983, Blanc-Pamard et Chatelin 1986, Sébillote et Godard 1990, Behnke et Scoones 1992, Le Bras 1994). Il est très difficile d'en dresser une estimation rigoureuse à un instant donné qui évite l'écueil du conjoncturel et du parti pris et l'on aboutit alors à un résultat très lié aux intentions initiales des observateurs, intentions qui ont impliqué la méthodologie d'observation et d'analyse qu'ils ont adoptée. C'est sûrement le concept de "potentialité" (Hubert et Mathieu 1992) ou de "fertilité" (Sébillote et Godard 1990) qui expriment le plus cette intentionnalité : une carte, un indicateur donnés ne peuvent représenter la "valeur" d'une ressource tels qu'elle apparaît pour les différents utilisateurs, à différentes époques, et même aux différentes saisons. Qu'elles soient nommées contraintes, potentialités, ressources, ces notions de référence dans la mise en relation des facteurs biologiques et humains doivent être considérées comme relatives à chaque point de vue, à chaque "champ" (Bourdieu 1980) de perception et n'ont donc un sens que par rapport à une action, à une finalité donnée : usage conjoncturellement préféré, groupe socioculturel dominant, choix de développement actuellement privilégié.

<sup>166</sup> Par exemple : cartographie des agglomérations non reconnues administrativement, de points de passage pour le bétail, d'occupation de l'espace par des activités marginalisées, etc.

<sup>167</sup> Il n'y a pas de représentation "neutre", "juste", de quelque objet que ce soit et toute représentation est perçue ici comme le point de vue d'un individu ou d'un groupe d'individus sur cet objet, relatif à sa position. Ainsi, il n'y a pas de carte objective et toute réalisation cartographique dans la méthodologie PAP est abordée comme le fruit d'une négociation, y compris lorsque cela concerne des informations réputées "vraies" dans le milieu scientifique, ressources naturelles et localisation d'infrastructures spécialement (cf.).

<sup>168</sup> "Produire une représentation de l'espace est déjà une appropriation" (Raffestin 1980, 130).

est importante socialement, afin que les différents acteurs se sentent liés par un contrat moral sur la première étape, essentielle, de la concertation : une représentation commune des états des lieux, donc des enjeux retenus pour le territoire. La validation "technique" de cette représentation (pertinence de l'information, finesse des objets représentés,...) importe alors peu. Son amélioration technique pourra se faire ensuite graduellement, une fois que les acteurs se seront appropriés cette perception commune et qu'ils guideront de la sorte eux-mêmes cet enrichissement.

Le dernier type de cartes concerne les *éléments de décision* (plan, réglementation,...). Ce sont des cartographies qui visualisent des décisions explicitement<sup>169</sup> prises par les acteurs locaux (occupation réglementaire du sol, zonage de l'espace, plan d'occupation des sols,...). Ce sont les produits les plus avancés du système d'information, qui marquent une première étape institutionnalisable : publication d'un plan, mise en place d'une réglementation,... Cela concerne autant le choix de règles que l'organisation à mettre en place pour les faire respecter<sup>170</sup>.

Pour chacune de ces cartes, et particulièrement pour celles d'*états des lieux*, la procédure de recueil de l'information est discutée et définie lors des ateliers, avec comme principe une implication minimale du technicien dans la phase de recueil (Gilbert 1986, Gumuchian 1991). Pour chaque carte, une fois les thèmes d'information sélectionnés, il s'agit d'évaluer avec les acteurs la disponibilité de cette information. La partie de l'information mobilisable auprès de services techniques est alors directement intégrée dans un SIG par l'équipe technique, tandis que pour les thèmes d'information indisponibles auprès des services à une précision suffisante, le recueil est ensuite organisé avec une participation active des acteurs (cf. infra). C'est cette apprentissage par l'action qui permettra de cerner les modes et limites de constitution d'un système d'information (échantillonnage, approximation, fiabilité de la donnée, relation aux cycles temporels, importance géopolitique de l'information,...). L'enrichissement de cette base s'effectuera ensuite par étapes, au fur et à mesure de l'extension des sujets pris en charge par les acteurs. La finalité d'un tel système d'information est donc d'aider les acteurs locaux à puiser à la fois dans leurs propres savoirs et dans les connaissances dispersées dans les différents services pour alimenter des décisions adaptées à leurs propres objectifs de développement. La cartographie et le SIG sont donc ici utilisés en accompagnement du processus, comme "simple" outil de mise à disposition d'informations, pas de propositions de solutions.

**Exemple d'application :** Un SIG de ce type a été progressivement conçu lors d'une expérience menée au nord du Sénégal, dans le delta du fleuve Sénégal. Nous avons demandé aux élus d'une collectivité locale rurale (appelée Conseil Rural là-bas) de réfléchir aux informations qui leur paraissaient indispensables pour engager la concertation sur les deux premiers thèmes prioritaires pour eux (un meilleur équilibre dans les infrastructures sociales et sanitaires et les relations élevage-agriculture). Une fois cette commande passée, les premières cartes ont été confectionnées par l'équipe technique à partir des données disponibles auprès des services (bibliographie, cartes, images satellite, ...); puis ces données ont été restituées au cours d'un premier atelier de travail au siège de la communauté rurale (cf. figures 7 et 8). Lors de cet atelier, les élus ont alors jugé beaucoup plus raisonnable d'organiser la suite des concertations en intégrant plus les populations,

---

<sup>169</sup> Contrairement aux *états des lieux* qui sont les fruits de négociations implicites, les données représentées y étant toujours affichées comme neutres et techniques.

<sup>170</sup> Selon le contexte, ce peut être un Plan d'Occupation des Sols, une étape d'un Plan Local de Développement ou d'un cadastre, etc.

donc de décentraliser ces ateliers plus près du terrain. Pour ce faire, la communauté rurale a été subdivisée par le conseil en six secteurs<sup>171</sup>. La suite de la démarche s'est effectuée dans chaque secteur et a débuté par un premier atelier de deux jours. L'objectif était de présenter les premières informations recueillies par l'équipe et de solliciter la réaction des populations pour la correction et l'enrichissement de ces informations. Ces ateliers rassemblaient, sur convocation du Conseil Rural, les différents représentants des usagers et les notables de la zone considérée. Les cartographies étaient présentées et longuement détaillées par l'animateur. A la fin de la première journée, l'ordre du jour de la deuxième journée était annoncé : la parole serait transmise aux participants pour leurs demandes concernant de nouvelles cartes et l'enrichissement de celles présentées. En annonçant ainsi à l'avance l'enjeu de la journée suivante, on permettait aux concertations implicites entre acteurs de s'effectuer entre les deux séances, durant le temps informel de la soirée (cf. infra au chapitre III.5 le rôle des ateliers). A partir de la deuxième journée, la suite du processus appartenait aux acteurs locaux. Ils définissaient les informations qu'ils jugeaient indispensables de rajouter aux premières commandes du Conseil Rural et soulignaient les insuffisances et les erreurs des premières données. Leurs exigences ont alors concerné en particulier des informations cruciales sur l'élevage, qui n'étaient pas disponibles auprès des services techniques<sup>172</sup> : cartographie des points pastoraux et de leurs pistes d'accès, localisation des meilleurs parcours et des différents types de zones humides utilisables par les deux types d'activités. De même, en ce qui concerne la question des infrastructures, une importante actualisation était nécessaire, les statistiques disponibles étant souvent incomplètes ou à une échelle trop petite. Les participants débattaient de quels enrichissements étaient possibles, au regard des moyens disponibles<sup>173</sup> et des investissements nécessaires. Enfin, concernant la localisation des agglomérations, le débat était toujours sérieux et mêlait des considérations techniques (sur la mauvaise localisation d'un village sur les cartes officielles) à des considérations géopolitiques (appartenance, donc non figuration, d'une agglomération à un village ; statut, donc figuration ou pas, des hameaux des transhumants,...). Lorsque cela était utile, le choix des différents éléments à représenter sur les cartes était reporté à la séance suivante, afin de laisser aux acteurs tout le temps nécessaire pour trouver entre eux un consensus : chaque fois que des divergences n'étaient pas résolues rapidement, la question était déclarée en suspens et l'engagement était pris par les élus de nous informer lorsqu'une décision aurait été finalement prise<sup>174</sup>. Une dizaine de cartes ont ainsi été réalisées (cf. encadré n°4).

Une autre caractéristique de l'auto-conception est de considérer qu'un processus local de concertation et de négociation ne peut être contraint dans de simples ateliers formels "participatifs". Respectant les principes d'endogénéité, il faut laisser la société amender et valider les informations selon son complexe mode de fonctionnement social, en y faisant participer les différents acteurs qui y interviennent normalement, qu'ils aient ou non la faculté de participer aux ateliers, qu'ils aient ou non l'accès à la parole en lieu public, etc. Il ne s'agit pas de contraindre le processus en une série d'ateliers artificiels organisés par une intervention extérieure toujours en décalage avec les réalités sociales et politiques du lieu. Pour cela, l'un des principes fondamentaux de l'auto-conception est de ne jamais considérer une information comme

---

<sup>171</sup> La superficie moyenne d'un secteur était de 400 km<sup>2</sup>.

<sup>172</sup> Ce qui souligne le désintérêt manifeste des politiques de développement de la Vallée vis-à-vis de l'élevage.

<sup>173</sup> Que ce soit chez l'assistance technique ou directement chez les acteurs.

<sup>174</sup> A aucun moment l'ambition de la démarche est de remplacer les complexes interactions sociales d'un processus de décision par des ateliers formels et ponctuels. Ceux-ci ne font que valider le résultat de concertations internes à la société locales (cf. pages suivantes).

validée (i) sans un laps de temps laissé entre le moment où est restituée l'information et le moment où est déclarée par les acteurs sa validation ; (ii) sans une procédure explicite de validation en public, qui prend alors bien soin à souligner le caractère important de la validation. Dans la plupart des cas, cela entraîne alors une nouvelle demande modification des informations, toujours prise en compte. Ces nouvelles modifications ne sont alors jamais effectués directement lors de l'atelier, mais laissés à la disposition des acteurs locaux, qui communiquerons au prochain l'atelier leurs corrections (toujours pour laisser le processus de négociation s'effectuer dans son cadre normal d'expression). Les cartes seront ainsi discutées, amendées et enrichies par les participants jusqu'à ce que la concertation interne aboutisse à un véritable **compromis cartographique**, dont on soulignera la validation officielle. Il ne s'agit pas de temps perdu dans le cadre d'une procédure à objectif technique, mais de temps gagné dans le cadre d'un processus social de dynamique collective.

**Exemple d'application :** Toujours dans le cas de ce Conseil Rural du delta du Sénégal, une fois les besoins d'amélioration et d'amendement des cartes collectivement reconnus et définis, la procédure de recueil de l'information était discutée, avec une répartition des tâches entre techniciens et populations : le recueil de l'information de terrain aux populations, leur intégration dans le SIG aux techniciens. Le Conseil Rural a alors délégué le recueil de l'information sur les infrastructures, les pistes à bétail et les points d'eau pastoraux aux responsables villageois, qui ensuite transmettaient les informations à l'équipe technique. Toutes les participations de ces acteurs locaux ont été bénévoles. L'équipe technique a ensuite saisi ces données. Elle a en outre réalisé une photo-interprétation sommaire des images SPOT disponibles, pour une première identification des zones humides et des parcours. Puis, une deuxième série d'ateliers a été organisée pour présenter les résultats du recueil effectué par les populations : carte provisoire d'occupation des sols par l'agriculture et l'élevage, carte de localisation des infrastructures, carte des zones humides et des parcours (cf. figures 9 à 11). Cet atelier a débuté par une nouvelle séance d'apprentissage à la lecture cartographique, à la fois pour rafraîchir la mémoire des anciens participants et pour mieux intégrer les nouveaux acteurs présents à l'atelier. Ensuite, les participants ont pu réagir à ces sorties cartographiques. Il est intéressant de noter que malgré la prudence de la procédure de recueil de l'information, effectuée directement par des acteurs locaux délégués par les populations, de nombreux amendements ont été effectués lors de cette restitution. Dans certains secteurs, le débat a été si vif que la séance a été reportée de quelques jours, le temps aux acteurs locaux de s'entendre sur un compromis cartographique. Pourtant, il ne s'agissait pour l'instant d'aucune réglementation mais de la simple cartographie de faits "avérés" : la localisation de chaque usage et de chaque ressource dans l'espace de la communauté rurale. Mais l'occupation *reconnue* des sols n'est pas une information neutre et objective. C'est le résultat d'un processus de négociation qui a véritablement eu lieu lors de ce deuxième atelier. La phase de recueil d'information préalable n'est à considérer que comme l'élaboration d'un matériau brut, même menée par des acteurs locaux, qui va servir de base initiale à l'indispensable négociation collective qui va ensuite se mener. Sans un espace laissé dans notre démarche pour cette continuelle remise en cause des informations recueillies, ce recueil effectué par les populations aurait été à tort considéré comme valide<sup>175</sup>. Enfin, une fois la dernière version formellement reconnue et validée, elle a été saisie puis restituée aux élus du Conseil Rural. Nous avons là les premières cartes définitives d'*états des lieux*, informations subjectives et compromis cartographiques

---

<sup>175</sup> Nous retrouvons là toute l'ambiguïté des diagnostics participatifs classiques et du recueil en quelques jours des connaissances (des points de vue ?) de la société locale.



précisément validés et officialisés par les acteurs : ce sont les *cartes d'occupation actuelle des sols* (agriculture-élevage, infrastructures) et la première véritable carte de *potentialités*, celle des zones humides. Une première version du SIG était ainsi disponible, directement utilisable pour de premières décisions sur le territoire. Remarquons que les collectivités locales ont été extrêmement prudente en ce qui concerne les cartes de potentialités et une seule a été réalisée dans cette première phase. En effet, c'est le type de cartes le plus délicat et le plus ambigu. Le cas de la "dégradation" en est l'exemple le plus frappant. Ainsi, lorsque l'opération présentée ici a été étendue à d'autres communautés rurales, l'équipe technique a tenté de réaliser une "carte de la dégradation du couvert végétal", figurant les zones dont la végétation s'était éclaircie ces dernières années. Pourquoi n'avoir pas plutôt représenté toutes les dynamiques de végétation et avoir uniquement figuré les dynamiques néfastes ? Était-ce une commande explicite des collectivités locales ? La localisation des zones dénudées constitue-t-elle une priorité de leur politique de gestion et de régulation du territoire ? En réalité, aucune sollicitation en ce sens n'était venue de la communauté rurale concernée et il s'agit d'une priorité inconsciente des services techniques. L'utilisation des cartes de potentialités/dégradations/contraintes est donc très ambiguë.

L'autonomie des acteurs locaux dans l'identification des informations qu'ils jugent utiles est l'une des étapes les plus délicates à faire accepter par l'encadrement technique : il s'agit bien de l'une des illustrations les plus aiguës du pouvoir et de la compétence que s'octroient plus ou moins inconsciemment les techniciens dans le processus de décision. Ainsi, l'apprentissage par l'action ne vise pas ici uniquement les acteurs locaux mais aussi les différents partenaires, particulièrement l'encadrement technique, que ce soit au regard de la nouvelle légitimité décisionnelle des acteurs locaux ou au caractère toujours provisoire et imparfait de tout processus de décision sur un territoire (et donc à l'inutilité de vouloir parvenir à un SIG "parfait" et "intégré" dès les premiers travaux). Leurs fortes réticences à mettre en retrait<sup>176</sup> des informations qu'ils jugent indispensables à la "qualité" des futures décisions soulignent la difficulté qu'a l'encadrement technique à appréhender le processus de décision comme une dynamique *continue* et la gestion d'un environnement complexe comme une action *adaptive*, donc sans assurance technique. De même leur difficulté à considérer leurs analyses comme un point de vue relatif sur les orientations à donner au développement d'un territoire.

Ainsi, dans l'exemple sénégalais, nous avons vu supra que le Conseil Rural a souhaité avoir une fine cartographie des zones humides et des informations<sup>177</sup> permettant de préciser les potentialités d'utilisation de ces zones par les différents usages présents sur le territoire : élevage, agriculture, pêche, chasse,... Or, le principal reproche que les responsables des services techniques, qu'ils soient locaux ou français en mission d'expertise<sup>178</sup>, ont émis vis-à-vis de cette expérience est de ne pas avoir réalisé de cartes précises de potentialités pour l'agriculture irriguée, effectuant ainsi les choix de priorités et les marginalisations d'activités à la place des acteurs locaux. Cette pression extérieure a fini par amener l'un des cartographes de l'équipe technique à modifier la légende de la cartographie des zones humides lors d'une présentation des travaux à ces experts et responsables : la légende de la carte y était transformée en une classification en zones potentiellement rizicultivables, alors que les collectivités locales avaient réalisé une carte pour un multi-usage *potentiel* du territoire. Ce n'est évidemment pas cette version qui est conservée et utilisée par les

---

<sup>176</sup> Si elles ne sont pas sollicitées par les acteurs locaux.

<sup>177</sup> Superficie, durée d'inondation, végétation présente, qualité de l'eau.

<sup>178</sup> Cf. les rapports de mission des experts de Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) entre 1998 et 2000, dans le cadre de leur appui à la SAED.

collectivités locales et elle n'a eu qu'une vie fugace. Néanmoins, si le danger d'une si grave dérive est pour l'instant écarté, en particulier grâce à l'apprentissage réalisé à la fois par les collectivités locales (qui semblent maintenant capables d'imposer leurs propres perceptions) et l'accompagnement technique, la sensibilisation et le changement de comportement de l'expertise technique, soulignés supra dans ce document, sont toujours cruellement d'actualité pour la réussite d'un processus de décentralisation.

La sélection endogène de l'information "utile" est donc une étape indispensable pour l'apprentissage par tous les partenaires de leur nouveau rôle et de leurs nouvelles responsabilités dans le cadre d'un accompagnement territorial. Pour les acteurs, elle permet de comprendre les usages et les limites d'un système d'information et de prendre progressivement conscience de leurs responsabilités et de leur légitimité vis-à-vis du pilotage des systèmes d'information. Pour l'encadrement technique, elle permet d'illustrer par la pratique les modifications de fond que doivent entraîner les options du développement local. En particulier, cette démarche positionne différemment le système d'information dans le processus de décision. En effet, par essence, un système d'information de telle sorte se forme *au cours*, et non pas *au début*, du processus de décision. Il se renforce ensuite régulièrement lorsque le besoin d'une information apparaît au niveau des acteurs. Rappelons qu'un hypothèse forte de la démarche d'accompagnement est que le déficit en informations ne constitue pas chronologiquement la première contrainte à l'amorce d'un processus collectif local de décision sur un territoire. Ce n'est ainsi que lorsqu'une nouvelle contrainte informative apparaît dans le processus qu'il devient utile aux acteurs de franchir une étape supplémentaire dans l'enrichissement de leur système d'information. Mais grâce à l'endogénéité de la démarche et à son implication directe dans l'action, cette représentation croissante et interne de la complexité n'est pas de moindre valeur opérationnelle que les systèmes d'information classiques.

Cette maîtrise d'un système d'information territorial par les acteurs n'est cependant qu'une première étape dans le processus permanent d'appropriation d'outils informatiques pour améliorer la prise en charge de leur territoire. En effet, une fois les acteurs locaux capables d'appréhender les usages et les limites d'un système d'information, leur pratique les amène rapidement au besoin d'un outil plus prospectif d'accompagnement territorial : un véritable outil de simulation<sup>179</sup> des dynamiques possibles de développement territorial. Il devient à ce moment-là intéressant d'organiser de la même façon un transfert de capacités de conception de modèles de simulation aux acteurs locaux, en suivant toujours les principes de l'auto-conception.

#### **II.4. Troisième étape : la conception d'un modèle de simulation**

Pour amener les acteurs à construire collectivement et avec le moins d'influence externe possible le modèle qui servira de base à leurs explorations prospectives, l'auto-conception propose alors une forme originale de technique d'animation qui puise dans les techniques de jeu de rôles<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> La simulation est ici distinguée de la modélisation. Le modèle est une construction, tandis que la simulation correspond au comportement de ce modèle, de cette perception de la réalité, au cours d'un intervalle de temps donné.

<sup>180</sup> Le jeu de rôles, qui a déjà été utilisé pour l'appui à la gestion locale de territoires (Commere 1989, Mermet 1993b, Piveteau 1994, Barreteau *et al.* 2001a et b, Barreteau *et al.* 2003), est une technique d'analyse de situation en groupe, où chaque participant joue le rôle d'un acteur de la situation à analyser, afin de mieux en évaluer les différents aspects, en particulier ceux concernant les mobiles et les interactions entre acteurs (Kaufmann 1976, Mauriras-Bousquet 1984, Dumondel 1988, Greenblatt 1988, Mucchielli 1990, Ost et de Kerchove 1990). L'animateur propose un jeu aux acteurs, qu'il a conçu à partir d'un diagnostic préalable du milieu, et analyse avec eux

Les principes de l'auto-conception amènent à une forme et un usage différents de cette technique, en accord avec nos principes d'endogénéité : ici, il n'y a pas de jeu conçu au préalable et les règles du jeu de rôles ne sont que le produit de l'analyse de situation que construisent ensemble progressivement les acteurs, analyse de situation qui sera ensuite mise en mouvement sous forme de jeu de rôles. Les séances de jeu, en mettant les gens en situation, font apparaître les incohérences, les contradictions et les antagonismes qui resteraient cachés, que ce soit avec des diagnostics participatifs ou externes.

La première étape de l'auto-conception de modèles de simulation territoriale débute alors par une identification interne et collective des acteurs indispensables à prendre en compte pour l'analyse du problème posé, puis des raisons qui motivent les comportements de ces acteurs et des thèmes d'information qui permettent d'en rendre compte (ressource, localisation des exploitations et des infrastructures,...). Pour chaque type d'acteurs, une typologie qualitative permettant de classer ses motivations (qualité des ressources, objectifs économiques,...) est co-construite par les participants. Cette phase indispensable d'initialisation collective permet de dresser *selon les acteurs* une identification des différents types d'acteurs, des différentes perceptions et des interactions, et de les valider en un savoir partagé. Un modèle succinct du territoire et des habitants est ainsi construit. Il est concrétisé par un support cartographique, reprenant uniquement les informations sélectionnées par les participants<sup>181</sup>, et des figurines, qui représentent les différents types d'acteurs identifiés. Tout cela constitue ainsi les supports, primitifs, permettant aux participants de "jouer" ensuite leur représentation de la situation territoriale, dans l'environnement qu'ils ont eux-mêmes construit : une figurine est confiée à chaque joueur, puis, à tour de rôles, ils effectuent l'action qu'ils choisissent pour leur figurine (déplacement, exploitation,...), en fonction des mobiles qui ont été affichés pour celle-ci lors de la première phase. Les premiers cycles-tests du jeu de rôles qu'ils ont ainsi créé leur permettent ensuite d'amender cette première représentation jusqu'à une situation de jeu qu'ils considèrent comme suffisamment représentative, non d'une réalité globale trop subtile, mais de la problématique particulière qu'ils souhaitent traiter.

De plus, à chaque pas de temps du jeu, on consigne dans un tableau les gains de chaque joueur, d'après les valeurs qualitatives que les participants avaient identifiées dans la phase initiale. L'évaluation est ainsi faite en groupe. Néanmoins, ces sanctions quantitatives sont effectuées de façon volontairement très approximative. Il n'y a pas de règle précise quantifiant le retrait en points ou les gains pour tel ou tel écart aux conditions initiales, afin de ne pas focaliser l'attention sur une formalisation quantitative, de toutes façons erronée et trop simplificatrice. C'est l'"esprit du jeu" et les dynamiques observées qui comptent, pas les scores quantifiés. Remarquons que cette évaluation collective à chaque pas de temps permet aussi l'apprentissage des règles du jeu. Cela est intéressant pour achever la compréhension du jeu, mais aussi pour aider à la compréhension par chaque participant des mobiles de chaque activité, qui constituent la base du fonctionnement du jeu. Enfin, ce mode de suivi-évaluation continu des performances des joueurs introduit à la fois une ambiance décontractée s'amusant des sanctions données aux joueurs et une

---

les comportements et les impacts de ces comportements qui apparaissent au cours des séances de jeu. Le jeu de rôles constitue une technique d'animation particulièrement adaptée à une situation complexe et à la prospective, car c'est un support lui-même complexe et aux dynamiques incertaines qui n'évacuent pas les contradictions et jouent sur plusieurs registres antagonistes (de Jouvel 1964, Ost et de Kerchove 1992, Piveteau 1994).

<sup>181</sup> Les acteurs ayant déjà bénéficié auparavant de la phase d'apprentissage à la maîtrise cartographique et de la conception endogène d'un système d'information géographique (cf. supra).

amicale émulation motivant des comportements performants. A la fin d'un cycle annuel, on regarde le classement approximatif. Ensuite, chaque joueur analyse oralement son parcours et les raisons de son résultat final.

**Exemple d'application :** une expérience d'auto-conception d'un jeu de rôles a été menée dans la zone périphérique du Parc National des Oiseaux du Djoudj dans le delta du fleuve Sénégal. Le Parc National des Oiseaux du Djoudj est actuellement au centre de deux forces contradictoires. D'une part, la proximité du Parc imposerait de pratiquer des activités rurales dites "douces" qui n'auraient pas d'influence néfaste sur la préservation de son écosystème. D'autre part, les ressources naturelles disponibles pour les populations ont très considérablement diminué du fait du relevé artificiel du niveau du fleuve par des aménagements et de l'emprise du Parc sur les terres. C'est ainsi que depuis la réalisation de ces infrastructures hydrauliques, les populations dépendent en grande partie des ressources sylvo-pastorales et piscicoles du Parc pour assurer leur subsistance. Néanmoins, la proximité du Parc entraîne aussi des avantages considérables pour une plus durable mise en valeur de cette zone périphérique. Tout d'abord, un appui à ces populations a été organisé par le Parc<sup>182</sup>, qui explore les différentes possibilités de développement local. Ensuite, la concentration d'avifaune que permet celui-ci entraîne le développement d'un tourisme cynégétique d'envergure internationale dans la zone périphérique, dont une partie des revenus et des infrastructures (aménagements hydrauliques en particulier) peut être utile aux populations pour des usages complémentaires. Une concertation peut donc être tentée pour améliorer la mise en valeur et le multi-usages de la zone périphérique entre ces différents acteurs. C'est dans ce but qu'un atelier de concertation a été organisé en mai 1999 entre les représentants des différentes catégories d'usagers locaux, les agents locaux des services techniques concernés et les agents du Parc. L'objectif de cet atelier était double : tout d'abord permettre à chaque partie de comprendre la logique, les besoins et les aspirations des autres; ensuite réfléchir ensemble, à partir du cas concret de la zone périphérique Nord du Parc, à un aménagement du territoire et une gestion des ressources qui permettent d'organiser un développement durable de cette zone tout en préservant les potentialités du Parc.

L'atelier a été structuré en deux parties, reprenant les deux objectifs généraux (comprendre les autres, concevoir ensemble). La première demi-journée fut consacrée à l'élaboration d'une représentation partagée des besoins des différents types d'usager d'une zone humide. Cela comprenait à l'identification en commun des critères de satisfaction reconnus pour chaque activité, c'est-à-dire les éléments indispensables pour que l'usager considéré "arrive à faire vivre sa famille grâce à son activité". Les participants ont donc été invité à préciser ensemble, pour chaque usage, quels étaient les critères techniques essentiels pour mener à bien cette activité dans la région. Ils se sont alors accordés sur les critères suivants :

- L'agriculteur a besoin d'une source en eau douce à moins de 500 m, sur une terre non inondable ou inondable très peu de temps.
- L'éleveur a besoin d'un accès à l'eau douce à une distance maximum de 4/5 km des pâturages, et d'un pâturage à une distance maximum de 4/5 km du lieu de stabulation des bêtes, de plus est inondé chaque année mais pas plus de 20 jours.
- Le pêcheur a besoin d'une zone inondée avec des conditions diversifiées (zone végétalisée et zone libre de végétation, durées d'inondation variées, etc.), à une distance maximum de 4/5 km du lieu de résidence.

---

<sup>182</sup> Projet Zone Périphérique du Djoudj, soutenu par la coopération allemande.

- Le chasseur (d'anatidés) a besoin d'une zone inondée jusqu'au mois de mars (soit six mois), période de chasse.
- Les besoins du Parc sont représentés par les besoins de ses principaux pensionnaires, les oiseaux migrateurs de zones humides. Ceux-ci ont été considérés comme avoir besoin à la fois d'aires en eau libre et d'aires en eau végétalisée et peu profonde (optimum : zone inondée se découvrant entre janvier et mars) et de ne pas être perturbés par une présence trop proche de l'homme.

Il a été expressément demandé aux participants s'ils étaient tous d'accord avec ces éléments qu'ils venaient de donner. Ensuite, ce fut l'identification des critères de satisfaction *dans le temps*, tout au long de l'année, pour chaque activité. Un tableau rassemblant les différents usagers a été structuré sous forme d'un synopsis annuel (cf. figure 12). Ce synopsis annuel et détaillé a permis de construire une légende cartographique reprenant les indicateurs présentés comme essentiels par les participants pour chaque type d'activité et les qualités particulières pour chaque activité des différents types de zone humide (typologie qualitative). C'est ensuite cette légende cartographique endogène qui a servi pour bâtir les supports cartographiques du jeu de rôles.

La première journée avait donc eu comme résultat la compréhension et l'intégration par tous les participants des besoins précis des différents types d'usagers dans l'espace et le temps. L'objectif de la deuxième journée a été de tester ensemble la compatibilité dans l'espace et le temps de ces différents usages. Cela a d'abord consisté à "mettre en mouvement" et tester la représentation commune de la situation qui en avait été faite. Cette "mise en mouvement" s'est réalisée sous la forme d'un jeu de rôles, où chaque participant tentait de satisfaire les besoins de son personnage, au cours d'un cycle annuel. Le jeu se présentait de la façon suivante :

1. le support cartographique était constitué par une carte de la zone périphérique Nord du Djoudj (env. 200 km<sup>2</sup>), en traitant les données d'un SIG selon la légende cartographique issue de la première demi-journée. C'est là que le SIG est d'un apport très intéressant, en permettant une contextualisation rapide et précise qui permet ainsi une analyse et des propositions plus opérationnelles;
2. chaque usager de la zone humide était représenté par un "post-it" où était dessiné une figurine (agriculteur, éleveur, chasseur, pêcheur, oiseau migrateur). Le support sur "post-it" permettait de déplacer l'usager sur la carte, mois après mois (cf. figure 13);
3. le terroir était divisée en compartiments, les ressources de chaque compartiment pouvant s'épuiser (de façon approximative) si trop d'usagers l'exploitaient;
4. six types d'usagers constituaient les 13 personnages du jeu : 4 agriculteurs, 1 petit éleveur, 2 grands éleveurs, 2 pêcheurs, 1 chasseur, 3 oiseaux migrateurs;
5. des "amendes" pouvaient être distribuées aux usagers s'ils ne parvenaient pas à satisfaire les besoins tels que les participants les avaient définis précédemment; Symbolisant une famille dans le besoin, c'est un dessin représentant "une femme qui pleure" qui constituait cette amende.
6. le tour de jeu représentait une période d'un mois, avec début du cycle de jeu après la saison des pluies (octobre). A chaque tour de jeu, chaque participant déplaçait à son gré son personnage sur la carte.
7. le premier tour de jeu consistait à choisir le positionnement de son campement de base. 13 tours de jeu constituait donc un cycle annuel (positionnement + 12 mois); un bilan des "amendes" par usager était effectué à chaque fin de cycle annuel;

8. chaque participant a tiré au sort en début de jeu un personnage (un type d'usager) à jouer. Il était interdit pour un participant de jouer son propre rôle dans le jeu.

Il est à remarquer que les participants ont très rapidement compris la logique du jeu de rôles, après un premier cycle de jeu servant à tester et caler leur compréhension. Ainsi, dès le premier tour de jeu, sans aucune intervention de l'animateur, un "conflit" a éclaté entre un agent du Parc jouant le rôle d'un éleveur et le représentant de la collectivité locale jouant le rôle d'un agriculteur<sup>183</sup>. Ces deux "joueurs" ont demandé l'intervention de celui qui jouait le rôle du chef de village pour les départager. Il est aussi à remarquer que les "joueurs" ont très bien intégré les contraintes et les besoins des différents types d'acteur, et en particulier de celui qu'ils étaient censés représenter lors du jeu. Ainsi, un agent du Parc jouant le rôle d'un éleveur a décidé de pâturer furtivement dans le Parc pour combler les besoins de ses troupeaux, puis a ensuite tenté (sans succès) de négocier avec l'adjoint au conservateur (qui ne jouait pas !) un accès plus libre au Parc. De même, les trois paysans jouant les oiseaux ont rapidement compris les besoins (en particulier en tranquillité et en aires de repos et de gagnage) des oiseaux : ce sont les joueurs qui ont reçu le moins de pénalités. Enfin, lors du bilan du jeu de rôles, un débat a opposé les agents du Parc entre eux : d'un côté ceux qui avaient joué le rôle d'agriculteurs, et qui défendaient la thèse d'une agriculture agressée par l'élevage, de l'autre ceux qui avaient joué le rôle d'éleveurs et qui défendaient la thèse d'une agriculture brimant l'élevage... Tout ceci devant des représentants des populations, donc des agriculteurs et des éleveurs, spectateurs muets et intéressés.

Les séances de jeu ont donc d'abord permis de finaliser la connaissance de chaque participant sur les besoins des autres acteurs et de vérifier cette connaissance par leur comportement lors du jeu. Elles ont ensuite permis d'aborder la question des incompatibilités d'usage en les précisant de façon opérationnelle : selon la période ou l'espace donnés. L'analyse collective effectuée après quelques cycles de jeu a permis de souligner les difficultés d'alimentation des éleveurs sur la zone périphérique nord, ce qui les oblige à s'introduire dans le Parc ou bien à laisser leurs animaux dépérir. Le jeu a alors clairement démontré que ces difficultés des éleveurs étaient dues à deux phénomènes : la réticence des agriculteurs à laisser paître les troupeaux sur les champs après les récoltes et le déficit en bons parcours (c'est-à-dire en zone inondables moins de deux mois) à partir du mois d'avril, qui obligent les troupeaux à se rabattre sur les terres humides, pourtant peu pâturables, du Parc. Le cycle d'inondation artificielle du Parc, qui favorise de longues inondations des terres de la zone périphérique (par débordement) est donc préjudiciable aux éleveurs. Le jeu a permis à tous les participants d'accepter ces états de fait sans aucune contestation et donc d'envisager ensuite d'un commun accord les voies de solution possibles (cf. encadré n°1). De même le jeu a montré que le déficit en terres des agriculteurs "coincés" entre le Fleuve et le Parc pouvait être efficacement restreint par un aménagement du territoire permettant une meilleure mise en valeur des terres irrigables de la zone. Le jeu a aussi souligné l'importance de la coopération entre agriculteurs, éleveurs et chasseurs pour une utilisation efficace de la zone périphérique et de ses potentialités. Les séances ont aussi aidé à évaluer l'intérêt, la faisabilité et l'efficacité de règles collectives sur une amélioration de la situation existante. Enfin, le bilan en commun du jeu a débouché sur un débat, imprévu et assez vif, au sujet des responsabilités et du rôle respectifs des agents du Parc et des "éco-gardes". Les éco-gardes sont des villageois bénévoles choisis pour appuyer le Parc dans sa lutte contre les populations qui continuent à ponctionner les

---

<sup>183</sup> Les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont très fréquents dans la zone (cf. infra encadré n°2).

ressources du Parc. C'est un succès imprévu de cet atelier que d'avoir créé les conditions de ce débat entre responsables villageois et personnel du Parc, ce qui leur a permis d'aborder un problème latent depuis quelques années que les villageois n'avaient étonnamment pas eu l'occasion d'exprimer jusqu'à présent. Ensuite, la dernière demi-journée a été consacré à la synthèse de toutes les propositions émises ou expérimentées par les participants durant les séances de jeu. Ces propositions provisoires ont été reprises, discutées, amendées, enrichies puis validées par les participants. Il faut noter comme résultat le plus probant l'accord intime de tous les participants sur l'état des lieux ainsi progressivement effectué, ce qui a permis l'établissement d'un canevas de propositions précises pour améliorer la gestion et l'aménagement de la zone périphérique du Parc (cf. encadré n°1). Cette entente entre tous les acteurs n'était pas effective avant la tenue de l'atelier, de fortes tensions existant en particulier entre agents du parc, responsable du projet zone périphérique et villageois. Or, deux ans après cette séance, toutes les parties présentes à cet atelier continuent de défendre vigoureusement cet état des lieux et les actions qui y ont été décidées.

Ce type de jeu de rôles repose évidemment sur des règles très imprécises et incomplètes. Les quelques heures de conception collective ne peuvent aboutir qu'à un jeu rudimentaire avec quelques règles primaires, qui ne permettent pas de formaliser un règlement pour les différentes situations de jeu. Cependant, l'exemple ci-dessus<sup>184</sup> montre que les approximations et les lacunes dans le règlement du jeu n'étaient d'aucune gêne pour les joueurs, même s'il avait été prévu de pouvoir enrichir le jeu, à la demande, au cours des séances. Il est intéressant de noter que, contrairement à l'expert, les participants s'accordent toujours sur une version très épurée d'une réalité complexe, alors qu'ils souhaitent pourtant réellement régler le problème en jeu. Il semble que la qualité de l'épure collective initiale ait permis de sélectionner dès le départ ce qui *leur*<sup>185</sup> était essentiel, à la fois pour "jouer" la situation sans règlement sophistiqué, dans un environnement de jeu incomplet et imprécis, et pour développer une enrichissante dynamique de concertation et de prise de décision. L'objectif n'est donc pas ici de construire un jeu techniquement complet, mais de faire formaliser graduellement, au fur et à mesure des besoins de concertation et uniquement en fonction de cela, les éléments qui semblent nécessaires aux acteurs pour progresser dans leur prise de décision. La complexité technique qui est souvent recherchée dans l'*élaboration*<sup>186</sup> de jeux de rôles pour l'aide à la négociation tient au fait que les concepteurs cherchent à reproduire tous les impacts possibles, en particulier sur l'environnement et les ressources naturelles, d'une interaction entre acteurs-joueurs. Le concepteur se place ainsi instinctivement dans le cadre d'une prise de décision parfaite à prendre à un temps donné (le temps de jeu) face à une situation complexe. Il se place aussi dans une position compréhensive de la situation, proposant ensuite aux décideurs cette perception externe<sup>187</sup> comme support à leur analyse décisionnelle. Ici, s'appuyant sur le constat de notre impossibilité à comprendre et modéliser sans erreur une situation complexe (cf. supra), nous préférons *accompagner* les acteurs

---

<sup>184</sup> Plusieurs autres expériences ont été effectuées, avec le même résultat (D'Aquino 2002).

<sup>185</sup> L'information n'ayant de sens que par rapport à un acteur donné et l'usage qu'il en fait (de Montgolfier et Natali 1987), l'enjeu n'est pas de fournir "les" bonnes informations et schématisations, mais celles qui correspondent aux représentations de l'acteur considéré et qui lui permettront de participer activement au processus concerté de négociation.

<sup>186</sup> Donc, dès la phase initiale de modélisation et avant les itérations possibles entre le modèle(jeu) et les acteurs.

<sup>187</sup> Même si elle est le fruit d'une certaine participation des acteurs (*via* des enquêtes, des entretiens, des séances d'animation,...), la formalisation est toujours un apport personnel, d'autant plus que l'enjeu est souvent d'intégrer le maximum de données différentes, donc pas seulement issues des perceptions des acteurs, pour réaliser une analyse intégrant le plus de complexité et de technicité de la situation réelle.

dans leurs propres constructions croissantes de la complexité : c'est la *modélisation d'accompagnement*<sup>188</sup> (Bousquet *et al.* 1999, D'Aquino *et al.* 2000, Lynam *et al.* 2002). Notre hypothèse est qu'il n'est point besoin d'un modèle sophistiqué pour engager un processus efficace de décision et d'action sur un environnement complexe, une formalisation poussée ne parvenant de toutes façons pas à représenter toutes les difficultés d'une situation complexe, mais qu'il est nécessaire de construire par contre une perception commune, interne et évolutive des décideurs face à ce type de situation *indécidable*. Ainsi, se référant à une perception continue, itérative et toujours imparfaite du processus de décision, nous posons que le degré de complexité du jeu de rôles doit être lui aussi progressif, continu et évolutif.

L'auto-conception de jeu de rôles, ou plutôt d'*états des lieux dynamiques*, n'est cependant qu'une première étape vers un outil de simulation endogène qui soit opérationnel. En effet, si au bout de quelques cycles de jeu, les participants en arrivent naturellement, par l'analyse des situations de crise se produisant dans le jeu, à l'expérimentation d'interventions sur le territoire<sup>189</sup>, ils commencent aussi, comme prévu, à trouver lourds les cycles de jeu. Ils ressentent bien qu'il sera contraignant de parvenir ainsi au test d'actions assez fines pour enrichir suffisamment une réflexion qui se veut opérationnelle. C'est alors que le passage à la simulation informatique peut s'effectuer. En effet, les progrès récents de l'informatique et de l'intelligence artificielle nous permettent aujourd'hui de concevoir des modèles de simulation basés sur les perceptions des acteurs et qui possèdent une souplesse leur permettant d'accompagner l'évolution de ces perceptions. C'est le cas des Systèmes Multi-Agents (Ferber 1995, Sichman *et al.* 1998, Bousquet *et al.* 1999) qui, dans le contexte de l'appui à la gestion décentralisée de ressources, peuvent être d'un apport très enrichissant (Bousquet *et al.* 1999, Ferrand 1999, Barreteau *et al.* 2000, D'Aquino *et al.* 2000). En effet, les systèmes Multi-Agents (SMA) combinent trois caractéristiques intéressantes. D'abord, ces outils ont la capacité de prendre en compte diverses représentations du monde, quelle que soit l'ampleur de leur différence avec les représentations classiques de l'espace, de l'environnement ou d'un territoire, pourvues qu'elles s'organisent sous forme d'entités individualisées ayant des relations entre elles. Cela confère à cet outil un avantage intéressant pour la mise à disposition de la modélisation auprès de n'importe quel acteur. Le second intérêt des SMA pour l'accompagnement territorial est que leur finalité n'est pas de reproduire le réel mais de tester des idées sur la représentation qu'a l'expérimentateur d'un "monde" et des relations qui s'y jouent. Face à une situation complexe, les univers multi-agents permettent de rechercher l'épure la plus acceptable pour l'expérimentateur, en mettant l'accent sur les problèmes de représentations, d'interactions et de contrôles. Cela permet d'aborder une situation complexe non avec l'ambition de parvenir à la modéliser *in extenso* mais avec celle de s'approcher par itérations successives des dynamiques les plus essentielles à l'évolution de la situation. Du coup, le SMA offre la possibilité d'un apprentissage graduel et itératif de la complexité d'un environnement donné, la simulation pouvant initialement être conçue avec quelques règles simples, puis régulièrement enrichie au vu des comportements des précédentes simulations. L'expérimentateur garde ainsi la possibilité de restreindre au maximum ses *a priori* sur sa représentation du monde étudié.

Cette forme de simulation s'adapte donc à la compréhension et la formalisation, forcément progressives, d'une situation aussi délicate que l'*état des lieux* d'un territoire. Elle permet de plus

---

<sup>188</sup> Une charte décrivant la posture que soutient cette méthode est consultable sur <http://cormas.cirad.fr/fr/reseaux/ComMod>.

<sup>189</sup> Nouvelles règles d'usage comme aménagements physiques du territoire.



une prise en charge progressive, selon un apprentissage par l'action, de la complexité de la situation et des interactions qu'elle abrite. Enfin, ce type de simulation répond mieux à notre préoccupation éthique face à une action externe qui se veut la moins interventionniste possible. La dérive qui consiste à "pré-digérer" les informations avant de les fournir aux acteurs est ici beaucoup plus réduite qu'avec un outil classique de modélisation. Dans cette perspective, les différentes caractéristiques du SMA le placent en partenaire idéal d'une association avec un SIG. D'autant plus que les SMA, comme les jeux de rôles, introduisent l'acteur, sa mobilité, ses mobiles et sa temporalité, dans l'espace du SIG où ce dernier n'était jusque là qu'indirectement représenté, par exemple par des indicateurs de localisation, de déplacement ou de son action sur l'espace. Ainsi, associée à un SIG, ce type de simulation peut donc être d'une certaine utilité pour la progression de la prise en charge collective d'un territoire. La souplesse et la finesse de l'outil permettent de réduire le caractère contraignant du jeu de rôles tout en augmentant la précision possible des règles et des données.

Cependant, ce type d'interface informatique de conception très formelle paraît au premier abord éloigné des profils et des préoccupations très finalisés des acteurs locaux. Il s'agit donc, ici comme dans le cas du système d'information, de mettre en place une méthode d'apprentissage adaptée, toujours basée sur nos principes d'auto-conception. La méthode d'auto-conception de l'outil de simulation croise alors jeux de rôles, SMA et SIG<sup>190</sup>. La première étape de la méthode se déroule sans recours au SMA et reprend la phase d'auto-conception de modèle territorial par un jeu de rôles (détaillée supra). Le jeu de rôles aux règles primaires ainsi conçu rassemble alors les différents éléments nécessaires à un modèle multi-agents : des agents-acteurs aux stratégies et aux mobiles bien identifiés, des agents-ressources aux caractéristiques telles que se les représentent ces agents-acteurs, des règles, primaires mais formelles, d'interactions entre eux, et une interface qui reprend dans ces conditions exactement le même support cartographique que celui utilisé dans le jeu et les mêmes figurines des différents types d'acteurs. Le modèle à informatiser a donc en réalité été formalisé, testé et amendé par les acteurs durant la phase du jeu de rôles. Il est conçu par eux et selon leur propre représentation de la question à traiter et des informations nécessaires pour la traiter. La phase de jeu constitue en fait une véritable **conception endogène d'un système multi-agents**, qu'il suffit ensuite d'informatiser comme modèle de simulation territoriale, puis de confier aux joueurs pour qu'ils poursuivent, de façon plus souple et conviviale, les simulations qu'ils avaient débutées *via* le jeu de rôles.

La plate-forme SMA choisie pour cette phase de l'auto-conception est l'environnement multi-agents Cormas<sup>191</sup>. Un investissement spécifique a été réalisé sur la plateforme pour répondre aux exigences d'une conception directe du modèle SMA par les acteurs, avec le minimum de conception préalable de la part du modélisateur. Face à un système complexe, la méthodologie des modèles comportant nécessairement le choix d'un point de vue (Legay 1997, 49), ce choix est

---

<sup>190</sup> L'association entre jeu de rôles et SMA avait déjà été expérimentée (D'Aquino *et al.* 2000, Barreteau *et al.* 2001a et b).

<sup>191</sup> La plateforme Cormas (*COmmon-Pool Resources and Multi-Agent Systems*) a été conçue par une équipe du Cirad (équipe GREEN) pour l'étude des interactions entre sociétés et environnement, et en particulier pour la modélisation de connaissances diverses dans l'appui à des processus de décision concernant la gestion de ressources naturelles (Bousquet *et al.* 1998). La plate-forme Cormas intègre des relations opérationnelles avec plusieurs logiciels SIG de format raster ou vecteur (MapInfo, Arcview, DDE via Access). Voir <http://cormas.cirad.fr>

ici transféré au maximum<sup>192</sup> aux participants. Ainsi, le travail du modélisateur devait se focaliser en amont d'une modélisation classique, sur la réalisation d'un environnement permettant aux acteurs d'exprimer ensuite eux-mêmes leur propre modélisation, c'est-à-dire leur propre conception de l'"état des lieux" exprimée dans le jeu de rôles. Ce cahier des charges fut utilisé par les modélisateurs pour développer, non pas un modèle particulier, mais des outils au sein de Cormas, afin de pouvoir formaliser le plus fidèlement possible, au cours d'un processus continu et collectif, les connaissances et les points de vues exprimés par les acteurs<sup>193</sup>. D'autres modifications techniques sont nécessaires par rapport au jeu de rôles. Le passage à de véritables simulations territoriales, et non plus, comme dans le jeu de rôles précédent, une simple représentation dynamique du territoire, implique des modifications du support cartographique. En effet, il apparaît alors intéressant que l'espace soit représenté sous forme de polygones réguliers, permettant d'y caler des règles d'usages et des contraintes de charges précises. Autrement dit, une rastérisation grossière de l'espace, les polygones cartographiques habituels étant remplacés par une grille régulière de polygones rectangulaires<sup>194</sup>. Pour accompagner les participants jusqu'à une maîtrise de ce type de représentation cartographique, la méthode d'auto-conception comprend alors une "rastérisation manuelle", c'est-à-dire effectuée directement à la main sur la carte servant de support au jeu de rôles : les différentes classes de la légende de la carte sont colorées cas par case par l'animateur, en commençant par les classes géographiquement les plus structurantes (réseau hydrographique, dunes,...). Cette procédure de rastérisation grossière a de plus l'avantage d'illustrer auprès des acteurs les limites et les approximations de tout modèle spatial. Puis une séance de jeu de rôles est effectuée avec cette nouvelle grille, pour évaluer la capacité des participants à maîtriser cette nouvelle forme de représentation.

Fidèle à notre approche, l'auto-conception d'un modèle de simulation territoriale a pour objet la construction puis le test par les acteurs d'un modèle leur permettant d'avancer dans la résolution d'un de leurs problèmes de développement territorial (aménagement collectif, nouvelle réglementation,...). Comme dans la démarche patrimoniale<sup>195</sup>, ce type d'accompagnement se

---

<sup>192</sup> Il est évident que, quelle que soit la méthode, la formalisation des représentations locales intègre toujours une participation inconsciente du "formalisateur", qu'il soit animateur ou programmeur SMA. Mais l'enjeu ici est de limiter au maximum cette participation externe, par des méthodes et des outils réduisant au mieux cette influence.

<sup>193</sup> Cormas a d'abord été enrichi d'une fonctionnalité permettant d'afficher les différents "points de vue" des usagers sur l'espace, en appliquant sur les données du SIG les perceptions des différentes catégories d'usagers telles que définies lors des typologies du jeu de rôles. Ce sont d'ailleurs ces points de vue, modifiables à tout moment de façon interactive, qui orientent dans la simulation, comme dans le jeu, les actions des agents-usagers. L'amélioration de la plate-forme a aussi concerné la modification libre et interactive (sur simple "clic") des modalités d'accès à chaque cellule spatiale, en fonction des différents usages (règles d'usage, statut foncier, plan d'occupation des sols,...).

<sup>194</sup> Ce qui signifie que l'ancien support cartographique du jeu de rôle est divisé en carreaux pour former une grille de 20x20 cellules.

<sup>195</sup> Approche qui vise à dépasser les concurrences locales sur l'usage des ressources renouvelables, en s'appuyant sur un accord concerté sur des objectifs à long terme, dits *patrimoniaux* (de Montgolfier et Natali 1987, Ollagnon 1989, Mermet 1992 et 1993a, Ollagnon 1993, Weber et Bailly 1993). La démarche patrimoniale repose sur deux grands principes. Le premier est d'organiser un diagnostic global, à la fois écologique et humain, mais qui repose, plus que sur des analyses minutieuses, sur "une synthèse clairvoyante prenant en compte le long terme" (de Montgolfier et Natali 1987, 51). Le second principe est de définir une stratégie d'action à long terme à partir de ce diagnostic. Le patrimoine, à la fois objectif et subjectif, y est défini comme l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie par adaptation en milieu évolutif. C'est aussi une méthode de sensibilisation sur les interdépendances entre usages, qui souligne l'importance de l'apprentissage endogène d'un nouveau processus politique entre personnes et groupes sociaux. "L'apprentissage du monde extérieur,

structure alors en quatre moments :

- d'abord progresser dans une représentation commune de plus en plus subtile de leur problématique (cf. étapes précédentes : auto-conception d'un système d'information et du jeu de rôles);
- ensuite définir les valeurs et les différents objectifs possibles à long terme auxquels on accorde explicitement de la valeur. C'est une étape essentielle, car elle déplace l'accord collectif bien en amont des possibles intérêts antagonistes ;
- puis envisager les différentes évolutions qui pourraient y mener et réfléchir aux conséquences possibles. Le terme d'"évolution" est préféré à celui de "scénario", illustrant mieux que ce dernier<sup>196</sup> une exploration itérative ;
- enfin avancer ensemble vers la définition d'actions de plus en plus pertinentes.

Il est important de noter que ce type d'auto-conception sophistiquée n'est possible que dans un contexte favorable : la démarche d'accompagnement territorial doit avoir déjà installé une relation différente entre le conseil technique et les acteurs locaux. Ces acteurs doivent avoir ainsi eu le temps de s'installer aux commandes du processus de prise en charge du territoire et d'assumer leurs responsabilités. Les méfiances mutuelles des premiers échanges entre acteurs doivent avoir été dépassées par la dynamique de groupe qui s'est progressivement créée. Cela implique aussi que le processus de prise en charge du territoire en soit arrivé à un stade où des simulations dynamiques puissent être intéressantes (prise en compte nécessaire de l'évolution dans le temps des ressources ou de leurs usages, de la mobilité de certains types d'exploitation, des flux d'hommes ou de marchandises, etc.)... S'il est vrai que l'utilisation d'aucun des outils présentés ici ne peut s'envisager en dehors d'une démarche globale et progressive modifiant les relations entre acteurs, ceci est particulièrement le cas pour l'étape de simulation. Rappelons aussi qu'avant la simulation informatique, la dynamique collective d'apprentissage par l'action passe d'abord par l'étape d'auto-conception d'un système d'information territorial, puis d'un jeu de rôles. Mais tout le processus peut cependant être assez rapide, selon les contextes : dans certaines expériences la simulation informatique a été utilisée dès le troisième jour d'un premier atelier.

**Exemple d'application :** Une expérimentation associant jeu de rôles, SIG et systèmes multi-agents, appelée SelfCormas, s'est déroulée en Avril 2000 dans le delta du Sénégal<sup>197</sup>. Elle intervenait dans un contexte favorable : la démarche d'accompagnement territorial était en place depuis un an et les acteurs étaient déjà passé par l'étape d'auto-conception d'un système d'information territorial (cf. supra). Le processus de concertation en était arrivé à la délicate question de la compétition entre l'élevage et l'agriculture sur certains points clés du territoire (bord d'un lac, chenal,...). Certes, le système d'information territorial avait déjà aidé à s'entendre sur une représentation commune de l'équilibre à trouver entre agriculture et élevage et à résoudre la plus grande partie des litiges et des dysfonctionnements existants, mais, sur certains points stratégiques, un accord n'avait pas encore été trouvé. D'où la

---

sa capacité d'innovation, son habileté à dégager des leçons positives d'un processus d'essais-erreurs jouent un rôle essentiel dans le maintien et l'évolution de son patrimoine" (de Montgolfier et Natali 1987, 120).

<sup>196</sup> Ce dernier renvoie à une succession d'événements prévisibles : comme son origine cinématographique le souligne, le scénario est avant tout une chemin connu vers une fin programmée, dont toutes les étapes sont maîtrisées, justement grâce à l'élaboration du scénario.

<sup>197</sup> Trois ateliers de concertation de trois jours chacun, dans trois zones d'échelle géographique différente du delta du Sénégal et auprès de deux types d'acteurs locaux, ceux possédant un niveau minimum d'instruction (élus locaux et personnes-ressources des villages) et ceux sans instruction scolaire (populations des villages) : D'Aquino 2002.

demande locale de nouveaux supports qui pourraient permettre d'aller plus loin. Une expérimentation a ainsi été organisée *pour répondre à cette demande*, sous forme de quatre ateliers-tests dans ces situations locales en crise, bloquées. Environ vingt-cinq personnes participèrent à chacun de ces ateliers.

Nous allons présenter ici l'un de ces ateliers, qui concernait un espace d'environ 330 km<sup>2</sup> (terroir de Gnith, bordure est du delta du Sénégal). L'agglomération de Gnith se trouve près d'une grande réserve en eau, le lac de Guiers (plus de 200 km<sup>2</sup>), autour duquel s'exacerbent les conflits entre des éleveurs qui souhaitent abreuver leurs troupeaux dans le lac et des agriculteurs qui bordent le lac d'exploitations maraîchères. Des conflits très violents ont régulièrement lieu entre les deux communautés. L'atelier, organisé sur la demande des élus locaux et des responsables coutumiers de la zone, a duré trois jours. Le premier jour, les participants ont pratiqué l'auto-conception d'un jeu de rôles, à propos de la problématique élevage-agriculture autour du Lac : identification des différents usagers à prendre en compte, puis des "besoins" fondamentaux de ces usagers, etc. Durant cette phase, les participants ont tenu à préciser que tous les paysans de la zone étaient éleveur et agriculteur et qu'il ne fallait pas distinguer selon l'individu mais simplement selon l'activité. Pour l'agriculture (et non plus l'agriculteur), la classification s'est alors opérée en fonction des sols, en précisant cependant que tout champ doit être à moins d'un kilomètre d'un point d'eau. Deux types de cultures ont été différenciées : lors de la saison des pluies, de Juillet à Novembre, les champs, en culture pluviale, sont situés sur des sols "*dior*" (sols dunaires sableux) ; puis, durant la saison fraîche (Novembre-Décembre), ce sont les activités de maraîchage, près de l'eau et sur des sols *deck-dior* (sols limoneux inter-dunaires). Une note a ensuite été attribuée aux sols par les participants, afin de les classer selon leur valeur d'usage. Pour l'élevage, la classification a été plus complexe. Combinant des critères pédologiques, anthropiques (présence d'aménagements hydro-agricoles) et hydrologiques (durée d'inondation), elle est très liée au déroulement des différentes saisons et du calendrier agricole. Le support cartographique du futur jeu a donc été réalisé en extrayant du SIG les informations nécessaires, en fonction de ces typologies endogènes (cf. figures n° 14 et 15). La deuxième journée a été consacrée à la simulation, *via* le jeu de rôles, de ces usages tout au long de l'année. Hormis les logiques supra identifiées de façon endogène par les participants, quelques règles supplémentaires ont tout de même été ajoutées ensuite de façon participative (c'est-à-dire avec cette fois-ci une *participation* de l'animateur) :

- chaque joueur cultive deux champs pendant la saison des pluies puis devient éleveur et s'occupe de déplacer ses troupeaux en fonction des ressources disponibles;
- la durée d'un champ est de six mois;
- le cycle de jeu commence en Juillet, début de la saison des pluies, donc de culture.
- un pas de temps dans le jeu correspond à un mois;
- une "amende" sera donnée à la fin de chaque cycle annuel à tous les joueurs qui ne seront pas parvenus à satisfaire leurs besoins.

Les séances de jeu ont bien illustré la compétition existante entre maraîchage et élevage près du lac et ont en même temps justifié les comportements de chaque usager en fonction des besoins fondamentaux de son activité (tels qu'affichés durant la première étape). Pour l'élevage, le premier problème essentiel la trop grande distance entre les pâturages et les points d'eau et le second la localisation des points d'eau. Il est intéressant de noter que les deux types de systèmes agropastoraux présents dans la région ont été spontanément reproduits par les joueurs, dès le premier cycle de jeu, alors qu'ils n'avaient pas été définis au départ. Enfin, des conflits entre usagers apparaissent dans le jeu, proches des situations réelles. Les solutions envisageables sont ensuite discutées lors de l'analyse des séances de

jeu. Pour l'agriculture, il est évoqué de remembrer pour éviter la dispersion des champs de chaque agriculteur, d'aménager des chenaux pour accroître le potentiel cultivable, d'effectuer une recherche agronomique sur les possibilités de mise en valeur des sols sablo-argileux. Pour l'élevage, l'idée est émise de tester les effets de deux règles contraires pour l'accès aux résidus de récolte (vaine pâture ou chacun sur son champ), de trouver des solutions pour que certains puissent rester près de leurs champs irrigués (stocker le fourrage, conserver des pâturages dans la zone). Enfin, il est apparu peut-être intéressant d'installer de nouveaux points d'eau pastoraux dans la zone sableuse de l'arrière-pays. Puis, une longue discussion s'engage entre les différents acteurs et les élus, afin de s'accorder sur les points d'accès au lac possibles pour le bétail sans désavantager les agriculteurs. C'est un sujet très conflictuel sur la zone, ayant déjà abouti à deux interventions infructueuses du préfet. Ensuite, les acteurs passent au test de leurs premières idées, en effectuant des séances de jeu intégrant des interventions sur le territoire (aménagement physique ou règles). Plusieurs emplacements possibles pour un chenal et des points d'eau dans l'arrière-pays sableux sont essayés, ainsi que de premières règles précises...et originales pour la région (interdiction de culture ou de pâture sur certains espaces) ! Mais les cycles de jeu pour de véritables tests sont longs. Lorsque les participants en arrivent à y ajouter des modifications de règles d'usage complexes (par exemple certains types d'espaces cultivés interdits au bétail sur quelques mois), on parvient à la limite de saturation de l'usage des jeux de rôles comme matériel exploratoire opérationnel. C'est la fin de la seconde journée de l'atelier, ce qui permet de présenter aux participants l'objet de la troisième journée : l'introduction de l'informatique pour améliorer l'usage du jeu de rôles. Le troisième jour, la plate-forme informatique est présentée aux participants. Elle associe l'environnement multi-agents Cormas au système d'information géographique de la SAED (cf. figure 16). Du support cartographique du jeu de rôles à l'interface graphique de SelfCormas, le passage à l'écran informatique s'effectue sans gêne chez les acteurs locaux, même chez ceux n'ayant jamais eu aucun contact avec l'ordinateur. Ensuite, il a fallu préciser pour la simulation des règles tacites qui étaient évidentes dans la réalité mais qu'il fallait formaliser pour l'ordinateur :

- les éleveurs ne peuvent aller sur un champ avant sa récolte;
- les agriculteurs ont le droit de faire des champs partout sauf sur les points d'eau;
- il a fallu aussi y introduire un *indicateur de satisfaction* pour l'agent informatisé plus précis que ceux du jeu de rôles, afin que l'on puisse évaluer s'il avait réussi à combler ses besoins en agriculture et en élevage.

Une heure environ est consacrée à expliquer cette nouvelle interface informatisée et le fait que le modèle reprend exactement les mobiles des comportements du jeu de rôles. Puis, les premiers tests d'actions programmés la veille par les participants sont lancés. Les évolutions explorées montrent alors toutes qu'une fois les champs mis en place, il ne reste que peu d'espace aux éleveurs (cf. un exemple de ces simulations en figure 17). Il est frappant de noter que l'on retrouve dans les simulations des mouvements de troupeaux qui n'avaient pas été programmés (ni prévus), mais qui apparaissent comme le produit des motivations des agents, telles que les avaient identifiées les acteurs lors du jeu de rôles : ainsi les transhumances réelles entre l'arrière pays sableux et le lac (en fonction de la saison de culture) émergent d'elles-mêmes dans la simulation selon les mêmes cycles saisonniers. La discussion interne s'engage alors sur la possibilité de faire un "aménagement pastoral", c'est-à-dire d'organiser la production plus intensive d'un pâturage grâce à un système d'inondation contrôlée, et sur la possibilité de tester le creusement d'un chenal pour l'irrigation agricole. Deux zones apparaissent possibles et sont retenues pour des simulations. Les propositions des participants ne concernent pas que l'aménagement physique du territoire. En raison de champs trop éloignés les uns des autres, il est proposé

d'attribuer au départ à chaque agriculteur deux champs côte à côte... Il s'agit en fait d'un remembrement foncier, thème délicat et utile dans la région mais que les élus locaux n'avaient pas encore osé aborder avec la population. La première partie de la journée est ainsi réservée à une utilisation libre de SelfCormas par les participants, découverte de l'outil avant d'organiser ensuite une réflexion prospective plus structurée.

La deuxième partie de cette troisième journée est consacrée à des simulations comparatives réfléchies. Pour cela, il est d'abord demandé aux participants d'identifier les trois principales évolutions du contexte qu'ils imaginent sur la zone (contexte économique, dynamiques agricoles,...). Ceux-ci proposent alors les trois possibilités suivantes : une extension de la riziculture; une extension des cultures maraîchères ou une extension mixte de ces deux types de cultures. Ensuite, nous leur avons demandé quelles actions ils souhaiteraient expérimenter. La première concernait l'installation de forages pastoraux à l'Ouest de la zone. La deuxième consistait à creuser trois localisations possibles pour les canaux envisagés le matin. Les acteurs participent à ce moment-là beaucoup, envisagent de nombreuses solutions et divers scénarios (cf. figure 18). A la fin du processus de simulation, les participants sont d'accord sur l'intérêt d'approfondir l'une des options, par des études et des discussions complémentaires : celle d'un chenal pénétrant dans la zone pastorale, avec les deux derniers kilomètres réservés à l'élevage. Ainsi, même dans ce type de situations très bloquées, les simulations ont tout de même permis que le processus de concertation avance (ou re-démarre) et n'ont pas du tout enflammé le litige. Ajoutons aussi que le faible niveau d'instruction scolaire des participants n'a pas constitué un obstacle à la maîtrise de telles simulations informatiques<sup>198</sup>. Un bilan a été fait avec les participants sur cette première utilisation d'un support nouveau de concertation. Ils considèrent le jeu de rôles comme une technique d'animation très intéressante, qu'ils aimeraient apprendre à utiliser pour essayer d'autres idées, trouver d'autres règles, d'autres options. Ils demandent ainsi à passer plus de temps sur les simulations informatiques, avec des données techniques précises issues des services du développement. Ainsi, à la suite de cet atelier, un processus de négociation interne a débuté, qui a abouti l'année suivante à une démarche de la collectivité locale auprès de la recherche agronomique pour expérimenter la mise en place d'aménagements pastoraux dans la zone. Un premier aménagement expérimental a été réalisé en juillet 2001.

Dans les trois autres zones aussi, les ateliers ont permis aux participants de s'engager dans une négociation concertée pour l'aménagement et la réglementation, dont ils ont mis d'eux-mêmes en place les plus lourdes réalisations un an après, sans aucun appui de l'équipe d'animation (D'Aquino *et al.* 2001, Corniaux *et al.* 2003). Très satisfaits des déblocages opérés entre les acteurs durant ces ateliers, ils ont même sollicité les services régionaux d'encadrement et les collectivités locales pour qu'elles réalisent le même type de concertation dans les autres terroirs conflictuels de la région. Dans une zone où les outils d'information et de suivi-évaluation sont pourtant déjà bien présents<sup>199</sup>, la démarche d'auto-conception a permis une avancée significative du processus de décision et d'action sur le territoire.

La simulation n'est donc pas utilisée ici dans son objet le plus habituel, la reproduction d'un phénomène ou d'un processus réels, mais comme support prospectif pour se concerter sur les directions possibles que pourraient choisir la société locale, dans une situation complexe où la

---

<sup>198</sup> Le support cartographique papier est de toutes façons pour ces populations peut-être plus exotique que l'écran d'ordinateur, la télévision ayant maintenant beaucoup plus pénétré le milieu que la géographie !

<sup>199</sup> La vallée du Sénégal est depuis trente ans le siège de lourds projets de développement et de recherche.

représentation du réel est trop ambitieuse : *l'une des vertus de la modélisation réside dans la découverte des lacunes à laquelle elle nous conduit* (Legay 1997, 65). Dans la démarche d'auto-conception, les simulations aident simplement les acteurs à enrichir leur réflexion, à partir des essais-erreurs qu'ils entreprennent, pour mieux cerner les conséquences *possibles* des actions qu'ils imaginent sur le territoire. Il ne revient pas ici au modèle de donner des solutions aux problèmes mais de favoriser la discussion sur les différentes alternatives et d'améliorer l'efficacité d'un processus collectif de prise de décision (cf. modélisation d'accompagnement).

Le jeu de rôles est une étape importante de ce processus de transfert de capacités. Certes, de nombreux jeux ont déjà été utilisés pour des processus de négociation en aménagement du territoire (Commere 1989, Mermet 1992 et 1993b, Piveteau 1994), mais toutefois, le jeu de rôles est ici de nature et de fonction différentes. Il est d'abord endogène et rudimentaire, uniquement basé sur les dires des acteurs. Il est ensuite une simple étape provisoire dans une démarche de modélisation qui aboutit à la maîtrise directe d'un modèle informatisé<sup>200</sup>. Grâce au jeu, les participants deviennent tout à fait capables d'intégrer la distance entre le modèle et la réalité, d'interpréter les résultats des simulations, mais aussi de les piloter en fonction de leurs priorités. Ainsi, une des observations spécifiques de l'une des expériences (Gnith) est que c'est l'ensemble de la démarche qui est efficace, c'est-à-dire le couplage entre jeu de rôle et système de simulation, plutôt que la seule étape de simulation informatique. En effet, des personnes qui ne sont venues que le troisième jour à Gnith ont eu beaucoup plus de mal, non pas à interpréter les simulations mais à comprendre le statut de celles-ci : pour ces derniers, l'outil était vu comme une "boîte noire" délivrant des prédictions, alors que ceux qui étaient là lors du jeu de rôle avaient bien conscience des limites des résultats et savaient les considérer comme des pistes de réflexion plutôt des informations sur l'avenir.

Pour sa part, la plateforme SMA démultiplie l'efficacité du jeu de rôles et permet d'accompagner le processus de décision beaucoup plus loin, que ce soit dans la prise en compte du long terme ou dans l'opérationnalité et la finesse des décisions. Il aurait d'abord été matériellement impossible, sans l'informatisation, de "jouer" sur des pas de temps suffisamment long les différentes évolutions sélectionnées par les acteurs et observer leurs impacts multiples. Une plate-forme de modélisation suffisamment souple offre beaucoup plus de possibilités de modifications de règles à la demande que de lourdes séances de jeu. On remarque alors qu'il n'est point besoin d'agents SMA aux comportements sophistiqués pour que les principaux problèmes de gestion de l'espace et des ressources apparaissent aisément dans la simulation. Les simplifications à l'origine de ces agents, issues des acteurs eux-mêmes, retiennent les aspects les plus importants des comportements réels et semblent même permettre une stabilité<sup>201</sup> intéressante du modèle. Par contre, la souplesse d'utilisation de la plate-forme (cf. les investissements informatiques initiaux) est essentielle car elle permet d'adapter le support à des situations concrètes, donc uniques.

Enfin, le SIG a sa place, comme source d'information opérationnelle sur le territoire qui alimente régulièrement, lorsque le besoin s'en fait sentir, la modélisation et le processus concerté de négociation. En quelque sorte, si le jeu de rôles est ici une interface entre les acteurs et le SMA, le SMA lui-même devient une interface entre les acteurs et le système d'information. Cependant,

---

<sup>200</sup> De nombreux travaux sont en cours pour essayer de mieux cerner les différentes places que peut prendre le jeu de rôles dans les relations entre acteurs et modélisation SMA (cf. <http://cormas.cirad.fr>).

<sup>201</sup> Au sens de J.M. Legay (1997, 53) : une faible sensibilité aux facteurs secondaires de variation et une sensibilité forte aux facteurs primaires.

il est à noter que dans ce type de conception endogène, les données bio-physiques sont au départ utilisées sous une forme assez qualitative, uniquement guidée par les critères définis par les acteurs durant le jeu de rôles, y compris en ce qui concerne les dynamiques biophysiques et leurs interactions avec l'homme. Cela est en accord avec l'hypothèse initiale sur le fait que le déficit en informations techniques est très rarement le premier obstacle à l'amorce d'une dynamique locale de prise en charge d'un territoire. Une intégration plus fine des connaissances scientifiques, en particulier sur les dynamiques, se fait ensuite progressivement, lorsque le processus collectif d'action sur le territoire en arrive à une finesse des propositions où cette intégration peut être nécessaire. De plus, le renvoi à ce stade-là de l'information technique sophistiquée, donc à une étape avancée de la maîtrise des outils par les acteurs, contient mieux les dérives vers une prédiction techniciste.

## **II.5. Conclusion : l'auto-conception, une méthode adaptée à l'accompagnement territorial**

En résumé, la démarche d'auto-conception repose donc, dans l'ordre chronologique, sur les étapes suivantes :

- un atelier d'apprentissage de l'analyse cartographique, couplé à une mise à disposition directe des informations disponibles sur le territoire, sans les simplifier ;
- un consensus longuement négocié sur les référentiels spatiaux et sémantiques (cf. "états des lieux") ;
- un apprentissage des limites et de l'usage d'un système d'information/de modélisation, à partir du pilotage par les acteurs du recueil des connaissances, avec une implication minimale du technicien, et aboutissant à un premier système d'information territorial conçu par les acteurs et à leur rythme ;
- une utilisation et un enrichissement progressifs de ce système d'information/de modélisation, au gré des évolutions du processus endogène de prise en charge d'un territoire.

Notons aussi que le "jeu"<sup>202</sup> est au centre de toute la méthode, qu'il s'agisse du jeu de rôles au sens strict ou de la simulation informatique qui le reprend. En effet, plutôt que de se focaliser sur l'environnement technique et physique, le jeu cherche à s'approcher des conditions d'interactions sociales du champ territorial concerné. Il représente une médiation implicite, poursuivie ensuite après les séances proprement dites, mais c'est en même temps une étape de prise de distance par rapport au réel, qui permet de mieux positionner collectivement les enjeux et les finalités collectives. Le jeu constitue ainsi un support idéal pour "imposer à l'esprit simultanément des vérités contraires" (Thirouin 1991, 211).

Les différentes expériences d'auto-conception réalisées jusqu'ici montrent d'abord que la méthode d'apprentissage et de transfert est efficace sur trois jours, depuis la maîtrise de la carte papier jusqu'à des simulations croisant SMA et SIG, et ceci même dans des contextes socioculturels peu habitués à ce type d'outils. Grâce à une progression graduelle, les acteurs deviennent capables de suivre les différentes évolutions simulées, de les interpréter et d'en proposer de nouvelles. Le test d'actions collectives sur le territoire s'effectue ainsi sans

---

<sup>202</sup> "Le jeu constitue la figure fondamentale de la coopération humaine, la seule qui permette de concilier l'idée de contrainte et celle de liberté, l'idée de conflit, de concurrence et de coopération, la seule aussi à mettre d'emblée l'accent sur le caractère collectif et le substrat relationnel du construit de la coopération (...) une ouverture et une flexibilité qui sont sans commune mesure" (Friedberg 1993, 132).



difficultés, y compris à partir des écrans informatiques. La réflexion et la diversité des propositions s'enrichissent rapidement par la facilité et la souplesse du nouvel environnement proposé. La démarche, non content de permettre l'intégration de la perception des acteurs dans l'accompagnement à la décision, permet aussi aux participants d'appréhender clairement et sereinement les limites des systèmes d'information/modélisation et leur écart avec le réel. La menace d'une instrumentalisation trop poussée, d'un comportement d'"apprenti sorcier", est ainsi mieux contenue... L'"apprenti" ayant lui-même confectionné la baguette, il en connaît mieux les limites. Ainsi, les participants utilisent les cartographies pour le choix d'options globales d'aménagement mais se refusent à localiser définitivement ces aménagements à partir des cartes : ils demandent ensuite une expertise technique de terrain complémentaire pour identifier les "vraies" localisations et les "vrais" aménagements adéquats. Le produit de ces simulations est donc l'accord commun sur une voie *possible* de solution, à approfondir. L'auto-conception permet ainsi de transférer les *capacités* de piloter le processus de développement : discussion raisonnée et choix collectif de grandes options, puis commande aux techniciens des études de faisabilité alors encadrées. Ce changement de relations entre acteurs et services techniques améliore grandement les conditions de travail de ces derniers, qui bénéficient ainsi de demandes précises et qui n'ont plus à convaincre les acteurs de s'engager dans des actions de développement, ce que l'encadrement technique a d'ailleurs apprécié (D'Aquino *et al.* 2001, Corniaux *et al.* 2003). C'est une bonne illustration des enjeux globaux de l'ascendance : il ne s'agit pas de renforcer le pouvoir des acteurs *au dépend* de l'encadrement technique mais bien *pour améliorer* le confort et l'efficacité de sa position.

L'auto-conception repose donc bien sur les enjeux de l'ascendance. Elle vise l'**adéquation conceptuelle de l'outil à la représentation du problème qu'en ont les décideurs et les acteurs**, avec comme hypothèse que l'outil sera plus efficace si sa formalisation se rapproche le plus possible de la question à résoudre telle qu'elle apparaît aux acteurs impliqués. Nous sommes à nouveau ici proche du courant de l'*agir communicationnel* (Habermas 1984, Forester 1989, Sager 1994), qui mise sur la rationalité pratique, plutôt que sur la vision technique et instrumentale, et sur la formulation du problème (*problems setting*), plutôt que sur sa résolution (*problems solving*). L'auto-conception vise bien aussi à mieux limiter l'impact, souvent implicite, du conseil technique sur le pilotage du processus de décision et le savoir technique intervient ici le moins en amont possible du processus de décision.

Cependant, quelques outils, même utilisés avec une méthode spécifique de progression et d'apprentissage, ne suffiront évidemment pas à ce bouleversement des relations entre citoyens, politique et experts, que nous appelons de nos vœux. C'est en réalité tout un environnement accompagnant les processus de prise en charge des territoires qu'il s'agit de mettre en place. C'est pourquoi l'accompagnement territorial se penche aussi sur les procédures de planification territoriale<sup>203</sup>, qui constituent l'environnement méthodologique habituel des politiques de développement territorial. Dans cette perspective, les principes de l'endogénéité, après avoir impliqué de nouvelles méthodes de conception d'outils d'information, se traduisent alors dans une nouvelle approche de la planification, que nous avons appelée la *Planification Autonome Progressive*.

---

<sup>203</sup> Autrement dit d'aménagement du territoire.

### III La Planification Autonome Progressive.

#### III.1. Les références historiques de la Planification Autonome Progressive.

Le concept de planification est utilisé pour rendre compte de démarches extrêmement diverses. Employé par des disciplines variées, il s'attache alors à des objets différents, mais à chaque fois mus par une même perception : la planification est un mode de gestion et d'affectation de ressources, qui commence avec l'élaboration d'un plan et qui se termine avec sa réalisation ou l'expiration de la période qui lui a été jugée nécessaire. Cependant, avec la montée en puissance du local, de nouvelles subtilités vont progressivement apparaître. La planification *décentralisée* naît de la volonté d'intégrer une dimension territoriale et locale dans une démarche jusqu'alors essentiellement économique<sup>204</sup>. Cette nouvelle revendication du "local" implique alors pour certains de considérer la planification *locale* comme un processus d'apprentissage et de démocratisation de la société. On peut faire débiter ces principes, fondateurs des approches de développement local, à la fin des années soixante, dans l'*advocacy planning*<sup>205</sup> (Peattie 1968) ou la *Participatory Action Research*<sup>206</sup>. Cependant, nous avons en introduction de cet ouvrage que ces principes ont été progressivement évacués par la plupart des intervenants, parce qu'ils n'ont pas su remettre en question le concept originel de planification : une démarche technique permettant d'élaborer un plan. Deux seules exceptions remarquables sont à relever en France : l'expérience du GERDAL<sup>207</sup> auprès d'agriculteurs et du CER<sup>208</sup> auprès de structures professionnelles.

Pour le GERDAL (Ruault 1996), le projet est l'aboutissement et non le point de départ d'une démarche dont l'enjeu est d'accompagner les acteurs du stade des préoccupations à celui de la proposition d'action construites et argumentées. Il leur alors semble important de revenir à ce qu'ils appellent les "ressorts de l'action" : l'existence de dynamiques sociales sur lesquelles on peut s'appuyer. Au lieu de la production prioritaire d'un "plan" ou d'un "projet" de développement, le GERDAL préfère ainsi une planification *a posteriori*, émergeant progressivement d'un apprentissage collectif. Nous faisons nôtre cette remarquable analyse.

---

<sup>204</sup> En résumant, quatre grandes missions sont confiées à la planification décentralisée : (i) prévoir les crises et les évolutions futures pouvant affecter la région et élaborer les réponses permettant de contrôler ce futur; (ii) constituer, vis-à-vis des orientations des niveaux plus englobants, le noyau d'un contre-pouvoir et d'une médiation, permettant d'adapter les politiques aux conditions spécifiques de la région; (iii) nouer de nouvelles solidarités au sein de l'espace concerné et mobiliser les énergies productrices de la région; (iv) contribuer à forger une identité culturelle et politique régionale (Godard et Ceron 1985).

<sup>205</sup> "Planification engagée".

<sup>206</sup> Au début des années soixante en Amérique latine, la *Participatory Action Research* (PAR) de Paulo Freire est une démarche d'*essence politique* qui veut organiser une planification autonome des populations. Les agents extérieurs, y jouent un simple rôle d'animateur de réunions, de catalyseur et de facilitateur, et accompagnent les locaux pendant une longue période de renforcement de leur confiance en soi et de leur poids politique, sans devoir produire des données et des résultats pour un projet défini et limité dans le temps (Chambers 1993).

<sup>207</sup> Le *Groupe d'Expérimentation Recherche : Développement et Action Locale* est une association créée en 1983 à la suite des "Etats Généraux du Développement Agricole", sur la base d'un dispositif expérimental de développement local dans cinq départements français. L'appui du GERDAL aux agriculteurs s'est focalisé sur l'émergence endogène de groupes, les "groupes professionnels locaux" (Darré *et al.* 1989), pour qu'ils construisent eux-mêmes leurs propres solutions, à partir de leur propre façon de percevoir leur situation. Une méthodologie complète a ainsi été expérimentée sur presque une dizaine d'années, qui n'est pas tombée dans l'erreur des démarches précédentes (Darré 1993, Ruault 1996).

<sup>208</sup> Centre d'Économie Régionale d'Aix-en-Provence.

L'enjeu essentiel de l'appui à une planification est de donner aux acteurs les moyens de parcourir et d'orienter eux-mêmes tout le processus intellectuel et pratique, jusqu'à ces étapes d'analyse et de planification. **Le diagnostic et la planification ne sont donc ici ni une étape initiale ni un objectif prioritaire, mais des moments d'une pratique locale qui apparaîtront d'eux-mêmes, en interne, lorsque le besoin en sera ressenti.**

C'est sur cette voie que s'est engagée une autre approche remarquable, après celle du GERDAL qui visait spécifiquement le conseil agricole : la *Planification Régionale Décentralisée* du Centre d'Économie Régionale d'Aix-en-Provence (Perrin 1978 et 1983, Passet 1979, Godard et Ceron 1985). La finalité de ce type de planification, d'obédience économique, était d'assurer la cohérence entre une approche sectorielle du développement, d'envergure plus nationale, et une approche territoriale, dans laquelle la régulation institutionnelle collective et locale a une place d'importance. La planification y est alors un processus ascendant de présentation, de discussion et de sélection de projets proposés par des groupements de base, en conformité avec les orientations stratégiques adoptées au niveau régional. Cela impliquait d'associer à la démarche classique de planification une importante animation du développement. Ainsi, la Planification Régionale Décentralisée est d'abord **une pratique tournée vers l'apprentissage plutôt que sur le transfert d'une méthode de diagnostic et de planification**. C'est "une pédagogie du temps, un lieu d'éveil à l'enjeu du développement" (Godard et Ceron 1985, 144), dans laquelle est reconnue la place centrale du territoire comme "le plus approprié pour harmoniser collectivement les objectifs et les contraintes du développement et du cadre de vie" (Perrin 1983, 166). Contrairement à la planification locale participative, la planification n'est pas ici un procédé de réalisation fixé par un objectif à long terme, mais la mise en place mesurée **d'une gestion enchevêtrant le court, le moyen, long terme**. Ce qui est recherché, c'est une véritable formation collective et démocratique aux choix inter-temporels, un processus d'apprentissage de nouveaux lieux et pouvoirs locaux, qui recouvre à la fois un appui technico-économique au service d'une identité collective et une **pratique sociale contribuant à l'émergence d'une identité collective**, par l'amélioration de la forme, de la qualité démocratique et de la légitimation du processus concerté de négociation (Godard et Ceron 1985). Ici, le qualificatif de décentralisé ne constitue donc pas un simple changement d'échelle pour la planification nationale. Il s'agit d'un **mode nouveau d'organisation du développement** qui, en reconnaissant institutionnellement aux collectivités locales une capacité à maîtriser leurs choix de développement, entraîne une **reformulation complète de l'appui à la décision et de la nature même de la planification**. La Planification Régionale Décentralisée et notre Planification Autonome Progressive ont beaucoup de fondamentaux communs : un processus d'apprentissage, une planification progressive et multi-temporelle, une reformulation profonde de l'appui technique. Néanmoins, il existe certaines différences importantes entre les deux approches.

Tout d'abord, bien que la Planification Régionale Décentralisée réaffirme le besoin d'une régulation collective, l'obédience économique de ces concepteurs les a amenés à se préoccuper surtout de l'appui à des "agents particuliers", avec comme objectif de les placer dans une situation économique plus avantageuse (Perrin 1983). C'est ainsi que la Planification Régionale Décentralisée conserve un certain flou entre l'appui à des projets locaux individualisés et l'organisation d'une gestion collective du territoire. En effet, si le développement de la démocratie locale fait partie des principes, les actions se restreignent ensuite à la définition et la

sélection de projets individualisés par des structures professionnelles<sup>209</sup>. Ainsi, si l'on considère comme J.C. Perrin (1983) que la planification décentralisée doit s'atteler à deux champs d'intervention, celui des "actions particulières" et celui des "actions collectives", on peut dire le CER d'Aix-en-Provence s'est surtout attaché à l'environnement nécessaire aux actions particulières... tandis que notre Planification Autonome Progressive se focalisera sur la sphère des "actions collectives", qui doit avoir pour charge de réguler au mieux ces actions particulières, que ce soit pour une cohérence territoriale locale ou pour améliorer leurs interactions avec les niveaux territoriaux englobants. La seconde différence entre les deux approches est méthodologique. La Planification Régionale Décentralisée du CER ne propose pas de supports et d'outils précis facilitant l'apprentissage, l'information et la concertation pour tous les partenaires. Elle semble répondre là aux perceptions des premiers concepteurs du développement local, qui considéraient dangereux toute tentative de cristallisation de cet accompagnement dynamique en supports méthodologiques figés (cf. introduction de l'ouvrage). Pourtant, si l'on veut pérenniser et généraliser à d'autres équipes les principes développés, l'expérience montre que le besoin d'une *formalisation* et d'une *instrumentalisation* permettant de transférer l'essence de la démarche ne peut être évacué. Sans méthodologie précise de formation et d'accompagnement soutenant les objectifs initiaux, la menace est grande d'une dénaturation progressive de la démarche, lorsque ses animateurs n'en seront plus les concepteurs, comme l'ont montré les diverses dérives que l'on a détaillées supra (cf. introduction de l'ouvrage).

Notre Planification Autonome Progressive se différencie donc de la Planification Régionale Décentralisée du CER d'Aix-en-Provence :

- en ciblant spécifiquement toute le processus sociopolitique local plutôt que les seuls "porteurs de projets";
- en portant un effort prioritaire sur la modification des outils de l'encadrement technique afin de réussir sa mise en retrait dans le processus de décision;
- en s'appuyant sur une méthodologie détaillée d'accompagnement, basée à chaque étape sur des supports formalisés spécifiquement conçus pour permettre de respecter et de diffuser les principes initiaux ;
- enfin et surtout, en considérant le politique comme au centre de la décision de planification.

En effet, il a souvent été oublié que, par essence, la planification est un cadre de réflexion *pour les gouvernants*, qui leur permet de s'acquitter avec un maximum d'efficacité de leurs responsabilités d'ordre économique et social (Meynaud 1953). Etant donné qu'il n'existe pas d'aménagement neutre de l'espace (Gumuchian 1991), la question de la prise en charge d'un territoire et de son avenir reste donc un objet avant tout sociétal, c'est-à-dire politique. En définitive, la planification territoriale est une œuvre politique et non technique (Sautter 1993, 143). C'est d'ailleurs bien parce que le terme de planification est de nature politique qu'il a été retenu dans notre méthodologie d'accompagnement territorial. De plus, dans ce cadre imprévisible et incertain, la décision ne peut être qu'un processus itératif et continu, toujours à la recherche d'une amélioration de ses propres positions. Du coup, cela implique une approche plus modeste pour l'appui technique, qui fournit alors *des supports pour une réflexion interne* au lieu

---

<sup>209</sup> En fait, l'accent est mis sur le processus d'apprentissage de ces "meso" structures professionnelles et la recherche de la démocratie s'arrête au mode de représentation de ces "meso" structures dans l'organisation régionale de la décision (Godard 1985, 66).

de suggérer les objectifs à atteindre.

Nous sommes ici proches des principes de la démarche prospective (Brewer 1985, Godet 1985 et 1991, de Montgolfier et Natali 1987, Commere 1989), qui passe elle aussi d'abord par la définition collective d'hypothèses politiques, incluant des choix d'éthique et de valeurs collectives, puis par des analyses techniques sur la faisabilité de ces hypothèses, enfin par un choix politique parmi ces hypothèses. L'exercice prospectiviste n'est donc pas indépendant des pouvoirs et ne survalorise pas la propre subjectivité d'une instance ou d'un savoir dit "indépendant". Dans cette perspective, il s'agit en fait pour la Planification Autonome Progressive d'outiller les acteurs et les responsables des territoires pour qu'ils pratiquent d'eux-mêmes et en continu ce type de démarche prospective. Nous entrons alors dans le cadre de la nouvelle *prospective en continu* (Bailly 1999), qui cherche à organiser au mieux la communication et le débat entre acteurs<sup>210</sup> et pour cela se décompose en une "prospective amont", qui aide les acteurs à se forger des visions de l'avenir et à donner sens à l'action collective, ensuite en une "prospective du présent", qui décèle les transformations déjà à l'œuvre dans la société dont on peut se servir comme de précieux leviers de changement, enfin en une "prospective d'accompagnement", qui permet aux populations d'évaluer au fur et à mesure les résultats des actions. La Planification Autonome Progressive constitue en quelque sorte une application particulière de ces principes, qui se focalise sur deux enjeux : l'émergence et l'apprentissage *dès le local et vers le global* d'une prise en charge collective des territoires, la mise en retrait du conseil technique par rapport aux décisions éthiques et politiques de développement territorial. Nous en revenons là aux mobiles originels des précurseurs américains de la planification décentralisée (Peatty 1968, Sennett 1970, Smith 1978, Webber 1980). Comme eux, notre méthode de planification s'appuiera ainsi sur les mécanismes de l'apprentissage collectif, de la médiation et de la démocratisation des processus de décision sur les territoires.

Il s'agit maintenant de s'investir sur le "comment faire". Le séminaire de Santiago (FPH 1992) avait déjà apporté de premiers éléments de réponse, où l'on retrouve les enjeux de l'ascendance : modifier le comportement de l'Etat et de ses services, apporter une attention particulière aux mécanismes de légitimation préalable des acteurs par leur environnement, enfin, penser d'emblée le local et le global. Approfondissant ces premières pistes, la Planification Autonome Progressive propose alors une démarche pratique qui puise dans les expériences précédentes tout en s'en différenciant fondamentalement sur certains aspects, comme nous allons maintenant le voir.

### **III.2. La Planification Autonome Progressive : l'appui à un processus continu de décision sur le territoire**

Qui dit planification, dit projection dans le futur des possibles... et le "rapport aux possibles est un rapport aux pouvoirs" (Bourdieu 1980, 108). **La finalité de notre planification sera alors de changer les rapports aux pouvoirs (et à l'information) des différents acteurs impliqués.** L'hypothèse de la démarche est que l'installation d'une dynamique sociopolitique responsable et autonome est la véritable finalité d'une *appui technique* à la planification. Tout d'abord parce que la planification, qui reste une œuvre politique, hésitera toujours entre performance et équité (Dumont 1994, 109). Or, l'équilibre dynamique à constamment renouveler

---

<sup>210</sup> A rapprocher d'une interprétation contemporaine de l'aménagement du territoire, qui ne se préoccupe plus de prévoir des actions dans le temps, mais de créer, par des politiques institutionnelles, des "contextes d'action" (J.G. Padioleau *in* Némery et Wachter 1994).

entre ces deux aspirations est trop délicat pour ne pas être le produit d'un débat politique, que l'encadrement technique n'a pas la légitimité d'animer, tout au moins dans une démocratie. Ensuite, parce qu'aucune action de développement ne sera efficace et durable tant que l'implication des acteurs ne sera pas profonde et permanente, ce qui implique d'en faire un préalable à atteindre avant toute action thématique. Même les appuis au secteur privé et associatif auront peu de chances d'être durables s'il n'existe pas pour les garantir un environnement favorable, une instance collective viable (donc assez autonome) et efficace<sup>211</sup>. L'enjeu de notre appui technique à la planification est donc de mettre en route une pratique collective *continue* et durable, capable de prendre en charge de façon permanente un territoire en respectant les missions du politique, du technique et du citoyen.

La Planification Autonome Progressive (PAP) est ensuite entièrement conçue sur le risque d'"être convaincu d'erreur" (Bourdieu 1980), ce qui constitue la seule véritable approche démocratique de la planification : à l'encontre de l'autoritarisme qui est fondé sur l'offre et la quête ancestrales de certitudes sur l'avenir, la démocratie est une option politique qui découle de l'acceptation de l'incertitude des résultats de l'action politique (Przeworski 1996). Pratiquement, cela signifie que face à la variabilité et l'incertitude du "complexe-territoire", le premier objectif de la PAP n'est pas dans la conception d'un *plan*, contrairement à beaucoup de démarches. Plutôt qu'une méthode de planification précisant les étapes nécessaires pour atteindre une conclusion alors programmée, plutôt qu'un procédé *finalisé* dont l'objectif est d'outiller l'instance de décision de ce fameux "plan", la PAP s'envisage au contraire comme l'accompagnement à la gestion *continue* d'une situation complexe dont le déroulement comme la conclusion ne sont pas déterminables *a priori*. La PAP ne recherche donc pas une gestion à l'optimum mais, dans la lignée du développement viable<sup>212</sup>, une gestion *adaptative* (Attonaty et Chatelin 1990, Lynam *et al.* 2002) basée sur une dynamique permanente "d'ignorance fructueuse" (Favereau 1994). En définitive, la PAP est un processus permanent sans phase finale et conclusive, qui permet l'évolution permanente de la position des acteurs vis-à-vis des finalités de développement de leur territoire.

Du coup, contrairement à la plupart des démarches de planification, la prise en charge collective du territoire est ici un travail d'action plutôt que de programmation, ce qui entraîne pour la PAP cinq principes qui la différencient fondamentalement de la plupart des démarches de planification :

- a. Au lieu de "sensibiliser" initialement les acteurs au besoin d'une planification, on laissera les acteurs s'engager dans un processus concerté d'action sur le territoire *quel qu'il soit*, qui, lorsqu'il sera suffisamment mature, se préoccupera à ce moment-là de lui-même de la cohérence de ses actions *envers* le futur... autrement dit d'un besoin de planification.
- b. Les différents objectifs classiques de la planification (croissance économique, organisation de l'espace, construction d'infrastructures, préservation de l'environnement,

---

<sup>211</sup> En reprenant la théorie "prégnance/saillance" de R. Thom puis J. Lévy (cf. supra), on dirait qu'une prégnance territoriale et sociale est nécessaire, et même prioritaire, pour réussir *ensuite* toute "saillance innovante", tout progrès et innovation technique.

<sup>212</sup> Le concept de développement viable récuse les concepts constitutifs du développement durable : la recherche d'un monde "à l'équilibre" et son corollaire, la perception de la question des ressources comme celle d'une gestion de stocks. Pour le développement viable, tout est au contraire dans une gestion raisonnée et politique des déséquilibres, car l'équilibre est une vue techniciste de l'esprit (Weber et Bailly 1993).

etc.) ne sont plus suggérés. Ils apparaîtront, ou non, d'eux-mêmes, comme les fruits conjoncturels et toujours renouvelables d'un processus éthique et politique de prise en charge d'un territoire.

- c. Les différents outils mobilisables (diagnostics, plans, programmes, ...) ne sont plus des étapes obligatoires mais des supports *possibles*, toujours incomplets et transitoires, simples facilitateurs de certaines étapes, voués à être repris et enrichis dans les phases ultérieures d'un processus itératif autonome.
- d. L'objectif principal de la démarche n'est donc pas la réalisation de Plans, même s'ils s'effectueront progressivement de façon endogène, mais l'émergence rapide d'une dynamique autonome et durable de prise en charge d'un territoire, quelle que soit la forme d'action qu'elle choisit sur son territoire. La finalité de l'intervention est pas d'obtenir en partenariat avec des représentants locaux un plan d'actions mais d'amorcer des dynamiques locales capables d'initier *seules*, maintenant et plus tard, des actions.
- e. En contradiction apparente avec les préceptes d'un développement intégré, la PAP représente donc l'option pour un planification ***thématique complétive*** plutôt que ***globale systémique***. La qualité de l'appui technique aux processus de développement territorial ne se mesure donc plus à la complétude et la complexité de ses produits techniques, mais à l'endogénéité, la durabilité et l'opérationnalité des dynamiques mises en routes.

En effet, la planification n'est jamais un besoin spontanément ressenti. Pour que l'implication des acteurs soit profonde et permanente, ils doivent d'abord avoir accompli d'eux-mêmes tout le processus de prise de conscience et de concertation sur la nécessité d'agir ensemble et de penser au long terme. Donc, au lieu d'imposer la planification, la PAP accompagne les acteurs dans leur apprentissage par l'action de la prise en charge d'un territoire, jusqu'à ce qu'ils en arrivent naturellement au besoin de planification, c'est-à-dire avant tout de prospective. C'est ce que nous avons commencé à envisager supra dans le cadre du passage du système d'information aux modèles de simulation et qu'il s'agit dans le cadre de la PAP de systématiser maintenant au niveau d'une approche générale de l'appui technique à la décentralisation territoriale.

La finalité de la PAP est donc de laisser les collectivités locales et leurs partenaires parvenir d'eux-mêmes à un processus continu de planification territoriale concertée. Contrairement aux autres démarches, aucune procédure de planification, aucun diagnostic ou analyse, ne sont donc suggérés. Plutôt que d'imposer un travail de planification dont l'intérêt est moins ressenti que des questions de plus court terme, on laisse les acteurs locaux choisir et débiter ensemble leurs premières interventions sur le territoire, qui concernent dans ces conditions d'abord quasiment toujours le court terme. C'est cette prise en charge autonome des premières questions qui conduira ensuite les participants à s'engager graduellement vers la voie d'une planification locale. Les quelques temps<sup>213</sup> nécessaires à ce processus ne nous paraissent pas un handicap, si l'on évacue l'objectif techniciste de production rapide de "Plans": les enjeux véritables de la gestion décentralisée de territoire ne doivent plus être occultés par les besoins décalés de l'encadrement administratif ou technique.

---

<sup>213</sup> Entre trois et cinq ans environ, selon les contextes.

En résumé, la PAP se distingue ainsi de la planification classique, y compris de la planification locale participative, par des objectifs initiaux d'abord clairement politiques et non technico-économiques, focalisés sur la forme et la qualité du processus de concertation plutôt que sur la mise en place prioritaire d'actions technicoéconomiques, et par sa forme graduelle et continue, du local au global, réalisant progressivement un enrichissement de la réflexion et de l'action collective au rythme endogène de la société locale. Autrement dit, la PAP s'appuie sur trois principes : le principe d'endogénéité des dynamiques locales, le principe d'incomplétude des prises de décision et le principe de permanence de la démarche de planification. Il s'agit en conséquence d'un véritable bouleversement des bases habituelles du conseil technique : tout au long de la démarche, la PAP propose des appuis pour une amélioration de la *qualité* du processus, sans obligation de *produits* définis a priori, qu'ils soient techniques ou organisationnels... en définitive la démocratie avant l'expertise.

Il s'agit maintenant d'en formaliser les applications pratiques. La méthode PAP repose alors sur trois principes :

- l'apprentissage direct par l'action,
- l'indépendance initiale des acteurs locaux pour les prises de décision,
- la véritable planification repoussée à la fin de l'apprentissage.

En effet, l'enjeu de la PAP est de modifier profondément et durablement les comportements de l'encadrement technique, des collectivités locales et des populations vis-à-vis de leurs rôles respectifs dans un processus de décision sur un territoire. L'approche invite donc à un considérable renversement des priorités de l'intervention : une évolution profonde des pratiques plutôt que la réalisation expresse d'une planification. Ce type de démarche est alors face aux mêmes écueils dont ont été victimes bon nombre d'expériences (Queri 1980) : la résistance locale au changement de l'organisation politico-administrative et institutionnelle en place et la perception technocratique dominante, qui réduit tout problème d'organisation collective à une solution essentiellement technique. Ce bouleversement ne peut donc se décréter. Au mieux, il s'apprendra progressivement : la concertation ne s'impose pas, elle s'installe progressivement; la planification ne se conseille pas, elle se découvre. C'est pourquoi l'apprentissage par l'action est au centre de la démarche. Il concerne alors autant l'environnement institutionnel que les acteurs locaux : il est important que chaque acteur explore sa nouvelle place et celle de ses partenaires dans le processus de décentralisation territoriale, qu'il y perçoive concrètement une nouvelle légitimité qui facilitera son évolution. Nous devons nous en remettre aux capacités *endogènes* des acteurs locaux et organiser un processus d'apprentissage dans un temps raisonnable par rapport à la complexité de la question que nous demandons aux "apprentis" d'assumer. Ainsi, plus que des actes de sensibilisation et de formation, c'est l'investissement en commun sur des actions concrètes qui est considéré ici comme plus efficace. Cet apprentissage vise l'intégration par les collectivités de locales et leurs partenaires des différentes facettes de leurs nouvelles responsabilités (domaines de compétences, responsabilités et missions, complémentarité des fonctions). Il vise aussi une palette importante de compétences, comme l'analyse des connaissances (maîtrise de l'information), l'organisation des concertations (méthodes d'animation), l'appréhension d'une réflexion à long terme (démarches de prospective et de planification). Le déroulement de la PAP se base donc sur un principe de formation-action : apprendre en pratiquant, de façon continue, en enrichissant les pratiques au propre rythme d'action des acteurs.



Tout au long de ce processus, l'appui technique doit donc être léger : il encourage le développement croissant de cette maturité qui sera nécessaire à la réalisation endogène et future d'une véritable planification territoriale. C'est pourquoi la collectivité locale est laissée dès la première étape face à ses responsabilités et ses choix pour la réalisation de ses premières actions de développement territorial, sachant que ces premières pratiques, souvent incomplètes, seront corrigées progressivement. Ainsi la collectivité peut aux premières étapes sous-estimer l'importance d'un partenaire ou économiser une concertation sur un choix délicat. L'accompagnement n'intervient pas et laisse la collectivité prendre progressivement conscience de ses erreurs, une fois qu'elle en sera arrivée à un stade de sa pratique où cette erreur apparaîtra beaucoup plus visiblement<sup>214</sup>. De même, la collectivité se chargera seule d'animer la discussion et la sélection des projets proposés par les acteurs locaux, améliorant ici aussi au fur et à mesure de sa pratique la mise en cohérence de ces actions. Ces premiers investissements endogènes représentent donc des actes collectifs d'apprentissage : le conseil technique y apprend à ne plus suggérer les réponses, les élus locaux y apprennent à les rechercher en eux-mêmes, et non chez le conseil technique, les populations découvrent leurs pouvoirs d'influence sur les décisions et leurs capacités à les enrichir. Pour l'encadrement technique en particulier, cet apprentissage par l'action est capital : les dernières décennies d'appui au développement local ont souligné les difficultés de modifier par des séances de formation ou de sensibilisation les comportements ancrés des conseillers techniques vis-à-vis des populations (cf. introduction de l'ouvrage).

Ainsi, au contraire de beaucoup d'approches, les analyses globales et intégrées sur la problématique locale de développement (qu'elles s'appellent diagnostic, représentation territoriale, plan ou autre) ne seront envisagées ici qu'à la phase finale de la démarche, au lieu d'en constituer une étape centrale. Rappelons que l'une de nos hypothèses est que ce n'est pas le déficit en diagnostic qui empêche un processus local de décision de s'initier, mais un contexte psychologique<sup>215</sup>, sociopolitique et institutionnel défavorable. De toutes façons, l'expression spontanée et consensuelle de ses besoins par une communauté est un mythe de plus qu'il faut écarter (Olivier de Sardan et Paquot 1991). La conception selon laquelle il y aurait des besoins objectifs communs à toute une population, que les représentants de celle-ci exprimeraient ou qui se dégageraient spontanément par effet de consensus lors de réunions, besoins qu'il suffirait donc de recueillir ou d'écouter, est invraisemblable. C'est en l'occurrence l'offre qui crée la demande. Nous rajouterons que l'expression des besoins (ou des enjeux) par un porte-parole n'a de valeur représentative que si auparavant une véritable concertation interne s'est mise en route pour l'expression et la hiérarchisation de ces besoins. A ce sujet, la représentation commune d'une situation territoriale telle qu'organisée plus haut dans l'auto-conception est considérée de la même façon comme provisoire. Elle est appelée à être régulièrement reprise au fur et à mesure que la société locale maîtrisera mieux son expression collective des "besoins" et des "enjeux"... et il est impératif que la PAP propose une démarche qui permette cette remise en cause permanente de ses premiers produits, ce que beaucoup d'autres démarches ont oublié.

Mais la PAP est aussi nourrie d'une ambition encore plus ample : la mise en route de ces principes depuis le local jusqu'au global, en accord avec notre paradigme de l'ascendance.

---

<sup>214</sup> Lorsque l'on parcourt l'histoire du développement et que l'on y voit les décennies gâchées par des politiques nationales ou internationales inadaptées, on peut sacrifier sur l'autel de l'apprentissage les quelques erreurs d'une collectivité locale sur quelques mois, voire une année.

<sup>215</sup> Cf. les comportements des différents acteurs.

Pourtant, face à la diversité des niveaux de décision à prendre en compte, la plupart des interventions en développement territorial ont jusqu'à présent privilégié certains types d'acteurs au dépend d'autres. L'un des paradoxes actuels est peut-être dans cette opposition entre une perception pluri-décisionnelle et pluri-scalaire de la problématique de développement territorial et une intervention presque toujours compartimentée à un seul groupe d'acteurs, un seul type d'institution, ou au mieux un seul niveau de décision. Ainsi, d'un côté, les démarches de développement local se sont limitées aux populations de base et à leurs représentants, délaissant le plus souvent ceux capables de soutenir la reconnaissance, la continuité et le changement d'échelle de leurs actions : l'encadrement technique et administratif local et supra-local. D'un autre côté, la plupart des programmes d'appui institutionnel à la décentralisation ont très peu de contacts avec les interlocuteurs locaux, qu'ils soient coutumiers, administratifs ou techniques, se contentant d'un appui central à la décentralisation, d'une "décentralisation centralisée" agissant au niveau national...et les capitales. Enfin, les programmes d'appui aux services techniques, totalement insérés dans la logique de filière de ces structures, ignorent souvent les besoins d'intégrer les autres acteurs décisionnels. Ainsi, même si l'objectif initial affiché par certaines approches fait état d'une évolution recherchée de tout l'environnement institutionnel, les démarches ensuite mises en place restent très vagues sur cet aspect et ne ciblent réellement en définitive qu'un seul des acteurs ou qu'une seule des institutions concernées. Pourtant, les défis de développement économique, social et culturel contenus dans une gestion durable d'un territoire ne pourront jamais être assumés par un seul acteur institutionnel. Aucune initiative locale sur la gestion du territoire ne peut être opérationnelle et perdurer sans un appui actif de l'administration territoriale, ne serait-ce que pour le soutien aux nouvelles règles promues par les acteurs locaux. D'un autre côté, aucune planification locale du développement ne peut se pérenniser sans la présence permanente d'un conseil technique motivé et compétent, permettant d'alimenter régulièrement la réflexion des acteurs locaux. Du coup, s'il est peut-être illusoire d'initier une dynamique simultanément auprès de tous ces acteurs, il est par contre impératif de prévoir *dès le départ* et d'organiser ensuite l'intégration croissante de tous à la dynamique. C'est l'enjeu de notre modèle de l'ascendance.

Comment dans ces conditions parvenir à organiser un appui ascendant cohérent et plus ou moins unifié, face à des enjeux géographiques et sociopolitiques s'exprimant différemment aux différents "plans" de cette architecture multi-territoriale ? C'est toute la question de l'inter-territorialité (Perrin 1983, Calame 1994, Gontcharoff 1996). La voie choisie ici passe par la mise en route dans les territoires locaux d'un processus démocratique de concertation et de prise de décision, qui se charge progressivement d'un exercice permanent de planification, continu dans le temps mais aussi "vers le haut", remontant graduellement les niveaux géographiques de décision. La stratégie de la démarche est ainsi d'appuyer le développement d'une conscience et d'une compétence locales pour une dynamique démocratique de planification territoriale, et de l'aider ensuite à s'affirmer aux niveaux englobants. Ce n'est donc pas le projet "global et intégré" à un temps  $t$  pour une collectivité  $x$  qui est visé, mais la mise en route d'une dynamique graduelle, donc incomplète au lieu d'intégrée, à partir d'un territoire  $x$ , mais s'insérant rapidement dans plusieurs niveaux territoriaux : ***pour la PAP, de premières connexions inter-territoriales ascendantes sont plus prioritaires que l'obtention d'une planification complète au niveau local.*** En effet, plutôt que de rechercher la perfection et la cohérence techniques d'un projet local, il s'agit de progresser à partir du local vers le global, par l'apprentissage *entre* les différents niveaux d'une prise en charge territoriale qui respectera les enjeux et les points de vue de chaque niveau. Du local au global, la PAP a comme objectif d'accroître l'influence de chaque niveau sur

les externalités qui lui sont imposées.

La notion de *continuité* est donc au centre de toute la démarche (cf. supra). Elle renvoie à la fois au concept de démocratie *continue* (Rousseau 1996), comme de prospective *en continu* (Bailly 1999) et de société continue (Rosenau 1990). Voilà posé les défis d'une nouvelle approche de l'appui technique à une véritable décentralisation territoriale, c'est-à-dire à l'organisation d'un processus de décision collectif créant une interdépendance sociétale entre les différents niveaux territoriaux, du local jusqu'au global.

Pratiquement, après s'être investie au niveau de la collectivité locale, la PAP favorisera donc ensuite les supports de concertation entre celle-ci et les collectivités locales voisines, ainsi qu'entre la collectivité locale et les niveaux territoriaux directement englobés<sup>216</sup> et englobants. La PAP visera par conséquent le déploiement régional graduel de ces dynamiques locales : c'est l'émergence d'une planification régionale ascendante, de bas en haut. Cette démarche reste endogène : ce sont les collectivités locales qui chercheront d'elles-mêmes à provoquer une concertation régionale, lorsqu'elles atteindront une maturité suffisante leur faisant apparaître les intérêts de cette régionalisation pour faire partager leurs préoccupations et leur perception du développement. Du local au régional, la PAP a ainsi pour enjeu de provoquer une concertation progressive, ascendante, qui opérera graduellement une mise en cohérence endogène, par l'apprentissage, des points de vue locaux et régionaux. Là encore, au lieu d'une instrumentation ou d'une expertise technique fournissant des solutions pour cette interaction, la PAP opte pour un appui laissant s'opérer une construction endogène, donc inconnue *a priori*, des modes d'interaction, à partir d'une "prise de conscience régionale" par les collectivités de base. Théoriquement, la PAP suggère ensuite la poursuite de ce processus ascendant depuis le régional vers les échelles plus englobantes (cf. première partie). Cependant, pour l'instant la PAP n'a encore jamais eu l'opportunité d'être expérimentée au niveau de l'articulation entre région et nation.

La *Planification Autonome Progressive* est donc un processus d'apprentissage en plusieurs étapes, s'adressant autant à l'encadrement technique qu'aux collectivités locales et à leurs populations. S'appuyant sur les principes méthodologiques développés ci-dessus, la démarche se décompose en priorités chronologiques :

- une animation institutionnelle préalable
- puis, l'amorce d'une appropriation collective territoriale
- ensuite, l'apprentissage par l'action de la prise en charge d'un territoire
- enfin, le développement progressif des concertations multi-territoriales.

### **III.3. Première étape : débiter par une animation inter-institutionnelle.**

La première étape de la PAP est de faciliter la reconnaissance par chaque acteur des nouvelles fonctions et responsabilités de chacun dans le cadre d'une véritable décentralisation territoriale. Ce qui signifie pour chaque acteur d'intégrer réellement les bouleversements pratiques théoriquement impliqués par la décentralisation et la démocratie participative. C'est la priorité fondamentale de toute la PAP : une *animation inter-institutionnelle*. Celle-ci a comme enjeux, non seulement au départ mais tout au long de la démarche, d'abord de parvenir à la participation

---

<sup>216</sup> Par exemple, terroirs infra-locaux et représentants villageois et des différents usagers (cf. les participants aux ateliers d'auto-conception).

active de toutes les institutions, que ce soit pour la mobilisation des connaissances ou pour la reconnaissance des attributions locales, ensuite de réussir une maîtrise maxima de toutes les étapes de la démarche par les collectivités locales (choix des objectifs et de la programmation, animation des concertations, processus de prise de décision,...). L'hypothèse centrale est toujours que la contrainte principale au développement d'une dynamique endogène durable est dans l'installation d'un contexte institutionnel et sociopolitique adéquat (D'Aquino 1998b). Le courant néo-institutionnel a bien montré que ce sont les contraintes institutionnelles qui délimitent le champ d'action et qu'il faut tenir compte des alliances nécessaires à l'action afin de penser un bouleversement global (March et Olsen 1990, Putmann 1993, Clark 1995). Notre animation inter-institutionnelle s'inscrit donc dans une sociologie interactionniste et behaviouriste, avec comme enjeu d'installer durablement un environnement qui reconnaisse *dans la pratique* les implications de la décentralisation territoriale.

A tous les stades du processus, cette animation<sup>217</sup> inter-institutionnelle est capitale, mais elle l'est particulièrement *en préalable* à l'intervention : si l'environnement institutionnel n'est pas favorable, aucune véritable dynamique endogène ne pourra émerger. La volonté étant d'amorcer un processus autonome et permanent, il est indispensable que le contexte institutionnel et sociopolitique local permette à ce processus d'exister sans appui extérieur. La première tâche de l'animation inter-institutionnelle est alors d'intervenir en amont du futur processus de prise en charge du territoire. Elle a comme objectifs spécifiques de sensibiliser l'environnement institutionnel et de faire progressivement reconnaître, en y valorisant la place de chacun, les nouveaux types de relations entre les différents partenaires qu'impliquent les principes de la décentralisation et de la démocratie participative. C'est un travail de fond capital, permettant d'installer progressivement l'environnement indispensable à l'émergence d'un processus qui ose prendre des responsabilités nouvelles sur le pilotage du développement territorial. Autrement la reconfiguration progressive du champ territorial. C'est donc la phase la plus longue de la PAP, qui dure en général environ une année, durant laquelle *il ne se passe rien de concret* : pas d'ateliers, pas de diagnostics, pas d'actions, pas d'intervention. C'est une période d'entretiens, de discussions informelles, de premières tentatives exploratoires de partenariat différent entre acteurs, qui tentent sur quelques exemples de faire évoluer les relations de travail de leur mode habituel vers un mode différent. Cette phase ne prend fin que lorsque sur une zone donnée (future "zone test"), des partenaires principaux (certains élus locaux, agents techniques ou responsables associatifs) ont intégré les enjeux de l'accompagnement territorial (cf. infra le groupe des "tuteurs").

Voilà donc une première étape de la démarche qui bouleverse déjà totalement les formes habituelles d'appui technique ! Comment accepter qu'*il ne se passe rien* pendant un an ? Evacuons rapidement la question des coûts : ce type d'animation ne nécessite...qu'un animateur, pas d'autres moyens. Et cet animateur peut intervenir sur une assez vaste zone, et non pas sur une simple commune, puisqu'il s'agit de modifier les façons d'envisager le développement territorial décentralisé d'institutions techniques et administratives intervenant sur de vastes circonscriptions (région, province,...). Reste la questions du temps "perdu". Rappelons que l'enjeu ici n'est pas de réaliser une "opération", sur un temps donné, mais d'initier un mode différent de fonctionnement

---

<sup>217</sup> La fonction d'animateur est malheureusement rarement distinguée du conseil technique. Dans la quasi-totalité des cas, ce sont des conseillers techniques d'origine sectorielle qui sont chargés de ce type d'animation. Or, par rapport à l'agent technique apportant une expertise technique, l'animation nécessite le "déplacement d'une compétence en terme de savoir technique spécialisé vers une compétence méthodologique" (Ruault 1996, 226).

entre les partenaires déjà en place. Que vaut une année si elle a pour résultat un processus ensuite autonome et permanent ? Rappelons aussi que l'objectif n'est pas de "produire" un support technique spécifique (plan en particulier) mais de mettre en place un processus capable de produire régulièrement les "plans" ou "diagnostics" qui l'intéresseront. Que vaut une année si elle permet ensuite une "production" autonome et permanente de supports techniques ? ... En réalité, cette première année de "perdue" permettra de gagner beaucoup de temps par la suite. La PAP est une démarche d'apprentissage collectif, d'accompagnement à des processus sociaux. Elle ne se cale donc pas selon les normes techniques de procédures administratives de planification, même si, pour être opérationnelle, elle propose une première démarche d'intervention formalisée sur trois ans. Ce sont les procédures de planification, qui, dans le cadre le PAP, doivent se caler sur les rythmes des phénomènes sociaux qu'elles veulent influencer, et non l'inverse.

La position de l'animation inter-institutionnelle est donc précisément bornée. L'animateur de la PAP a comme responsabilité de développer dans l'environnement local des comportements qui permettent l'expression d'un processus endogène de prise en charge du territoire. En accord avec les principes d'endogénéité, cet intervenant extérieur a comme unique fonction de "travailler" en amont le contexte institutionnel et sociopolitique local, afin de créer un environnement favorable au déroulement en interne, sans lui, d'un processus permanent de concertation sous l'égide de la collectivité locale. L'animateur n'intervient donc pas, même en tant que médiateur, dans le processus local de décision<sup>218</sup>. Les buts de l'animation ne sont pas dans la réalisation d'un consensus interne villageois sur la "bonne manière" de gérer son terroir, mais dans la trame des relations à créer ou à dynamiser entre les collectivités locales, les populations, l'encadrement technique et les administrations territoriales. Chaque acteur doit trouver sa nouvelle place dans un processus qui laisse la liberté de décision aux responsables locaux, les autres partenaires se plaçant en conseillers techniques, en informateurs, en médiateurs ou en formateurs. Cette animation aide les différents acteurs impliqués (populations, responsables des usagers et notables, services techniques, administration territoriale) à prendre conscience de leur nouveau rôle, de leurs nouvelles fonctions et responsabilités dans le processus. Le rôle de cette animation extérieure n'est donc pas d'animer directement le processus, mais d'appuyer, de former et de valoriser chacun des partenaires locaux afin qu'il devienne utile, et non obstacle, dans le processus. L'environnement devenu ainsi favorable permettra ensuite des prises de décision locales qui seront reconnues et soutenues par tous les partenaires.

En définitive, l'animation inter-institutionnelle a comme objectifs :

- le soutien par tout l'environnement institutionnel aux responsabilités des acteurs locaux sur les territoires, afin que ces derniers aient la latitude nécessaire pour exercer effectivement leurs responsabilités sur le territoire;
- l'installation pérenne au niveau des collectivités territoriales<sup>219</sup>, d'un pôle de négociation avec les partenaires, de concertation avec les populations, et de compétences pour la prise en charge des territoires;
- l'affirmation de nouvelles compétences chez l'encadrement technique, lui permettant d'assumer son nouveau rôle.

---

<sup>218</sup> La fonction de médiation sera pour sa part assurée par l'un des acteurs (collectivité locale, représentants de la société civile, agent de développement,...), qui émergera lors des premières étapes d'apprentissage endogène.

<sup>219</sup> En accord avec l'ascendance, d'abord locales, puis régionales ou provinciales.

La démarche vise donc expressément l'intégration de la totalité des acteurs et institutions concernés. Autrement dit, **la PAP a une entrée, la collectivité locale, mais plusieurs cibles**. Encore faut-il mieux préciser quel niveau d'entrée : du village à la petite région, il existe différentes instances qui peuvent être qualifiées de collectivités locales, au sens large où on l'emploie<sup>220</sup>. Le choix de l'entrée à privilégier est alors assez délicat<sup>221</sup>. Dans la perspective de l'ascendance, c'est plutôt le niveau où peut le plus facilement se développer une démocratie locale *vers* le global. Or, ce n'est pas souvent au niveau micro-local. En effet, il y a peu d'intérêts à entrer par des niveaux ne rassemblant pas suffisamment de diversités sociales et communautaires : dans l'ascendance, apprendre à communiquer avec l'autre est aussi important que se (re)connaître. Il est de même contraignant pour l'ascendance de débiter par des niveaux qui ont des relations minimales ou très déséquilibrées avec les niveaux englobants. Il est donc souvent beaucoup plus intéressant d'entrer par un niveau moins micro-local, où d'une part la perception d'une certaine diversité sociale oblige à la définition de comportements plus civiques et où d'autre part l'envergure politique des responsables permet plus d'interactions avec les niveaux englobants : la commune, ou son équivalent, est ainsi souvent meilleure entrée qu'une petite communauté villageoise. Le passage par les niveaux micro-locaux peut cependant se justifier dans certains cas de crise sociale, comme processus spécifique de (re)socialisation et d'intégration pour des populations mal à l'aise dans leur rapport au monde (L. Wirth 1964, cité par Remy 1988).

Au-delà de cette entrée par la collectivité locale, la réussite de la démarche exige donc une intervention pluri-institutionnelle et pluri-scalaire. Cependant, l'accompagnement technique au processus doit être léger et en retrait de l'action. Il s'adaptera donc à cette multiplicité des groupes cibles en soutenant certes tous les acteurs impliqués dans le processus, mais à des degrés variables, selon une formule à la fois souple et continue. Ainsi, les acteurs cibles seront regroupés en quatre catégories devant bénéficier d'appuis de nature différente : les "tuteurs", le "maître d'œuvre", les "partenaires" et les "usagers".

Le groupe des "tuteurs" rassemble les quelques acteurs qui ont le plus grand intérêt à la réussite de la démarche, quelle que soit l'origine de cette motivation. La première réussite de l'animation inter-institutionnelle doit être d'unir ces quelques acteurs autour de leur intérêt commun et de les mobiliser ensuite à chaque contrainte socio-politique ou institutionnelle. Déjà insérées dans l'environnement institutionnel local et régional, ils mettront ainsi toutes leurs compétences, leurs appuis et leur savoir-faire institutionnel au service de la démarche, atouts indispensables qu'aucun intervenant extérieur ne peut posséder. Leur rôle, souvent informel mais capital, n'est pas simplement d'"appuyer" les collectivités locales, mais d'intervenir globalement, à des degrés variables, sur tous les acteurs impliqués, dans le processus de décentralisation qui est en toile de

---

<sup>220</sup> "Toute instance collective de décision ayant la responsabilité de conduire et coordonner le développement d'une population localisée, tout en étant soumise au contrôle et à l'influence de ses administrés" : cf. supra.

<sup>221</sup> En France par exemple, la première génération des acteurs du développement local (1965-75) a trop misé sur la région et ne s'est pas assez vite rendu compte que le département exerçait une véritable tutelle sur l'espace rural (Gontcharoff 1996). Au contraire en Afrique, le village est souvent privilégié par les intervenants occidentaux du développement local, alors qu'il ne correspond qu'exceptionnellement à un niveau de gestion de territoire, celui-ci étant le plus souvent plus englobant, qu'il soit coutumier ou officiel (Olivier de Sardan et Paquot 1991, D'Aquino 1996). On retrouve aussi aux USA, la même attirance idéologique pour un micro-local perçu comme pivot central de la cohésion sociale (et identitaire), alors qu'il peut pourtant être le signe de stagnation sociale pour une classe défavorisée et une contre-performance en termes d'ouverture et d'élévation sociale (cf. la "comprehensive rational planning" de L. Wirth 1964, cité par Remy 1988).

fond de la démarche. P. Nardin (*in* Duvernay 1989) évoque une expérience de création de "correspondants", "correctement placés aux lieux d'intersection des réseaux décisionnels, par où va diffuser l'information, expérience étouffée par l'administration mais qui 15 ans après son arrêt fonctionne toujours en partie toute seule... C'est dans cette perspective qu'il faut envisager le groupe des "tuteurs".

Le deuxième groupe cible est celui du "maître d'œuvre" de la démarche : ici, la collectivité locale territoriale. C'est à elle que sera confiée la responsabilité de piloter et de garantir le processus concerté de négociation et d'action. En tant qu'animatrice principale de la démarche, la collectivité locale est laissée entièrement responsable du rythme de réalisation des différentes étapes de la démarche et de l'organisation des concertations au niveau local. Elle décide et organise les rencontres avec les populations, dirige les débats et le recueil des données. Elle est seule habilitée à décider des options à prendre dans la prise en charge du territoire. Enfin, elle est responsable de la diffusion de l'information aux populations. Dans ce cadre, il est essentiel que la collectivité locale soit clairement informée du type d'appui qu'il va lui être fourni : l'intervention est là pour donner à la collectivité toute la reconnaissance et le savoir nécessaires pour qu'elle prenne en charge ses responsabilités.

Le groupe suivant, celui des "partenaires", rassemble toutes les institutions dont l'absence peut faire échouer le processus. L'animation inter-institutionnelle a pour mission de les intéresser à la réussite de la démarche et en particulier de leur faire reconnaître les responsabilités des "maîtres d'œuvre" dans le processus de décision sur le territoire. Cependant, ces institutions peuvent n'avoir aucun intérêt particulier à la réussite de l'opération, et peut-être même voir un certain bénéfice à son échec. La stratégie de l'animation devra donc être d'augmenter l'intérêt que peuvent avoir ces institutions à la réussite du processus, en les faisant bénéficier soit des compétences, soit des résultats de l'opération. La première voie implique que les institutions animatrices de l'opération aient sur certains thèmes des compétences ou des outils utilisables par ces futurs partenaires pour leur propre valorisation : mise à disposition d'outils de gestion et de traitement de l'information, intégration au processus de formation de l'intervention,... La deuxième voie, complémentaire, intègre les partenaires aux bénéfices globaux de l'opération, en les associant au pilotage, à l'animation, à la publication des produits ou à la démultiplication de la démarche. Il est alors essentiel d'associer ces partenaires avant même toute action de portée considérable sur le terrain. Les qualités diplomatiques du groupe des "tuteurs" sont ici considérablement mises à contribution.

Le dernier groupe cible est celui des "usagers". Il s'agit des populations et de leurs "porte-parole"<sup>222</sup>. L'animation s'attachera à renforcer l'intensité de leurs relations avec le "maître d'œuvre" et leur intégration dans le processus de décision. En effet, le transfert de responsabilités aux collectivités locales n'est pas synonyme de démocratisation et la décentralisation. Il est maintenant reconnu que la décentralisation introduit le risque de voir se constituer des potentats locaux. Tant que les populations n'auront pas les capacités de juger des choix des collectivités locales (accès à l'information particulièrement, mais aussi capacités de revendication et de reconnaissance par les autres acteurs), la décentralisation restera fragile. L'animation doit donc

---

<sup>222</sup> Qu'il se nomme "porte-parole" (Callon 1986 et 1988, Akrich *et al.* 1987) ou "relais" (Grémion 1970, Crozier et Friedberg 1977), il s'agit ici des acteurs formels ou informels (représentants associatifs et socioprofessionnels, notables, chef coutumier ou religieux, etc.) dont le rôle est (i) de faire connaître les besoins et les aspirations d'une partie de la population; (ii) d'informer cette population.

chercher à mobiliser les collectivités locales, mais aussi les porte-parole des usagers (association d'usagers, socioprofessionnelle, coutumière), afin qu'ils améliorent leur stratégie d'information et de communication et intègrent mieux les différentes catégories de population aux débats puis au suivi des actions<sup>223</sup>. Le but de l'animation auprès du groupe des "usagers" est donc d'améliorer l'information, le dialogue et la concertation entre les populations et la collectivité locale, en particulier par l'intégration des méthodes d'auto-conception de systèmes d'information (présentées supra au chapitre II) et la mobilisation des différents media disponibles.

Schématiquement, l'animation inter-institutionnelle doit donc parvenir à créer progressivement quatre sphères de concertation. Dans l'ordre chronologique, d'abord la concertation interne au niveau de l'équipe facilitatrice (le groupe des "tuteurs"). Ensuite, la concertation locale entre la collectivité et ses administrés. Là, c'est la collectivité locale qui doit provoquer et animer cette concertation. Elle doit réussir une forte participation de la population aux prises de décision mais aussi intégrer les agents locaux des services techniques. En troisième lieu, la concertation au niveau de l'encadrement institutionnel (le groupe des "partenaires"), afin que se mette progressivement en place un accompagnement technique adapté au processus endogène qui démarre. Enfin en dernier lieu, la sphère de concertation ascendante, intégrant les instances régionales pour le développement des interactions avec niveau régional à partir de la dynamique locale.

L'animation inter-institutionnelle constitue donc le fer de lance de toute la démarche et doit rester l'objectif prioritaire, tout au long de la PAP, dans l'esprit des intervenants. Sa première partie, dont il est plus question ici, s'achève par le choix d'une *contextualisation* pour la démarche. La contextualisation consiste à identifier quelles formes officielles doit prendre l'intervention pour être parfaitement légitimée dans le contexte local et pour s'intégrer dans l'environnement institutionnel en place. Il est en effet essentiel pour la réussite du transfert de pouvoir et de compétences d'être parfaitement en accord avec le contexte officiel local. Il s'agit aussi d'identifier quelle sera officiellement la mission de l'opération d'appui afin que, au regard du contexte sociopolitique et institutionnel, on puisse ouvrir graduellement et prudemment sur tous les enjeux de décentralisation territoriale. La contextualisation représente donc la première étape tangible et l'apparition officielle de la PAP dans le paysage local. Le groupe des "tuteurs" est évidemment le mieux placé pour la définition de cette option stratégique.

**Exemple d'application :** Entre 1997 et 2000, une opération pilote a expérimenté ces principes dans la vallée du fleuve Sénégal<sup>224</sup> (cf. figure 19). Son enjeu était dans le test en grandeur réelle de supports opérationnels pour la reproductibilité à grande échelle et à un coût raisonnable de la démarche de Planification Autonome Progressive. Cela impliquait alors de répondre à deux critères : l'amorce d'une dynamique sociale endogène et la réalisation rapide d'actions concrètes. Dans cette situation-là, la contextualisation s'est traduite par la mise en place d'une "Opération Pilote POAS". En effet, tous les documents nationaux d'orientation pour la vallée du fleuve Sénégal insistent sur l'intérêt de la mise en place de Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols, pour l'organisation de l'espace et la préservation des potentialités naturelles. De plus, tous les textes officiels confient la

---

<sup>223</sup> Cf. supra le concept de démocratie continue dans la deuxième partie.

<sup>224</sup> Cette Opération associait le Centre International de Recherches Agronomiques pour le Développement (CIRAD, France), la Société nationale d'Aménagement des terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED, Sénégal), l'Université Gaston Berger (UGB, Sénégal), l'Institut Sénégalais de Recherche Agronomiques (ISRA, Sénégal) et les collectivités locales rurales et régionales de la vallée du fleuve Sénégal.



responsabilité de ces POAS aux Communautés Rurales, collectivité locale rurale du Sénégal (cf. encadré n°2). Enfin, l'entrée par les POAS présentait un dernier avantage : si le terme de POAS est déjà employé et précisément défini en France, les textes sénégalais sont encore très imprécis à ce sujet : "une organisation de l'espace prenant en compte les aspects institutionnels, environnementaux, sociaux, techniques et économique" (PDRG 1991) : en l'état actuel de sa définition officielle, l'outil POAS dans la vallée pourra ainsi être ce que les collectivités, les populations locales et leurs partenaires souhaiteront qu'il soit. Ainsi, en termes d'animation inter-institutionnelle, l'entrée par les Plans d'Occupation des Sols représentait la contextualisation idéale : le POAS est d'abord parfaitement inscrit dans le processus officiel de décentralisation et de planification de l'Etat. Il constitue ensuite à la fois une première action concrète et directement opérationnelle pour les populations et un objet encore assez flou pour être modelé par les collectivités locales selon leurs besoins. Tout en s'insérant parfaitement dans les directives officielles, il permettait ainsi aux acteurs locaux d'organiser progressivement un véritable transfert de pouvoirs et de compétences sur le territoire.

L'expérience a donc été présentée officiellement comme une "opération pilote POAS". Le POAS y était présenté comme "un cadre directeur concerté qui guidera les gestionnaires locaux et les services techniques pour l'analyse, la planification et la réalisation de l'aménagement et du développement à l'échelle locale. C'est en même temps un outil de dialogue entre populations et institutions, qui peut ainsi enrichir ou infléchir la conduite des opérations de développement au regard des contraintes dans l'occupation de l'espace ou de leurs répercussions sur celle-ci" (D'Aquino 1998b). Le POAS y a ensuite été simplement précisé à partir de trois éléments : des règles pour la gestion de l'espace et des ressources; une organisation pour la prise de décision, le suivi et le contrôle; des supports cartographiques appuyant et concrétisant les deux autres éléments<sup>225</sup>. Ce POAS comprenait donc la réglementation collective *stricto sensu* mais aussi l'organisation adoptée pour la faire appliquer et respecter. Il était considéré comme un plan s'enrichissant graduellement de thèmes supplémentaires, au fur et à mesure que les collectivités souhaitent les aborder<sup>226</sup>. Néanmoins, cela n'enlève en rien à l'opérationnalité de ses

---

<sup>225</sup> La démarche retenue répondait officiellement à un triple constat (D'Aquino 1998b). Premièrement, en ce qui concerne la gestion de l'espace et des ressources, la nécessité urgente de fournir aux collectivités locales et régionales les outils et les connaissances leur permettant de réaliser de façon cohérente la politique de développement régional de l'Etat, tout en répondant aux différents enjeux locaux de développement. Deuxièmement, l'obligation de renforcer la complémentarité entre les différentes activités productives de la Vallée autour d'une gestion durable des ressources. Troisièmement, l'intérêt à développer une dynamique démocratique locale autour de cette question du développement durable, en facilitant la connaissance, le suivi et le contrôle par toute la population de tout ce qui concerne la gestion locale des ressources et des espaces.

<sup>226</sup> L'Opération POAS traduit une approche particulière de la question foncière (D'Aquino 1998a). La démarche ne pose pas l'enregistrement de droits et la délimitation de terres comme les étapes initiales d'une politique de sécurisation foncière. Rares sont les zones où la production est bloquée et la tension sociale explosive parce qu'il n'y a pas de délimitation précise de droits de propriétés. Au contraire, une opération de délimitation, que ce soit foncière ou administrative, constitue l'entrée idéale pour passionner et bloquer les débats. Le premier stade de sécurisation foncière à atteindre est de fournir aux populations et aux responsables locaux les "capacités" (cf. supra) d'effectuer eux-mêmes une régulation de la mise en valeur des terres. C'est cette reconnaissance collective locale qui est urgente pour la sécurisation foncière : un individu peut-il expulser un usager sans l'accord de la communauté locale et de ses responsables ? De toutes manières, dans de telles situations extrêmes, un titre foncier sera-t-il bien utile ? L'objectif n'est ainsi plus de délimiter et d'attribuer des espaces, mais d'aider les organisations locales à acquérir les compétences pour reconnaître et soutenir les types d'usages et d'usagers choisis, sans nécessairement les cristalliser autour de traductions instantanées et simplifiées, souvent dangereuses, en "droits". Ainsi, la sécurisation foncière des producteurs n'est pas ici synonyme de délimitation cartographique et de privatisation obligatoire. Il y a beaucoup d'exemples où la délimitation précise et imposée a impliqué d'exclure tous les usagers au bénéfice d'un seul

produits, utilisés dès les premières étapes pour des actions concrètes. Nous sommes bien dans un paradigme d'apprentissage (donc incomplétude) par l'action (donc opérationnalité immédiate), qui permet à la collectivité locale concernée et à ses partenaires.

Un accord officiel inter-institutionnel a alors été recherché entre les différents partenaires intéressés par l'expérimentation. Il a constitué en soi la première phase de l'animation inter-institutionnelle, première étape de l'évolution de l'environnement institutionnel local afin de permettre aux collectivités locales de s'exercer aux pouvoirs et compétences transmises théoriquement par les textes. Cet accord, fruit d'une discussion qui a duré presque une année, a été bâti sur les principes suivants :

a. Les collectivités élues sont les maîtres d'œuvre de toutes les étapes de la démarche pour la mise en place de Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols : (i) identification et recueil des informations utiles ; (ii) réalisation et validation des cartes d'occupation ; (iii) évaluation des impacts des différents scénarios envisageables d'occupation, puis d'affectation ; (iv) choix de premières règles d'occupation, puis d'affectation.

b. Les collectivités organisent à leur niveau des ateliers avec tous les acteurs concernés, pour des prises de décisions concertées, sous la tutelle de l'Administration territoriale. Les collectivités sont donc responsables de la mobilisation pour ces ateliers des représentants des usagers et des différents acteurs institutionnels. L'amendement et la validation des informations utilisées pour la prise de décision, puis le choix des options d'occupation et d'affectation des sols, seront le fruit de cette concertation.

c. La démarche doit être facilement et rapidement reproductible avec des investissements minimums. Les collectivités sont donc appuyées par une petite équipe technique pluridisciplinaire et par un système de gestion et de restitution des connaissances (SIG) adapté. Ce type d'outil permet de diffuser facilement l'information et le suivi sur les POAS à toute la population locale.

d. La démarche doit être officielle et aboutir à des résultats appliqués et respectés par tous, suivant en cela les politiques de l'Etat en matière de décentralisation et de développement régional. C'est pourquoi dès les premières étapes, collectivités locales et administration territoriale établissent des protocoles d'accord et inscrivent ces accords dans les procès-verbaux de leurs délibérations officielles.

e. Toute l'information nécessaire à la prise de décision doit être sous une forme accessible pour les responsables locaux et les populations. C'est pourquoi les formes de traitement, de communication et de restitution des connaissances concernant la gestion de l'espace et des ressources doivent être conçues pour s'adapter aux différents interlocuteurs locaux.

Un protocole formel a ensuite été établi (cf. encadré n°3). C'est à partir de ces fondements initiaux de légitimation que la reconnaissance institutionnelle a pu progressivement s'étendre, y compris au niveau national : un conseil des ministres du 4 juin 1998 a soutenu

---

(l'agriculteur plutôt que l'éleveur, l'exploitant plutôt que le propriétaire, le responsable coutumier plutôt que le chef de famille, l'autochtone plutôt que le migrant,...). L'aménagement et l'enregistrement foncier ne sont alors plus que les étapes finales, et peut-être pas essentielles, d'un ensemble de règles, de procédures et de mécanismes institutionnels élaboré étape par étape par les représentants des populations. La question n'est donc pas tant de choisir entre l'enregistrement foncier ou le développement des capacités locales, que de définir l'ordre logique de leur réalisation.

l'opération, assurant que leurs services avaient tous été associés à la démarche dès le départ. Puis, les services techniques (SAED) se sont réorganisés fin 1999 pour pouvoir appuyer plus efficacement l'extension à toute la vallée et une division "assistance aux collectivités pour la gestion de l'espace" a été créée par la sixième lettre de mission de l'Etat à l'organisme. De son côté, l'Université de Saint Louis a créé en 1999 un groupe de recherche interdisciplinaire en appui aux collectivités locales<sup>227</sup> afin de soutenir techniquement l'opération.

Après ce travail de fond en amont, l'animation inter-institutionnelle continuera à se charger tout au long de l'appui de valoriser (y compris par la formation) et d'accompagner l'évolution des partenaires. Pour la suite de sa mission, l'enjeu est alors de faire émerger progressivement un appui technique local et permanent adapté. En effet, chacun des partenaires a un rôle indispensable à tenir dans le *système d'information et de connaissance techniques* (Rölling 1994), c'est-à-dire dans cet ensemble articulé d'acteurs, de réseaux et d'organisations qui doit travailler en synergie dans le but de favoriser la production et la diffusion de connaissance auprès des collectivités locales. Tout au long de la démarche, l'objectif de l'animation inter-institutionnelle sera donc d'aider les différents partenaires de ce système à assumer leur nouveau rôle (formations, mise au point d'outils et de méthodes, etc.).

#### **III.4. Deuxième étape : amorcer une appropriation territoriale.**

Une fois établis cette reconnaissance et cet appui institutionnels, une fois développé ce champ de relations sociales et de pouvoirs favorable à l'expression d'une véritable responsabilité locale, on peut initier en deuxième étape l'émergence au niveau local d'une appropriation territoriale, c'est-à-dire d'une dynamique locale et endogène de prise en charge du territoire.

Le but de l'appropriation territoriale (cf. première partie) est de parvenir à rassembler les différents acteurs locaux autour d'une volonté commune de prise en charge d'un territoire. C'est en fait une dynamique socio-politique particulière qu'il s'agit de faciliter, dont les mécanismes ont été détaillés en première partie de l'ouvrage. Pratiquement, cela implique l'accompagnement suivant :

- positionner publiquement aux yeux de tous les élus locaux dans un rôle d'animateur, de responsable et de pilote de la démarche et rappeler cela constamment<sup>228</sup> ;
- prouver aux différents acteurs qu'ils peuvent avoir une influence directe sur les décisions concernant l'avenir de leur territoire;
- assurer aux différents acteurs la mise à disposition de toutes les informations et formations nécessaires pour qu'ils soient capables de réfléchir eux-mêmes à l'avenir de leur territoire.

**Cela signifie que chaque réunion, chaque atelier, et quel que soit le thème abordé, respecte les principes suivants :**

---

<sup>227</sup> Groupe Interdisciplinaire de Recherches en Appui à la Régionalisation et au Développement Local (GIRARDEL).

<sup>228</sup> Dans la perspective de la théorie de l'appropriation territoriale développée en première partie, il s'agit autant de prévenir les participants que le pouvoir de décision est maintenant si proche qu'ils peuvent l'influencer que de positionner les élus dans un rôle qui leur donne un intérêt personnel et public (cf. le capital bourdieusien valorisable dans le champ territorial) à ce que le processus de décision reste démocratique.

- L'animation inter-institutionnelle commence par présenter explicitement les enjeux sociopolitiques de la démarche, tels que développés supra dans cet ouvrage : le transfert de pouvoir, la mise en retrait du conseil technique dans la décision et le développement des *capacités* locales (cf. supra la définition des capacités)<sup>229</sup>;
- Puis, elle rappelle clairement le rôle dévolu aux élus et la position en retrait de l'animation inter-institutionnelle dans la démarche, en précisant que si l'animation est là aujourd'hui, c'est parce qu'elle a été convoquée par les élus qui ont eu l'idée de cette réunion et pilotent toute la démarche. C'est un véritable transfert de responsabilités depuis l'animation vers l'élu<sup>230</sup> sur la réussite ou l'échec de la démarche, qu'il s'agit de réaffirmer constamment;
- Cette position est alors à appliquer instantanément dans le déroulement de la réunion : le conseil technique redirige sur les élus les questions qui lui sont posées concernant le déroulement de la démarche et les options de développement. Même lorsque les élus se tournent eux-mêmes vers l'expertise de l'animation, celle-ci décline ce rôle en expliquant que d'une part chaque question territoriale, complexe, dépasse une simple appréciation technique et que la solution ne peut venir que d'une réflexion collective mobilisant la connaissance de chacun sur le sujet, et que d'autre part chaque choix peut avoir des conséquences sociales délicates qui seront ensuite supportées par les élus et les acteurs locaux et non par le conseil technique. L'animation explique qu'il est du coup trop délicat pour elle de s'engager dans des propositions dont elle n'assumera pas les conséquences. Elle en profite pour rappeler son rôle : mettre à la disposition de ceux qui se chargeront de choisir une solution un contexte favorable, puis des outils, des connaissances et des méthodes leur permettant de mieux y réfléchir.

En accord avec les principes de l'apprentissage par l'action, on positionne donc ici directement les différents partenaires dans leurs rôles, en leur présentant explicitement dès le départ les intentions de la démarche (développer les *capacités* des acteurs à prendre en charge de façon plus autonome leur territoire). Cette explicitation claire est la condition *sine qua non* pour initier une relation différente entre encadrement technique et acteurs locaux, qui parvienne à sortir de la configuration habituelle. La suite de la démarche ne pourra se dérouler qu'une fois que les acteurs locaux auront réussi à prendre conscience des réelles responsabilités qui leur sont ici transférées. C'est à partir de ce transfert de responsabilités sur le territoire et son avenir que pourra se développer la suite de la démarche, pour une appropriation progressive du territoire. En pratique, ce choix d'initier l'autonomie de décision et la prise de pouvoir dès les premières étapes s'avère toujours efficace, les participants s'engageant alors dans la définition de leurs priorités sans s'étendre sur de classiques listes de doléances, puis s'engageant dans de vives discussions loin des consensus plats habituels, signe de l'impact réel que les acteurs reconnaissent à ces discussions.

Après cette prise de conscience collective d'un véritable transfert de responsabilités, la deuxième étape pratique de l'appropriation territoriale est dans la construction d'une première représentation commune d'une *situation territoriale*. Nous employons ici le terme de *situation*

---

<sup>229</sup> Lorsque l'atelier concerne la cartographie ou les systèmes d'information, on présente aussi en détails les enjeux spécifiques concernant l'information: la *maîtrise* de cette information, au sens supra.

<sup>230</sup> Qu'il s'agit évidemment de respecter ensuite, et d'avoir respecté auparavant, pour l'animation inter-institutionnelle.

*territoriale* plutôt que celui de territoire, car il ne s'agit pas de proposer aux acteurs de construire leur "représentation du territoire", mais de s'entendre ensemble sur une représentation de la question territoriale particulière qu'ils choisissent comme la première à traiter. En effet, toute représentation territoriale est un point de vue sur le territoire, organisé en fonction des enjeux sous-jacents de chaque interlocuteur. Du coup, plutôt que d'imaginer concevoir une représentation territoriale qui serait neutre et débarrassée des enjeux sociaux, techniques ou politiques, nous préférons ici focaliser d'abord la concertation sur les enjeux à l'origine de ces représentations (donc le choix de la question territoriale apparaissant prioritaire); puis, une fois cet enjeu débattu et choisi, aider les acteurs à progresser sur une représentation collective de cet enjeu spécifique (la situation territoriale) plutôt que sur une représentation dite "globale" du territoire mais qui en fait résulterait d'une sélection floue, donc non débattue, de thèmes à représenter. La *situation territoriale* peut donc ici se définir comme une perception de l'espace et des ressources à prendre en compte d'après les acteurs *pour un thème donné et choisi explicitement au départ*. Cette définition dépasse l'espace visible et comprend la perception d'autres éléments que l'espace qui interviennent dans les comportements des acteurs vis-à-vis du territoire et de ses ressources (foncier, socio-économie, politique,...). La partie cartographique n'est ainsi qu'une facette de la situation territoriale, d'où nos investissements méthodologiques supra sur l'auto-conception d'un jeu de rôles, qui permettent d'aborder les éléments non visibles. "La situation géographique est fonction des champs qui s'y composent, des stratégies que l'on envisage, de points de vue et d'interprétation distincts" (Brunet *et al.* 1992, 456). C'est ainsi la représentation de ces différents "champs" (Bourdieu 1980) de perception qui est débattue dans une situation territoriale. Une situation territoriale est alors toujours relative et historique.

L'entrée par la situation territoriale a aussi un objectif diplomatique : il s'agit de faire s'entendre les acteurs en amont de leurs possibles intérêts divergents du présent (cf. démarche patrimoniale), qui peuvent se retrouver dans la définition en commun d'une représentation du territoire et des éléments à y faire figurer. C'est d'ailleurs un principe général à toute la PAP. **S'entendre sur les enjeux est toujours considéré dans la PAP comme préférable et moins conflictuel que s'entendre sur les représentations ou les pratiques qui peuvent en découler aujourd'hui.** L'entente sur les représentations n'est ainsi que la deuxième étape de la concertation collective, après l'accord sur les enjeux; puis l'entente sur les pratiques, les actions et les règles, la troisième.

La deuxième étape de l'appropriation territoriale est donc dans la construction d'une représentation partagée de la situation territoriale choisie par les acteurs, construction qui s'opère en deux temps : d'abord le choix de la question cruciale à représenter, ensuite la sélection puis l'inscription spatiale des différents éléments à prendre en compte pour s'investir dans cette question (cf. auto-conception supra). La construction de la situation territoriale s'engage alors par un échange qui permet aux acteurs de s'entendre sur une représentation commune des valeurs et des principes collectifs à préserver (ou réhabiliter), ensuite des questions prioritaires que les participants veulent traiter, enfin des éléments qui leur paraissent importants à représenter.

Pour l'appropriation territoriale, ce n'est pas le produit en soi qui est important, c'est-à-dire cette première perception toujours incomplète de la situation, mais le processus enclenché de concertation et d'échanges de points de vue sur l'espace habité. L'enjeu est d'initier une représentation délibérative et progressive du territoire, de créer ainsi une dynamique collective autour d'un objet dont on va s'approprier collectivement l'avenir et le façonnage : l'espace partagé. Ainsi, ce sont toujours les processus sociaux et leur accompagnement qui sont au centre

de la PAP et non la construction conjoncturelle d'une représentation d'un territoire. Le passage par la représentation n'est qu'un support pour l'initialisation, puis régulièrement le renouvellement, d'une concertation et d'un accord communs autour de l'idée du territoire et de son avenir, qui *obligent* à avancer *dans le même sens*<sup>231</sup> : la représentation est la première étape d'une véritable convention, sur le territoire et son avenir<sup>232</sup>. A la fin de cette première construction d'une situation territoriale, se place un acte à haute valeur officielle (*publication*<sup>233</sup>, rencontre officielle avec la presse ou les autorités, etc.), qui légitime clairement aux yeux de tous l'accord ainsi obtenu pour la prise en charge commune du territoire et de son avenir et sur l'état des lieux concernant les enjeux de ce territoire<sup>234</sup>. Ce dernier "événement" souligne publiquement la nouvelle référence par rapport à laquelle les individus devront se positionner<sup>235</sup>. C'est ainsi une première étape dans les modifications progressives que l'on souhaite obtenir des pratiques collectives, que P. Bourdieu (1980) nomme l'*officialisation* et J. Wéber (1996) la *ritualisation*.

Ces premières étapes puisent beaucoup dans d'autres approches, démarche patrimoniale et autres (Fisher *et al.* 1982, Deutsch 1994), mais il faut noter certaines différences. Ainsi, tandis que la démarche patrimoniale cherche à débloquer une situation de crise<sup>236</sup> en fournissant un médiateur externe, la PAP souhaite installer une dynamique locale capable ensuite d'éviter ou de résoudre seule les crises, en amorçant l'apprentissage à un processus démocratique collectif et permanent de gestion de territoire. Par rapport à la démarche patrimoniale, l'hypothèse est ici que si la société locale est mise en condition (cf. appropriation territoriale), si l'encadrement institutionnel lui permet de prendre ses responsabilités (cf. l'animation inter-institutionnelle) et si elle bénéficie d'une information et d'un apprentissage adéquat (cf. la Planification Autonome Progressive), elle aura d'elle-même, la plupart du temps sans besoin de médiateur extérieur, un comportement de pilote et gestionnaire responsable. Surtout, plutôt que l'installation d'une nouvelle régulation explicite "sur la scène", l'enjeu est ici de construire "en coulisses", indirectement et inconsciemment, un nouveau jeu de références légitimes pour les pratiques collectives et les relations de pouvoirs entre acteurs. C'est pourquoi la démarche de concertation continue évite de figer les décisions, de bloquer les marchandages implicites et de supprimer les ambiguïtés nécessaires au fonctionnement du processus social (Friedberg 1993). C'est de cette façon qu'est abordé la suite de l'accompagnement.

### **III.5. Troisième étape : laisser s'effectuer un apprentissage progressif de pratiques collectives de gestion territoriale**

Après avoir laissé s'affirmer une prise de conscience collective sur le territoire, il s'agit maintenant de *laisser* les acteurs débiter à leur gré une intervention sur *leur* territoire, en

---

<sup>231</sup> Cf. l'accord sur des valeurs communes que nous avons problématisé plus haut en "champ politique" (deuxième partie).

<sup>232</sup> Ces représentations collectives sont en effet à la fois sensibles et influentes par rapport aux déterminants sociaux (Bourdieu 1994) : "on ne partage pas impunément les mêmes représentations" (Olivier de Sardan et Pacquot 1991, 53).

<sup>233</sup> Au sens premier d'une ordonnance officielle.

<sup>234</sup> Toujours pour les questions spécifiques que les acteurs ont choisi d'aborder en premier.

<sup>235</sup> Que ce soit pour la respecter ou la détourner.

<sup>236</sup> L'audit patrimonial part du constat de dysfonctionnements dans l'usage d'un bien pour essayer de décrypter, en se plaçant du point de vue des acteurs, les relations établies avec l'environnement qui sont à l'origine de ces difficultés (Mermet 1993a).

organisant un accompagnement technique disponible et non guide pour le processus. Comment réaliser de façon opérationnelle, généralisable, et limitée dans le temps un tel accompagnement ? L'animation débute par la proposition aux collectivités locales d'un appui qui met simplement à leur disposition toutes les capacités qu'elles jugent nécessaires pour prendre en charge leur territoire.

L'équipe d'animation chargée d'accompagner l'amorce et l'apprentissage de ces dynamiques endogènes est volontairement restreinte à des moyens minima, qui ne lui permettent pas de diriger la démarche. La PAP s'appuie sur une équipe technique légère et régionale qui a comme unique objet la *coordination*<sup>237</sup> de trois missions. La première concerne la reconnaissance partagée par tous du rôle et de la fonction de chacun des partenaires dans un processus de décentralisation. La seconde cible l'organisation d'un accès des collectivités locales à la connaissance technique et à l'information utiles à la décision. La troisième s'assure de leur acquisition des compétences nécessaires. C'est à la collectivité locale d'apprendre à utiliser les éléments de cet appui (accroissement du pouvoir et des capacités, mise à disposition d'informations techniques,...) pour obtenir des appuis auprès de ses partenaires, lorsqu'elle le jugera nécessaire.

**Exemple d'application :** Au Sénégal, l'équipe de l'Opération POAS était composée de trois personnes, toutes à temps partiel sur l'opération : un géographe de l'institution de recherche associée, un sociologue et un cartographe de l'institution de développement. D'autres personnes ressources étaient ponctuellement associées, pour répondre à chaque besoin spécifique apparu dans le processus d'apprentissage (services techniques, centre local de formation, universitaires). La finalité étant de tester une approche directement opérationnelle, le choix a été fait d'intervenir dès le départ à une échelle "intermédiaire", c'est-à-dire à la fois suffisamment proche des populations locales et de leurs contraintes pour y faire émerger des dynamiques endogènes mais suffisamment large pour être opérationnelle avec des investissements raisonnables. La démarche a donc été amorcée à l'échelle de la communauté rurale, collectivité territoriale sénégalaise qui couvre un territoire entre 500 et 5000 km<sup>2</sup>, pour se déployer ensuite vers le niveau micro-régional (environ 15 000 km<sup>2</sup>), puis régional (environ 45 000 km<sup>2</sup>).

La collectivité locale doit avoir la possibilité de refuser l'appui<sup>238</sup>. Lorsque une collectivité accepte de tenter l'expérience, la première étape d'apprentissage qui lui est proposée concerne la prise en charge du problème local de gestion de territoire qui lui apparaît le plus urgent. Les premiers sujets soulevés concernent alors souvent le court terme et une question "sectorielle" concernant une seule ressource ou un seul usage : concurrences entre types d'usage, surexploitation d'une ressource, accroissement des revenus d'une activités, etc. Cela fait partie de l'apprentissage croissant de la complexité.

**Exemple d'application :** Dans la vallée du Sénégal, l'opération POAS a débuté sur une première Communauté Rurale volontaire, la communauté rurale de Ross Béthio (cf. encadré n°2). C'est la plus peuplée de la Vallée (environ 45 000 hbts et 315 villages) et elle couvre

---

<sup>237</sup> Il ne s'agit pas de réaliser toutes les actions nécessaires à ces trois missions, mais d'accompagner les partenaires qui pourront prendre en charge une part de ces missions (formation, information, conseil technique, apprentissage,...).

<sup>238</sup> L'appui doit donc être simultanément proposé à plusieurs collectivités, jusqu'à ce que l'une d'entre elles soit prête à tenter l'expérience.

2500 km<sup>2</sup>. La PAP sur Ross Béthio, qui s'est déroulée de 1997 à 1999, a été pilotée de bout en bout par le Conseil Rural, les autres partenaires se plaçant en appui-conseil, en producteur d'informations et en soutien dans l'animation de certaines séances sur le terrain. L'opération comprenait deux grandes phases : la définition par la collectivité locale d'un premier plan d'occupation des sols, puis le test sur deux ans de ce premier plan, permettant son amendement et sa précision.

L'Opération a débuté sur Ross Béthio par la sélection par le Conseil Rural des deux thèmes qu'il souhaitait commencer à traiter. Or, contrairement aux points de vue de l'encadrement technique, qui considérait comme prioritaire la question du statut foncier des parcelles irriguées, ce sont la question des relations entre agriculture et élevage et celle de la répartition des infrastructures sociales qui ont été choisies. En effet, pour les populations, les intervenants réalisant des infrastructures sociales dans la zone sont très diversifiés (depuis les ONG jusqu'aux grands bailleurs de fonds internationaux), sans qu'il n'existe un pouvoir local suffisant pour organiser une répartition équitable et cohérente de ces investissements. La deuxième question apparue comme prioritaire concerne les relations entre agriculture et élevage. L'élevage, deuxième activité économique de la zone, se trouve souvent privé d'accès aux points d'eau et à certains pâturages par l'extension non contrôlée des cultures (en particulier irriguées), alors même que la plupart des agriculteurs possède un cheptel. La politique non raisonnée d'irrigation (cf. encadré n°2) est en grande partie responsable du déséquilibre entre ces deux secteurs clés, qui a abouti à une concurrence de plus en plus anarchique pour l'accès aux ressources et à l'espace. De sérieuses tensions sociales en sont issues, aboutissant parfois à mort d'homme, et qui ébranlent les systèmes sociaux de régulation. La question "agriculture-élevage" est donc à la fois économique, sociale et environnementale.

Une fois les thèmes d'investigation choisis, le premier exercice comprend le choix par la collectivité locale des différentes étapes à prévoir : type de concertations, acteurs à impliquer, organisation de l'information des populations,... L'animation extérieure attend ensuite que la collectivité locale mette en place cette démarche, quel que soit le laps de temps nécessaire à celle-ci pour l'effectuer : l'animation est au service du maître d'œuvre, elle ne dirige pas l'opération. Le seul moyen pour que les responsables locaux, ainsi que leurs partenaires de l'encadrement, comprennent ce bouleversement des relations et des responsabilités est de l'imposer dès le départ, en prenant le temps qu'il faut pour que chaque partenaire comprenne son nouveau rôle.

Ensuite, pour chaque atelier organisé par la collectivité locale, l'animation reprend d'abord les différents points d'animation inter-institutionnelle détaillés supra (enjeux sociopolitiques de la démarche, mise en retrait du conseil technique et développement des capacités locales). Concernant les premiers ateliers, l'animation propose aux participants de rassembler les informations qu'ils pensent leur être utiles, par une démarche d'auto-conception de système d'information, jusqu'à l'usage de simulations avec ou sans informatique (jeux de rôles). A partir de l'usage de ces simulations, l'animation propose aux participants de débattre sur l'acceptabilité d'une prolongation des tendances actuelles et à l'inverse des futurs collectivement souhaitables, puis de réfléchir aux évolutions possibles qui permettraient de les atteindre. A ce stade de l'apprentissage, les acteurs locaux n'ont pas encore conscience des inévitables choix de développement à faire (concernant par exemple les usages qui seront soutenus et ceux qui seront délaissés). Ils aspirent plutôt à une justice sociale idéale où chaque usage, chaque acteur, serait conservé et ne serait pas lésé. Cette perception a de plus l'avantage d'être politiquement correcte,



pour des collectivités locales à la recherche d'une légitimité. Les acteurs locaux vont donc engager des concertations pour le choix d'interventions qui respectent, du moins à première vue, cette justice sociale. Ils vont toutefois, plus ou moins inconsciemment, opter pour une priorité à certains usages et acteurs locaux, tout en évitant d'aborder clairement le sujet. Ce n'est pas à l'animateur de poser à ce stade ce problème de fond, à savoir qu'un choix pour l'avenir du territoire est incontournable et doit être débattu collectivement. L'apprentissage implique que les acteurs s'aperçoivent d'eux-mêmes, progressivement, des faiblesses de leur démarche: le véritable exercice de planification viendra plus tard. A ce stade, l'animateur aide simplement à mieux expliciter collectivement l'objectif dont les acteurs ont actuellement le plus conscience, par exemple la justice sociale. De la même façon, l'animation ne se préoccupe pas de la teneur et de la valeur, technique ou sociale, des décisions qui sont discutées, même si elle est sollicitée à ce sujet par la collectivité : elle se déclare d'une part illégitime pour intervenir sur ces thèmes-là, d'autre part incompétente vue la complexité des questions soulevées. Cela fait toujours partie de l'apprentissage. Il est probable que les arbitrages opérés par la collectivité lors des premières décisions soient souples, un peu flous et contenant souvent quelques contradictions. Cependant, l'essentiel est que la collectivité et les populations apprennent à parvenir ensemble à de premiers accords communs. La qualité de ces premières décisions, prises en phase d'apprentissage, n'est pas capitale car ces dernières ne formeront qu'un "plan provisoire".

Si l'animation d'accompagnement n'intervient pas sur la teneur des décisions, elle s'attache par contre à ce que le principe de la concertation soit progressivement approfondi par la collectivité. Cela ne signifie surtout pas d'imposer des formes et des règles de concertation, qui sont laissées à la discrétion de la collectivité, mais d'e souligner régulièrement l'intérêt pour la collectivité locale d'une concertation approfondie, quelle que soit sa forme, autant pour la réussite de ses actions que pour le renforcement de son poids politique vis-à-vis de ses partenaires et des niveaux englobants. De toutes manières, les ateliers que va mener la collectivité pour organiser le respect de ses premières décisions mettront en avant, sans intervention extérieure, les déficits en concertation s'il y en a eu. Durant ces premières pratiques, le rôle de l'animation d'accompagnement est donc simplement d'aider les acteurs locaux à formaliser leurs problèmes lorsqu'un blocage apparaît : information des populations insuffisante<sup>239</sup>, pas assez de concertations organisées, faible intégration des porte-parole locaux, "oubli" de certains types d'utilisateurs, mauvaises relations avec l'administration territoriale, manque d'informations précises,... C'est à partir de ce stade que l'animateur suggère que la discussion traite aussi de l'organisation pratique pour la mise en application de ces futures décisions. Les populations et la collectivité doivent ainsi se charger de répondre le plus précisément possible aux questions suivantes : Quelles règles va-t-on appliquées ? Comment les appliquer ? Qui est chargé d'organiser ou de surveiller leur application ? Comment s'organiser pour que tout cela fonctionne ? L'importance de la participation de certains partenaires, qui peuvent avoir été écartés par la collectivité jusque là, apparaît souvent à ce stade : la règle de l'apprentissage, émergence interne et progressive d'une pratique collective de qualité, est toujours de mise. Les propositions peuvent alors être très riches et diversifiées : création d'un corps d'animateurs locaux, délégation de responsabilités à des représentants micro-locaux des populations, réhabilitation de certaines responsabilités traditionnelles, nouvelles collaborations entre services techniques et collectivités locales, etc. (cf. ci-dessous).

---

<sup>239</sup> Le changement recherché n'aura d'impact que si l'on parvient à toucher la plus grande partie de la population locale. Il faut donc que toute l'information circule et pour cela se servir de tous les media disponibles.

**Exemple d'application :** Dans l'Opération POAS, après les ateliers d'auto-conception du Système d'information Géographique (cf. supra et encadré n°4), une seconde série d'ateliers a eu pour objet l'établissement par chaque secteur de propositions pour la réalisation du premier plan d'occupation des sols. Devant l'importance de cette étape, les responsables du Conseil Rural ont d'abord souhaité remobiliser tous les élus du conseil (trente deux). Ils ont organisé un atelier les réunissant tous, qui rappelait en détails la démarche et détaillait à nouveau toutes les cartographies déjà réalisées ("données de bases" et "état des lieux"). Puis, les ateliers ont été organisés dans chaque secteur. Chaque atelier débutait par la restitution finale des "états des lieux". Puis, il s'agissait de transformer cette occupation constatée du sol en un plan réglementaire d'occupation. Les propositions devaient couvrir plusieurs questions. Tout d'abord l'officialisation, la création ou la réforme de pistes à bétail et de points d'eau pastoraux parmi ceux déjà localisés sur les cartes d'états des lieux, et la localisation des espaces à préserver pour la survie des deux activités. Il est intéressant de noter que quasiment toutes les pistes à bétail et tous les points d'eau déjà figurés sur les cartes d'états des lieux ont été adoptés pour le Plan : le processus concerté de négociation avait eu lieu évidemment avant, dès la réalisation des cartes d'états des lieux, contrairement aux perceptions technicistes qui considèrent ce type de cartographie comme de simples réalités objectives. Ainsi, l'atelier officiellement chargé d'identifier et de statuer sur les éléments de décision (le plan d'occupation des sols) n'a donc fait en réalité qu'officialiser une négociation implicite déjà réalisée auparavant autour de cartes "neutres" de l'occupation constatée des sols (cf. les débats houleux autour des cartes d'états des lieux évoqués supra). C'est par contre dans la suite des thèmes abordés que la négociation a repris. En effet, la deuxième question posée aux participants avait trait à l'identification de toutes les autres mesures nécessaires à l'amélioration des relations entre agriculture et élevage. Comme nous débutions là le traitement d'une nouvelle question, la finalisation des propositions était remise à la journée suivante<sup>240</sup>, afin de permettre au processus de négociation de se réaliser entre les ateliers. L'interruption volontairement programmée a ainsi permis de faire suffisamment avancer les négociations informelles pour que, dans la plupart des secteurs, des propositions précises puissent être énoncées par les participants le lendemain. Les suggestions faites par les secteurs peuvent être regroupées en deux catégories : celles concernant des règles à mettre en place sur tout le territoire et celles concernant un zonage de l'espace. Cependant, dans l'extrême majorité des espaces, toutes les activités sont restées toutes tolérées : la délimitation d'espaces exclusifs n'est pas considérée par les participants comme adéquate, le choix le plus courant étant de considérer certaines zones plus utilisables ("prioritaires") par l'une ou l'autre des activités (cf. détails infra). Enfin, dans plusieurs secteurs, les propositions émises sont assez partiales, avantageant l'activité la plus reconnue dans leur zone.

L'intérêt d'une instance de décision englobant les différents terroirs (ou communautés, ou secteurs, selon la situation) se justifie particulièrement à cette étape-là. Les différentes propositions émises lors des discussions dans les secteurs viennent souvent de groupes d'intérêt majoritaires dans chacune des zones : le localisme n'est pas synonyme d'ouverture et de justice envers ses voisins et l'association à un niveau plus englobant est alors utile. La collectivité locale constitue le plus souvent dans ces conditions une instance englobante plus "neutre" pour effectuer ce type de choix, si les étapes précédentes du processus d'appropriation territoriale ont eu le temps d'instaurer une "scène" suffisamment publique : les élus se situent alors dans un champ social où ils ont un intérêt, au moins public, à un consensus à l'échelle du territoire en

---

<sup>240</sup> Le programme n'a pas permis d'arrêter l'atelier à la fin de la première journée et de laisser ainsi le processus endogène se poursuivre quelques semaines avant la formalisation de propositions communes. Cela aurait été cependant plus raisonnable.

référence aux valeurs collectives affichées en début de démarche. Il est ainsi frappant de constater que le même élu peut dans ce cadre-là défendre une position sectorielle lors des discussions dans sa zone, et soutenir ensuite une proposition consensuelle différente lors des débats en interne au niveau de la collectivité locale : les acteurs peuvent parvenir à un comportement plus responsable lorsqu'ils sont mis dans les conditions différentes (collectivité locale délibérant sur l'avenir de tout un territoire *versus* porte-parole micro-local représentant les intérêts sectoriels d'une partie de la population). L'augmentation de la visibilité des actions et des décisions participe à l'élaboration de cette conscience collective d'appartenir à un champ d'action qui dépasse ses propres enjeux sectoriels (Ruault 1996). **Nous sommes là dans une application pratique par la PAP des hypothèses de l'appropriation territoriale puisées dans le paradigme bourdieusien.**

A partir des propositions émises par les populations, les élus locaux doivent donc procéder à un choix *délibéré*, en interne. Cela fait partie de l'apprentissage.

**Exemple d'application :** Dans l'Opération POAS sur Ross Béthio, le Conseil Rural s'est réuni pendant deux jours pour examiner les propositions des différents secteurs et en extraire des propositions applicables à toute la collectivité. Dans tous les cas, les décisions retenues au niveau du Conseil Rural ont été plus raisonnables et équitables que les propositions émises dans les secteurs, modérant les propositions trop partiales. En définitive, le Conseil Rural a d'abord retenu un certain nombre de règles valables pour tout le territoire, qui cherchent à réguler les relations entre agriculture et élevage (principes de gestion des points d'eau pastoraux, règles d'utilisation des résidus de récolte par le bétail,... : cf. encadré n°5). Ensuite, le territoire de la communauté rurale a été réparti en trois types de zones d'occupation des sols : Zone Agro-Pastorale à priorité Agricole (ZAPA), Zone Agro-Pastorales à priorité Elevage (ZAPE) et Zone Pastorale (ZP). Dans les ZAPA, le parcours du bétail est autorisé toute l'année, mais l'éleveur est entièrement responsable des dégâts qui pourraient être infligés à un champ cultivé. Dans les ZAPE, le parcours du bétail est autorisé toute l'année et aucune amende n'est délivrable aux éleveurs pour des dégâts aux champs. La protection des parcelles cultivées contre le bétail est sous l'entière responsabilité des agriculteurs, qui devront prendre les mesures adéquates (surveillance, clôture,...) pour éviter des dégâts sur leurs champs. Dans la ZP, l'agriculture est interdite et aucune amende pour dégâts aux champs n'est infligeable à un éleveur. Cette organisation en trois types de zones a abouti à une refonte du premier découpage informel du territoire (qui avait permis l'organisation d'ateliers décentralisés par secteurs), qui est passé de six secteurs à treize zones, afin de permettre la mise en place de commissions de gestion du POS qui soient en cohérence à la fois avec les affinités locales entre villages et le zonage effectué. Tout ce processus de redécoupage et d'organisation territoriale s'est déroulé sans la présence de l'accompagnement technique, celui-ci ne faisant que saisir les résolutions finales lorsque le Conseil Rural l'en a informé. Enfin, le Conseil Rural a aussi identifié, toujours à partir des différentes propositions des secteurs, les procédures de suivi et de contrôle, ainsi que les procédures d'adoption, de diffusion et de révision du plan d'occupation du sol (cf. encadré n°5). Il est évident pour tous les acteurs qu'aucune de ces dispositions n'est parfaite, mais elles sont considérées par tous, c'est l'une des missions de l'animation d'accompagnement, comme une première étape d'apprentissage, face à une situation complexe que l'on apprendra à *mieux* gérer (et non pas *bien* gérer) par l'action. Ces différentes dispositions ont ensuite été soumises aux juristes de l'Université de Saint-Louis pour évaluation de leur conformité à la législation, avant d'être présentées aux différents services étatiques. En effet, face à un environnement institutionnel qui risquait de se montrer hostile, quels que soient les textes, devant ce qui constitue quelque part une

prise de pouvoir, il était important d'afficher toutes les légitimités légales possibles.

Une fois que la collectivité a choisi ses règles, les a localisées sur des cartes et s'est entendue sur les procédures de leur application, celle-ci organise alors une restitution publique la plus officielle possible. Cette phase de validation représente aussi une diffusion plus complète de l'information sur les nouvelles règles à respecter. L'animation insistera alors pour freiner l'ardeur des acteurs et soulignera la valeur d'apprentissage de ces premières décisions. Elles ne constituent en effet qu'un "plan provisoire", qui pourra être modifié durant les premières années, justement afin de permettre aux collectivités et à leurs administrés d'apprendre de façon croissante, par la pratique, à gérer leur territoire et à en contrôler son usage. Toutefois, cet enrichissement progressif ne doit pas empêcher une utilité immédiate de ce plan provisoire, essentielle pour maintenir la mobilisation des acteurs locaux.

Schématiquement, la PAP signifie donc s'entendre sur des cartes, des règles et des procédures. Cependant, ces différents supports n'y sont que des étapes provisoires, ponctuant un processus continu et endogène de concertation qui s'effectue en réalité sans la présence de l'accompagnement technique. Dans la PAP, les supports utilisés, cartes comme ateliers, ont donc une fonction différente de ceux des démarches participatives : aucun n'est réellement le lieu, "la scène", d'une démarche de concertation aboutissant à une décision commune, qui se tient en réalité *entre* les ateliers, "en coulisse". Dans tous les cas, les objectifs de ces supports sont doubles : en début de concertation, poser le cadre et amorcer le processus de négociation concertée qui se déroulera ensuite en dehors; puis au cours du processus, valider et officialiser régulièrement les résultats de cette concertation interne. C'est la pratique de terrain correspondant à la théorie de l'accompagnement, qui s'oppose aux diagnostics participatifs qui cherchent pour leur part au contraire à reproduire durant les ateliers tout le processus décisionnel jusqu'à la planification du développement local. A l'inverse, la PAP n'a pas l'ambition de contraindre une réflexion collective complexe à de simples ateliers participatifs et considère les supports d'accompagnement comme de simples repères illustrant à un moment donné l'état d'avancement d'une concertation permanente qui se déroule en dehors d'eux. Cependant, bien que provisoires, ces supports n'en sont pas moins indispensables à l'accompagnement. Ils ont en fait une double utilité. D'une part, la *publication* qu'ils représentent possède une résilience beaucoup plus forte qu'une simple décision collective. Cette officialisation ne bloque pas le processus, étant donné que toute décision est affichée dès le départ comme évolutive, mais elle fournit néanmoins un élément de référence et de contrainte utile pour l'application des décisions et pour l'enrichissement progressif de ces dernières. La seconde utilité des produits est institutionnelle : malheureusement, les représentations actuelles qu'a l'encadrement technique et administratif exigent la présence de "Plans" et autres schémas directeurs, seules preuves garantes de l'efficacité et de la réussite d'une planification décentralisée. Il convient donc de fournir aux collectivités locales des supports leur permettant de se justifier auprès de leur environnement institutionnel sans contraindre leur processus interne itératif.

Puis, après la conception du premier "plan", les mêmes options d'apprentissage par l'action et de montée en puissance progressive sont appliquées pour sa mise en œuvre. La PAP laisse toujours la collectivité locale poursuivre l'élaboration itérative et endogène des procédures originales qu'elle peut imaginer afin de répondre aux besoins et aux réalités locales.

**Exemple d'application :** Les acquis de l'expérience POAS ne se résument pas à la réussite en trois ans d'une démarche permettant une prise en charge opérationnelle de leur

territoire par les conseils ruraux de la vallée. Ils ont aussi entraîné une considérable évolution, sûrement irréversible, des formes de relations entre les élus locaux et leur encadrement institutionnel, que ce soit les services techniques, la recherche ou l'administration territoriale.

Tout d'abord, à de multiples reprises le Conseil Rural a de lui-même, sans aucune suggestion de l'équipe, imaginé de nouveaux éléments à intégrer dans la démarche. Dans l'ordre chronologique, nous avons eu la décision de décentraliser les concertations en six secteurs, la tenue d'un atelier supplémentaire au niveau du Conseil Rural avant la discussion finale dans les secteurs, l'organisation de commissions zonales de régulation du POS, la création d'un corps d'animateurs. Pour ce dernier, au moment de la mise en application sur le terrain des règles, le Conseil Rural s'est rendu compte de la nécessité de créer un corps d' "animateurs de zone", pour améliorer les liens entre les populations de base et le Conseil Rural dans la mise en œuvre du POS. C'est une fonction assez proche de celle des anciens gardes-champêtres français. Ces bénévoles, choisis parmi la population, sont chargés d'une diffusion plus complète des informations et des décisions auprès de la population de leur zone, d'améliorer la participation de celles-ci à la régulation locale des ressources, enfin de constituer un premier appui-conseil technique auprès des populations et du Conseil Rural, à partir de leurs connaissances précises des terroirs dont ils ont la charge et des savoirs qu'ils acquièrent au contact des services techniques. Le Conseil Rural a même établi en concertation avec les animateurs un cahier des charges précis, permettant de mieux distinguer les responsabilités et les fonctions entre eux-ci, les élus locaux et les membres des commissions de zone (en particulier les chefs de village). Il faut aussi noter que dès les premiers ateliers de la PAP, la méthode employée avait permis d'améliorer les relations entre ces différents niveaux. Ainsi, les relations entre les chefs de village et le Conseil Rural, très tendues dans le cadre de la décentralisation sénégalaise, se sont développées grâce aux ateliers de concertation décentralisés. Même si des tensions peuvent persister, cet apprentissage par l'action a prouvé aux deux protagonistes l'indispensable utilité de l'autre pour la réussite d'une politique de gestion de territoire : l'apprentissage d'une articulation entre les différents niveaux indispensables de gestion a débuté.

Le Conseil Rural a même pris de nombreuses initiatives sans que l'équipe en soit informée. Ainsi, il a organisé seul en avril 1997 un atelier réunissant les trois cents chefs de village de son territoire, pour une mise à niveau des informations concernant la décentralisation. Puis, il a publié en juillet 1998 une délibération officielle sur les pistes à bétail, après approbation lors d'un conseil municipal. Les élus ont aussi sollicité mi-1999 une institution locale de formation professionnelle pour la conception de formations leur permettant d'assumer toutes les tâches régulières d'animation et d'analyse impliquées par le suivi d'un POS. Enfin, des membres du conseil qui participent à des séminaires d'élus locaux dans d'autres régions prennent l'initiative de faire une présentation de l'opération et de ses résultats, sans même que l'équipe d'accompagnement en soit informée.

Enfin, concernant l'évolution des relations vis-à-vis du conseil technique, un an après le début du processus POAS, l'animation inter-institutionnelle s'est volontairement retirée totalement du processus. Après une période de flottement de quelques mois, la dynamique a repris sous l'impulsion directe du Conseil Rural, qui a ensuite vivement sollicité l'encadrement technique local pour qu'il assume ses responsabilités dans la démarche

d'accompagnement à la place de l'animation inter-institutionnelle<sup>241</sup>. Cette nouvelle capacité de revendication des collectivités locales s'est exprimée ensuite de façon encore plus démonstrative. En effet, lorsque le programme d'appui au développement de la recherche locale (ISRA) a été conçu pour les années 2000-2001, le Conseil Rural a proposé de prévoir un axe de recherche d'accompagnement aux collectivités locales pour la gestion de territoire. Ses remarques n'ayant pas été prises en compte, les élus ruraux ont alors organisé une pression politique suffisamment vive pour que les responsables de l'institut de recherche reviennent sur leurs décisions et modifient le programme des deux prochaines années dans le sens souhaité par les collectivités locales. De même, la société publique d'aménagement de la Vallée (SAED), pourtant le partenaire privilégié de l'opération, s'est vue confrontée la même année à une fronde du Conseil Rural à propos d'un projet de grand canal de plusieurs centaines de mètres de large qui couperait le territoire de la communauté rurale en deux. En effet, ni les populations, ni les élus locaux ne se considéraient assez informés du tracé définitif et des passages qui seraient installés sur le canal pour permettre aux populations d'accéder à leurs terroirs. Le Conseil Rural de Ross Béthio a alors protesté auprès de la direction générale de la SAED, qui a stoppé immédiatement des travaux aux enjeux financiers et politiques pourtant colossaux, tant qu'un accord n'était pas trouvé avec les protagonistes.

Le deuxième type de sujets qui apparaît ensuite dans le processus concerne alors souvent l'aménagement du territoire. Les collectivités locales parviennent d'elles-mêmes à l'idée d'améliorer l'efficacité de leurs premières interventions par un aménagement physique de leur territoire.

**Exemple d'application :** Dans l'Opération POAS, à la fin des ateliers consacrés à l'élaboration du Plan, il était demandé aux participants de réfléchir aux insuffisances déjà repérables du futur plan. Ils ont alors souligné que certaines zones définies comme "prioritaires" pour une activité n'avaient pas les potentialités suffisantes pour la soutenir. La communauté rurale doit gérer un lourd passé de dynamiques anarchiques d'exploitation du milieu, qui a fortement fragilisé les ressources relictuelles. La réhabilitation de certains espaces apparaissait ainsi nécessaire. C'est alors que les discussions furent les plus vives, ce qui indique que nous étions effectivement dans les premières étapes d'un nouveau processus de négociation. En effet, un pas considérable devait à ce moment-là être franchi : si l'occupation réglementaire du sol n'avait explicitement remis en cause aucun usage, la réalisation d'un aménagement du territoire vise le plus souvent spécifiquement l'un de ces usages (aménagement hydro-agricole ou pastoral par exemple). Même si cela n'écarte pas un certain usage multiple de la zone, une priorité est tout de même alors clairement affichée pour une activité, sur un espace précis. Le débat fut donc vif et, comme chaque fois qu'un atelier amorçait un processus de négociation, les considérations à la fin de la journée restèrent vagues. Rendez-vous était pris pour un prochain atelier, le temps que le processus de concertation ait avancé : après le plan d'occupation des sols, nous ne faisons que débiter là la seconde étape du processus, la réflexion sur l'aménagement du territoire.

Les partenaires débutent donc ici une pratique plus précise et la collectivité et ses partenaires se retrouvent à ce moment-là devant trois sauts qualitatifs à franchir dans leur apprentissage :

- L'aménagement du territoire nécessite d'abord des moyens importants, ce qui oblige la

---

<sup>241</sup> L'animation inter-institutionnelle a pu ensuite se consacrer à la formation et l'apprentissage du conseil technique qui était sollicité par le Conseil Rural.

collectivité à approfondir un dialogue avec des partenaires extra-locaux (collectivités locales limitrophes, collectivité régionale, administration territoriale et services de techniques régionaux). A cette étape, la collectivité va ainsi passer naturellement d'une dynamique locale interne à une dynamique de concertation entre le local et le "supra-local", évolution importante pour la consolidation des dynamiques locales comme pour notre dynamique ascendante.

- Ensuite, l'importance de la facette technique oblige à une intervention plus sensible du conseil technique, qui risque de réduire le degré de liberté et de légitimité pourtant difficilement acquis par les collectivités locales dans l'étape précédente. Les différents partenaires doivent donc parvenir à construire un nouveau type de dialogue, qui respecte les légitimités et les compétences de chacun. En particulier, la collectivité doit réussir à s'affirmer comme un véritable client de l'encadrement technique, ayant ses besoins et ses exigences. La mise en concurrence de plusieurs types d'encadrement technique (services étatiques, organisations socioprofessionnelles, bureaux d'études,...), si elle est possible, sera bénéfique pour aider à l'évolution des comportements. C'est en effet à ce stade que les services techniques vont réellement devoir transférer aux collectivités locales un pouvoir qu'ils maîtrisaient abusivement jusqu'à présent : le choix des options d'aménagement, donc de développement, du territoire.
- Enfin, l'aménagement du territoire suppose une perception d'ensemble des priorités d'investissement sur le territoire beaucoup plus précise que dans le cas des premières actions collectives. En effet, à la suite des concertations décentralisées, la collectivité va se retrouver en présence de propositions infra-locales<sup>242</sup> d'aménagement qui s'avèrent difficilement ajustables entre elles, voire même incompatibles. En devant estimer la cohérence entre les aménagements proposés, la collectivité se trouve placée devant un nécessaire arbitrage. Les collectivités en arrivent alors à l'obligation d'effectuer des choix techniques précis, nécessitant des choix de développement restés souvent tacites et flous lors de la première étape, d'autant plus que les différents terroirs de la collectivité ont chacun des aspirations distinctes pour leur aménagement.

Ainsi, une fois que la phase initiale, où le conseil technique était en retrait, a contraint à une évolution des comportements vis-à-vis du processus de décision et a permis que s'installe en amont des options techniques un cadre interne de réflexion stratégique sur le développement local, à ce stade de l'apprentissage, la sensibilité sociale et politique qu'ont les acteurs des enjeux de développement va devoir être beaucoup plus alimentée par les savoirs techniques de leurs partenaires. Cependant, l'objectif est toujours de laisser les collectivités améliorer la démarche à leur propre rythme, imparfaitement et incomplètement, en leur fournissant analyses, connaissances et données uniquement à leur demande. L'animation doit alors s'attacher à obtenir une évolution des relations entre les collectivités locales et le conseil technique, afin que ce dernier se transforme en un appui-conseil efficace tout en étant en retrait. Il s'agit donc de mobiliser graduellement les trois facettes de l'appui technique : réserver la simple mobilisation de la connaissance aux premières étapes, puis organiser un diagnostic sur demande une fois que les compétences et les pouvoirs locaux sont suffisamment affirmés pour le contrôler, enfin proposer des solutions techniques uniquement lorsque les acteurs locaux seront devenus capables de juger

---

<sup>242</sup> Emanant de ses terroirs ou de secteurs d'activités.

les limites de ce type d'expertise. Autrement dit, l'organisation d'un conseil technique interdisciplinaire souple et disponible. C'est donc à ce stade que l'animation inter-institutionnelle se penche plus particulièrement sur la formation et la mobilisation de l'appui technique, en particulier par la conception et la dispense de formations.

Pratiquement, la prise en charge progressive de l'aménagement du territoire débute alors par une phase d'apprentissage sur les premiers sites et thèmes choisis comme prioritaires par la collectivité locale.

**Exemple d'application :** Dans le cas de l'Opération POAS, à partir de l'année 2000, le test d'un nouveau type de partenariat entre l'encadrement technique et les collectivités locales s'est mis en place, pour alimenter en savoirs techniques la réflexion des collectivités locales sur l'aménagement de leur territoire. Fidèle aux principes de la démarche, l'appui s'est focalisé sur les trois premières demandes prioritaires formulées par les collectivités locales. Cela concernait d'abord l'état des lieux des zones d'importance environnementale et de leurs usages. Les collectivités locales souhaitaient conserver les potentialités des zones humides qui sont sous leur responsabilité, tout en permettant aux différents usages traditionnels de s'y maintenir (pêche, élevage, chasse, etc.). Ensuite, les collectivités locales souhaitaient avoir une évaluation complète des possibilités d'amélioration de la production fourragère, depuis celles exigeant un investissement minimum (inondation semi-contrôlée de parcours) jusqu'à de véritables cultures irriguées fourragères. Le troisième thème sollicité concernait la conception d'outils de suivi-évaluation des affectations foncières. Dix ans après le transfert brutal de compétences en matière d'affectation foncière au profit des conseils ruraux, aucun support précis n'encadre les conseillers ruraux dans leur gestion foncière. Des terres inaptes à l'irrigation (sols salés, zones de drainage, espaces trop éloignés de la source d'eau, ...) sont distribuées par manque d'informations, tandis que dans certaines zones, la superficie attribuée dépasse visiblement la superficie réelle. De plus, ces distributions de terres se sont faites sans aucune réflexion préalable sur une politique d'affectation qui soit en accord avec un développement durable du territoire. Pour le Conseil Rural, il s'agit maintenant d'utiliser les acquis et la dynamique de l'opération POAS pour expérimenter une méthode et des outils de gestion foncière.

A partir de ces velléités d'aménagement du territoire et avec l'aide de l'animation et de ses supports techniques<sup>243</sup>, la collectivité locale va alors parvenir à traduire ses difficultés en interrogations fondamentales : quel avenir choisi-t-on pour notre territoire et, par delà, pour chacun de ses terroirs ? Cela entraîne à approfondir le débat sur les devenirs du territoire, seule entrée possible pour gérer les sollicitations parfois contradictoires des différents terroirs et usagers. C'est seulement à cette étape que les collectivités prennent conscience de l'importance de s'entendre précisément sur des choix de développement à moyen et long terme : un choix collectif encore plus clair et explicite devient indispensable, associant les collectivités limitrophes et l'échelon supra-local. Les vraies finalités d'une planification territoriale, c'est-à-dire une véritable prise de conscience de penser et choisir le long terme, vont maintenant émerger directement des acteurs concernés.

Ainsi, la démarche de Planification autonome progressive passe donc progressivement de l'action à court terme à une réflexion sur le long terme, ainsi que d'une approche sectorielle à une approche intégrée, ce qui constitue une aberration technique pour une démarche conventionnelle

---

<sup>243</sup> C'est souvent à ce stade que les simulations territoriales informatisées (cf. SelfCormas) peuvent être introduites.



de planification intégrée. Les priorités sont donc inversées par rapport à une intervention habituelle : au lieu d'une logique technique d'intervention, est choisie ici une logique d'apprentissage, dont les étapes suivent le développement de la réflexion des populations, jusqu'à ce que celles-ci deviennent "capables" de réaliser d'elles-mêmes un processus de planification plus orthodoxe. Dans l'esprit de la démarche, les collectivités locales, et d'une manière plus large l'ensemble des populations, doivent d'abord acquérir une expérience pratique en gestion concertée d'un territoire, pour être convaincues par elles-mêmes à la fois de l'intérêt de la planification intégrée à long terme et de la difficulté de sa construction (choix d'options politiques et éthiques de développement, organisation interne pour la mise en application des actions, itérativité du processus). La décentralisation est ainsi ici une évolution continue, dans laquelle le simple objectif de l'accompagnement territorial de la PAP est d'apprendre ponctuellement aux acteurs à jouer leur nouveau rôle. Ce processus d'apprentissage mutuel se poursuit ensuite naturellement.

### **III.6. La poursuite du processus par une double dynamique continue : la planification et la régionalisation**

"Terroir", "local", "régional", "national",... Après trois décennies d'expériences sur le développement local, la difficulté réside toujours de nos jours dans la difficile articulation entre ces différents niveaux territoriaux indispensables. Comment créer une dynamique de concertation viable où chaque niveau d'organisation, de l'acteur à la collectivité régionale, a un certain pouvoir de gestion, de planification et de négociation ? Comment organiser l'*apprentissage* d'une synergie et d'une cohérence entre ces différents niveaux de gestion ? Plus précisément, en matière de décentralisation de territoriale, la question peut se décliner ainsi : comment dépasser les oppositions stériles entre besoins locaux, aspirations régionales et défis globaux ?

Si l'on suit l'éthique de la décentralisation, une planification décentralisée à l'échelle régionale ne peut se bâtir qu'à partir de propositions concrètes et concertées issues des populations. C'est pourquoi la PAP débute par l'échelon local, afin d'alimenter, dans une deuxième étape, une planification régionale réellement décentralisée : c'est le choix d'un *développement régional de bas en haut*, dont la finalité est d'établir une concertation et une gestion complémentaires aux niveaux locaux et régionaux (cf. théorie de l'ascendance). Ainsi, la PAP enclenche donc d'abord une dynamique au niveau des collectivités locales, et la poursuit ensuite dans plusieurs directions, que ce soit qualitativement (une planification locale de plus en plus riche), horizontalement (extension aux collectivités locales voisines), ou verticalement (du local au régional).

**Exemple d'application :** Dans la vallée du Sénégal, la SAED, subissant de multiples pressions des autres Conseils Ruraux comme de l'Etat, a pris en charge en avril 2001 l'extension de la démarche. Après la phase pilote, pour couvrir le plus rapidement et le plus efficacement possible la Vallée, il a été mis en place un mode d'intervention qui tentait de respecter les principes initiaux. Ainsi, afin de conserver au mieux l'autonomie de décision de la collectivité locale tout en s'offrant la possibilité d'une couverture opérationnelle de la Vallée, la démarche suivante a été adoptée. Tout d'abord, les services de l'équipe d'animation sont proposés simultanément à toutes les communautés rurales de la Vallée, lors de "Comités Départementaux de Développement" (CDD), instances officielles de concertation qui rassemblent tous les responsables au niveau départemental. Ensuite, l'équipe attend les sollicitations des Conseils Ruraux intéressés pour débiter la démarche.

Cela permet d'échelonner les processus dans chaque communauté rurale, donc de permettre un rythme propre et endogène à chaque collectivité locale, tout en gardant une cadence de réalisations compatible avec les exigences manifestées par le Développement.

Mais cette extension horizontale ne suffit pas. Une autre dynamique est à accompagner, celle-ci dans une perspective verticale : une régionalisation ascendante. La mise en cohérence et la convergence au niveau régional des dynamiques locales sont indispensables, en particulier pour faciliter le respect d'une certaine équité territoriale entre les différents espaces et pour la gestion commune de ressources. Néanmoins, de la même façon qu'entre le terroir villageois et la collectivité locale, une régionalisation imaginée dans l'optique de la décentralisation ne peut se réduire à un contrôle descendant de cohérence. L'accord obtenu entre la collectivité locale et ses populations sur le devenir du territoire et de ses différents terroirs doit certes être amendé et validé au niveau régional, à la fois par les pouvoirs régionaux et les collectivités locales voisines, mais cette phase d'amendement/validation est alors à appréhender *dans les deux sens*, comme une interaction itérative modifiant progressivement à la fois les perceptions et les projets régionaux comme locaux. En fait, on se retrouve au niveau régional au début d'une nouvelle phase d'apprentissage *via* la PAP, mais cette fois-ci entre collectivité régionale et collectivités locales à la place de la relation entre collectivité locale et populations. Cependant, ce nouvel apprentissage est grandement facilité par les compétences qu'ont acquises les collectivités locales dans la phase précédente, qu'elles doivent maintenant parvenir à diffuser au niveau englobant. De même, l'implication des populations dans la réflexion des collectivités locales et leurs nouvelles capacités de maîtrise des systèmes d'information (donc régionaux comme locaux) peuvent leur permettre d'influer plus profondément les débats du niveau régional. L'enjeu est donc d'ancrer profondément dans un cadre institutionnel régional la dynamique locale qui s'est installée. C'est l'objet d'une nouvelle étape de la PAP, qui commence par accompagner, dès qu'elle apparaît, la prise de conscience des élus locaux sur la nécessité de se concerter au-delà de leur propre territoire local.

**Exemple d'application :** Dans la vallée du Sénégal, dès l'année 2000, les élus de la première communauté rurale touchée, Ross Béthio, ont organisé d'eux-mêmes une rencontre avec les élus des communautés rurales voisines, pressentant déjà le besoin d'une certaine concertation pour réussir leur propre plan. L'interdépendance des espaces le long du fleuve, notamment les problématiques spécifiques liées aux relations entre amont et aval et entre zone inondable et arrière pays, rendent inévitables la coordination des actions. D'autres rencontres du même type ont eu lieu, s'institutionnalisant doucement sous l'égide de l'association régionale des élus locaux. C'est à ce stade-là, début 2001, que l'équipe d'animation de l'Opération POAS a provoqué l'émergence d'un regroupement interdisciplinaire régional pour appuyer techniquement les collectivités locales. Ce groupe, rassemblant des universitaires, des cadres techniques et des conseillers du Conseil Régional, a comme objectif général de renforcer les capacités de gestion de territoire au niveau régional et de développer les concertations et la coordination entre les niveaux amont et aval, locaux et régionaux, dans la vallée.

LA PAP représente ainsi une dynamique ascendante progressive, par une construction sociale graduelle et des actes de gestion progressivement renforcés, à partir de la collectivité locale jusqu'à l'instance sous-régionale (cf. encadré n°6). La région y est alors un nouveau espace de territorialisation, où parviennent des représentants locaux portés par les dynamiques d'apprentissage à une échelle plus locale. La PAP cherche alors à y soutenir une réflexion collective intégrant à la fois les populations, les collectivités locales et les collectivités

régionales, selon les mêmes principes que développés précédemment. L'enjeu en est toujours l'approfondissement de l'appropriation territoriale, ici à deux niveaux simultanés, local et régional, ce qui nécessitera la conception de "techniques d'interfaces" (cf. supra) souples et originales. L'utilisation de systèmes d'information informatisés et de modèles de simulation de type SMA peut alors permettre, avec une animation adaptée de type auto-conception, de construire progressivement des "états des lieux" de situations territoriales régionales collectivement partagés, depuis les représentants villageois jusqu'au élus régionaux. Ainsi, dans cet accompagnement territorial, l'enjeu de l'instrumentation est toujours de créer un espace d'expression et de négociation concertée où les valeurs véhiculées par l'ascendance acquièrent une certaine influence. C'est dans ce sens qu'est utilisé dans la PAP le support SelfCormas (SIG x jeu de rôles x SMA) entre village et communauté rurale et entre communauté rurale et région : un usage multi-scalaire d'une plate-forme de modélisation, qui permet des aller-retour entre les différents niveaux de décision, autour d'une représentation commune progressivement partagée et continuellement enrichie.

L'interface entre collectivité régionale et locale constitue donc la deuxième étape de la PAP et reprend ainsi les différents enjeux de l'ascendance. Cela concerne tout d'abord le renforcement de pouvoirs locaux, car l'expression d'un point de vue local à l'échelle régionale prendra beaucoup plus de poids. Mais la mise en perspective des projets locaux à l'aulne des enjeux régionaux modèrera aussi les dérives localistes. Au niveau régional, les représentant locaux se retrouvent face à un enjeu différent, dans un champ différent, donc avec un comportement différent, mais en ayant intégré des "capacités" et des enjeux locaux importants, grâce à la dynamique d'accompagnement mise en place d'abord au niveau local. C'est donc une régionalisation différente que nous envisageons ici ,en référence à notre théorie de l'ascendance. Une régionalisation ascendante où le niveau régional s'appuie sur les processus locaux de développement au lieu de chercher à les cadrer, voire les susciter : c'est notre perception de l'articulation ascendante d'une société continue.

## **IV Conclusion : l'accompagnement territorial, une nouvelle forme d'appui technique**

### **IV.1. Une nouvelle méthode pour la conception d'opérations de développement**

L'appui technique à la prise en charge de territoire ne peut être appréhendé comme un quelconque transfert de technologie ou de savoir-faire, tant, dans ce domaine délicat des interactions entre sociétés, nature et espace, il est difficile d'appréhender tous les facteurs ayant une influence sur les évolutions futures et tant les choix de valeurs, qui n'appartiennent pas au domaine technique, y sont essentiels. L'accompagnement territorial a donc deux enjeux, l'un sur le fond, l'autre sur la forme. Sur le fond, L'enjeu est de faire émerger un processus de décision sur les territoires qui soit le plus "démocratique"<sup>244</sup> possible, c'est-à-dire le plus autonome du conseil technique, le plus concerté possible et le plus alimenté en informations utiles. Sur la forme, l'objectif n'est plus de décèler la "bonne" solution, en particulier technique, mais d'organiser une prise en charge continue des territoires qui soit la plus adaptable et durable possible. Autrement dit, l'accompagnement territorial, qu'il soit vu sous sa forme sociologique (amorçage de processus)

---

<sup>244</sup> Cf. supra en deuxième partie notre définition à la fois universaliste et minimaliste de la qualité démocratique d'un processus de décision.

ou technologique (gestion de l'information), consiste à la mise à disposition de supports et d'instruments visant la transformation de la répartition des pouvoirs et des savoirs, afin de favoriser l'influence de la population sur les décisions concernant son devenir.

Il faut alors reconnaître que cette forme d'accompagnement entraîne l'appui technique dans une position nouvelle et délicate. Tout d'abord parce que c'est une nouvelle pratique qui lui est proposée, foncièrement différente de ce qu'il a appris et pratiqué depuis des années. Ensuite parce que les acteurs locaux, souvent novices vis-à-vis de leurs responsabilités dans la décision, abusent eux-mêmes de l'expertise technique et lui transfèrent spontanément une partie de leurs responsabilités. Autrement dit, l'accompagnement territorial implique une remise en cause des *habitus* acquis par chaque partenaire. L'appui technique doit donc pouvoir s'appuyer sur des supports méthodologiques spécifiques, lui permettant de s'affirmer confortablement dans son nouveau rôle. Deux types d'accompagnement peuvent alors être imaginés. Le premier considère que l'apprentissage des acteurs passe par une présence initialement assez forte du tuteur (cf. les démarches participatives), qui s'effacera progressivement au fur et à mesure de l'affirmation des compétences de l'apprenti. Par essence, cela signifie que les apprentis sont les acteurs locaux, pas le conseil technique. La seconde voie, que nous avons choisie ici, suggère de laisser les apprentis (conseil technique compris) découvrir d'eux-mêmes leurs nouveaux rôles par l'action (le fameux "apprendre à apprendre"), en s'appuyant sur des supports les mettant directement dans leurs nouvelles postures : le besoin d'une coupure nette au départ est indispensable à la réinitialisation d'une relation foncièrement différente. L'accompagnement territorial constitue donc une nouvelle forme profondément différente d'appui technique, qui a alors besoin d'une méthodologie d'intervention et d'outils qui permettent ce renversement.

En résumé, les supports de l'accompagnement territorial sont ainsi conçus en s'appuyant sur le raisonnement suivant :

1. Face à la diversité des options idéologiques qui résident derrière le concept de participation, il est d'abord capital que le scientifique explicite clairement les relations entre savoir, pouvoir et citoyens qui sous-tendent sa méthodologie. En particulier, toute représentation (diagnostic, cartographie, système d'information, modèle,...) est subjective et l'expert a du mal à cerner la part de subjectivité qu'il introduit dans le mode de représentation qu'il propose. Il est donc capital que celui-ci s'attache à délimiter le plus précisément possible son intervention et son influence.
2. Le développement territorial est une question complexe sans solution optimale, qui implique toujours des choix subjectifs d'avenir. Il ne s'agit alors pas de trouver la meilleure solution à un problème fini (domaine de la logique) mais d'orienter les actions en fonction d'une finalité choisie (domaine des valeurs).
3. Lorsque choix subjectif il y a, notre position est de dire que la responsabilité de ce choix est du rôle du politique et du citoyen, non du scientifique (cf. supra).
4. Pour tout ce qui concerne le développement d'un territoire, la phase d'expertise technique doit donc être précédée par une étape qui permet aux acteurs de *prendre en main* le processus de réflexion afin de cadrer l'intervention en fonction de leur propre subjectivité, *que ce soit au niveau du fond* (identifier le type de développement vers lequel on souhaite

tendre, le type de valeurs sociales que l'on souhaite conserver, les questions que l'on souhaite traiter prioritairement,..) *ou de la forme* (méthodes d'information et de concertation, type de modèles conceptuel utilisé, partage des missions entre les différents acteurs –experts compris-,...).

5. La prise de décision collective est un processus continu et itératif, en perpétuel apprentissage par l'action. Transférer aux acteurs la capacité de piloter le processus équivaut alors à leur procurer la capacité non pas simplement d'utiliser mais de faire évoluer d'eux-mêmes les supports techniques de la prise de décision comme leurs propres pratiques de décision (information et participation des différentes catégories d'acteurs, prise en compte du long terme,...). Il ne faut donc plus raisonner en termes de produits conjoncturels et de « plans », mais en termes de capacités et de compétences.
6. Dans le cadre de la décentralisation territoriale, cela implique alors la remise en cause de la méthodologie habituelle (diagnostic-planification-action), y compris sous sa forme participative :
  - Le meilleur apprentissage pour un transfert de compétences (c'est-à-dire un transfert qui porte autant sur le pouvoir que sur le savoir) est celui qui procède de l'action, en mettant directement les différents protagonistes dans leur nouvelle position : l'apprentissage d'un pouvoir se fait par la pratique de ce pouvoir ; l'apprentissage d'une nouvelle légitimité se fait par la mise en action de cette nouvelle légitimité (et par la reconnaissance par les autres que cette mise en action implique).
  - Le diagnostic est une mauvaise entrée pour initier un processus de transfert, car il constitue l'une des étapes où le savoir technique de l'expert est le plus prégnant (sur les modes de représentation comme sur les connaissances à mobiliser).
  - La planification est une démarche intellectuelle fortement technicisée (diagnostic-planification), imposant la projection dans le futur avant même toute action, cette dernière n'étant que la résultante finale du processus. C'est une approche antinomique avec un apprentissage collectif *par l'action*, débutant par les priorités des acteurs : ces dernières sont le plus souvent pragmatiquement tournées vers l'action rapide dans le monde réel.
  - L'enjeu prioritaire de la cartographie participative n'est pas de *produire* une représentation consensuelle mais de *transférer* durablement des capacités de cartographie aux acteurs, pour qu'ils puissent d'eux-mêmes construire et faire constamment évoluer leurs représentations.

Face à ce constat, la méthode d'accompagnement territorial, ou *accompagnement à la prise en charge locale d'un territoire*, repose sur les éléments suivants :

- Le pilotage de la démarche est laissé aux responsables locaux légitimes : dans la majorité des cas, les élus locaux. Ce sont eux qui programment les ateliers, sélectionnent leurs participants, établissent le rythme des concertations. La mission de l'expertise est d'aider ces responsables à progresser, pas de les remplacer, que ce

soit dans les choix des options fondamentales (options de cartographie, choix de développement, forme du processus de concertation,...) comme dans la sélection des acteurs représentatifs.

- L'objectif de l'intervention est fixé par les participants (pas de thème imposé, tel que la gestion des ressources naturelles, le développement économique, etc.). L'approche débute donc par le choix par les acteurs de la première question qu'ils veulent traiter et pour laquelle ils ont sollicité l'appui des experts.
- L'accompagnement territorial à l'ascendance a pour ambition l'émergence de situations territoriales propices à l'expression du changement social, ce qui peut se résumer aux deux intentions suivantes :
  - En s'appuyant sur notre concept de champ territorial, il s'agira d'abord de faciliter l'émergence d'une *dynamique d'appropriation territoriale ascendante*;
  - Il s'agit ensuite de parvenir à des conditions permettant **un changement de comportement durable**, d'abord en proposant au conseil technique des démarches et des outils permettant un changement de rôle et de statut, ensuite en facilitant au niveau local l'installation "d'univers dans lesquels les gens ont intérêt à l'universel"(Bourdieu 1994, 166).

Pour cela, de premières étapes méthodologiques ont été identifiées et testées.

1. Organiser, par l'apprentissage par l'action, **un transfert de capacités** de l'encadrement technique et politique vers les collectivités locales et leurs citoyens. Ce transfert vise l'acquisition par les acteurs de ces capacités selon trois étapes chronologiques :
  - Première étape : être reconnu par leur environnement (technique, institutionnel et social) comme pleinement responsable de leur territoire ;
  - Deuxième étape : avoir acquis les compétences politiques (concertation, négociation, prise d'autorité sur le conseil technique,...) autant que techniques (maîtrise de l'information) de cette responsabilité ;
  - Troisième étape : savoir améliorer le processus local de décision pour faciliter l'expression d'une pression territoriale démocratique.
2. Préparer l'encadrement technique à une offre adéquate lorsque les demandes de conseil émergent, à chaque étape du processus de décision, de la collectivité locale. Pour cela, l'accompagnement territorial propose une plate-forme méthodologique originale,
  - dont l'unique objectif est de fournir **un support technique permettant un pilotage en apprentissage permanent**, les acteurs locaux agissant à chaque étape par rapport à la direction qu'ils souhaitent *explicitement* prendre à ce moment-là, au regard des analyses et des concertations dont ils peuvent disposer ;
  - dont l'enjeu méthodologique est alors simplement de permettre cette explicitation

et son évolution. La *maîtrise* par tous les individus de l'information utile à la décision en est un enjeu capitale.

En ce qui concerne les outils de représentation (cartographie, diagnostic,...), l'objectif est de transférer aux acteurs les choix guidant ces représentations. C'est la méthode d'*auto-conception*, qui pose que le système d'information le plus maîtrisable par, et le plus adapté à, un acteur sera celui qu'il a conçu lui-même et qui laisse les acteurs s'approprier une information technique du même niveau de complexité que la question à traiter. Le principe d'auto-conception est alors appliqué aux différents outils mobilisables pour la prise en charge d'un territoire (carte, SIG, simulation, planification,...).

#### **IV.2. Une stratégie pour adapter progressivement des opérations de développement descendantes.**

L'accompagnement territorial apparaît ainsi comme une méthodologie d'intervention globale, intervenant dès la conception de l'appui, en amont de l'intervention, afin de proposer une méthodologie différente pour les opérations d'appui au développement local ou à la décentralisation territoriale. Cependant, dans de nombreux cas, l'équipe qui souhaitera appliquer les principes de l'ascendance ne pourra intervenir qu'une fois les grandes lignes de l'opération déjà définies par de hauts responsables, de façon descendante. Fidèle à la perception progressive et continue des processus sociaux, il s'agira alors de faire progressivement évoluer les perceptions, les comportements et les pratiques des différents protagonistes, afin de préparer l'environnement à l'émergence future d'opérations plus ascendantes.

Dans cette perspective, respecter les principes de l'ascendance signifie alors de débiter chaque action de conseil par une remise à plat des enjeux généraux de développement sur la zone considérée, sans remettre en question les objectifs officiels déjà assignés à l'opération. En effet, de nos jours le discours sur le développement local a été intégré par tous et tout document officiel sur une opération d'appui au développement (le diagnostic initial en particulier) mêle indistinctement de véritables enjeux de développement local et des options plus descendantes. Malheureusement derrière les discours et les diagnostics, ce sont ensuite des interventions et des comportements descendants qui sont ensuite mis en place, ne traitant plus qu'en périphérie, ou plus du tout, les enjeux de départ. Mais voilà l'entrée qui permettra d'insérer progressivement les principes de l'ascendance dans ces opérations : la profonde différence existant entre les enjeux affichés et les actions retenues.

Ainsi quelle que soit la prestation de service commandée au conseil technique, si celui souhaite intégrer progressivement les principes de l'ascendance, il débute alors son intervention par une demande de formalisation des enjeux, en prenant la précaution de positionner cette demande le plus loin possible en amont de l'action sur laquelle il intervient. L'objectif non affiché est de revenir aux enjeux de départ et de les dérouler ensuite progressivement jusqu'aux actions de terrain. Il s'agit donc, sans remettre explicitement en cause l'opération, de parvenir à faire progressivement évoluer les actions et les pratiques en cours afin qu'elles répondent mieux aux enjeux officiellement affichés de développement local. Cette progressive et prudente modification des pratiques ne doit produire aucune confrontation avec les partenaires : il s'agit absolument d'être *avec eux* pour les aider à mettre en place leurs objectifs et non pas *contre eux* pour remettre en cause leurs pratiques. D'où la stratégie de renouer le lien entre les enjeux

officiels et les actions, qui répond à une gêne enfouie que ressentent tous les intervenants<sup>245</sup> et sur laquelle l'animation d'accompagnement est alors considérée comme bénéfique.

### **Exemple d'application : Deux cas en Nouvelle Calédonie.**

Dans le premier exemple, les services du développement ont sollicité l'institut local de recherche (IAC<sup>246</sup>) pour la conception d'un système d'information et de suivi sur l'une de leurs opérations de développement. Il s'agissait d'une opération d'appui à la structuration économique des productions agricoles, décidée en haut lieu et qui ciblait particulièrement la réhabilitation d'une structure de commercialisation locale en déliquescence. Cette opération avait d'autorité rassemblé les différents services techniques, les trois mairies de la zone et la structure de commercialisation comme partenaires de l'opération. L'équipe de l'institut a alors proposé de réaliser une première enquête informelle auprès des différents partenaires impliqués dans l'opération, afin de bâtir les termes de référence de ce futur système. Cette "enquête informelle" a consisté à rencontrer séparément chacun des partenaires, avec les objectifs suivants :

- Il s'agissait d'abord de leur demander :
  - d'exprimer leur point de vue sur les grands enjeux de développement de la région concernée pour les cinq prochaines années, hors du contexte particulier de l'opération;
  - d'exprimer ensuite leurs points de vue sur les grands enjeux de développement pour l'agriculture sur la région concernée pour les cinq prochaines années, hors du contexte particulier de l'opération;
  - d'exprimer ensuite leurs points de vue sur les grands enjeux pour leur structure concernant les cinq prochaines années, hors du contexte particulier de l'opération;
- Il s'agissait ensuite de reprendre en détails les différents objectifs officiellement assignés à l'opération, pour leur permettre :
  - de les classer en fonction de leur propre point de vue;
  - d'identifier les actions prévues qui correspondent à chaque enjeu;
  - de préciser le partenaire responsable de chaque action identifiée;

Ce travail avait plusieurs objectifs cachés. D'abord, il permet une démarche ascendante entre partenaires, permettant à chacun de communiquer sur ses propres priorités et de s'entendre ensuite, lors des restitutions communes, sur de véritables grandes priorités parmi toutes celles affichées. Ensuite, la remise en perspective des enjeux permet de remettre en valeur les objectifs de développement local et de reconsidérer donc de façon conciliante les actions en cours, pour permettre leurs évolutions. Souvent, il s'agit surtout de nouvelles procédures, ou d'une amélioration des procédures, permettant d'impliquer plus fortement les acteurs locaux dans l'opération.

- En dernière étape, on en arrive alors au système de suivi proprement dit, demande initiale du service technique. L'entrée par le suivi est l'une des entrées les plus adaptées pour une modification progressive des pratiques vers les principes de l'ascendance. En effet, comme développé ci-dessus, suivre des actions implique d'abord de bien définir les enjeux prioritaires à partir desquels on va les suivre et les

---

<sup>245</sup> Nos propositions n'ont pas la prétention de faire découvrir les véritables enjeux de développement, et de développement local, à des praticiens au prise depuis des années avec le terrain et qui les ont depuis longtemps intégrés, mais de mettre à leur disposition des méthodes et des outils leur permettant de révéler et traiter au grand jour leur frustration retenue face aux trop faibles liens existant entre ces enjeux généreux et les actions contrites.

<sup>246</sup> Institut Agronomique néo-Calédonien.



évaluer, donc de revenir aux enjeux initiaux de développement local. De plus, le suivi étant une action continue dans laquelle on peut impliquer profondément les opérateurs, nous avons donc ensuite un moyen idéal et non conflictuel pour intervenir progressivement sur la qualité ascendante des actions en cours. L'animation d'accompagnement peut alors proposer graduellement des outils et des méthodes d'animation qui permettent d'améliorer l'adéquation des actions avec les enjeux affichés, en reprenant les principes de l'ascendance (auto-conception,...).

Dans le deuxième exemple, c'est le maire d'une commune néo-calédonienne qui a contacté l'IAC pour la réalisation de cartographies des potentialités pour les cultures vivrières (igname, manioc, maraîchage). Lors des premiers contacts, l'équipe a demandé au maire d'expliquer les mobiles de cette commande. L' élu a précisé qu'il souhaitait développer une plus grande commercialisation des productions vivrières, afin d'améliorer les revenus des familles mélanésiennes peu intégrées au marché. L'équipe a alors suggéré une démarche de cartographie participative, où l'on construirait avec les acteurs intéressés par cette commercialisation un état des lieux permettant d'identifier les différentes contraintes à cette commercialisation (dispersion des cultures dans les montagnes, routes en mauvais état, cultures trop extensives, critères de qualité et de régularité à respecter pour la commercialisation,...). L'équipe a ensuite réalisé seule (sans contact avec les populations) de premiers supports de démonstration (type supports jeu de rôles : cartographie de base, cartes à jouer avec les différents produits susceptibles d'être produits), puis les a présentés au maire. Celui-ci s'est montré très intéressé par la démarche et les produits qui pourraient en sortir (construction collective du projet, distinction des contraintes, donc des appuis à fournir, selon les situations locales; identification et mobilisation des producteurs intéressés; (in)formation de ces producteurs sur les exigences d'une commercialisation,...). Nous en arrivions alors à la partie la plus fondamentale : quelle *entrée* pour initier de façon judicieuse, à partir de ces idées, le processus de concertation avec les acteurs ? Là, c'est le plus ancien membre de l'équipe d'appui qui, par sa connaissance du terrain, a suppléé le maire : il a suggéré de s'appuyer sur les associations de marchés de proximité, qui organisent jusque dans des lieux reculés de petits marchés hebdomadaires avec quelques exposants, permettant d'écouler sur place (vu le coût des déplacements) les petites productions vivrières locales. Les membres de ces associations, formelles ou informelles, sont donc à la fois producteurs locaux et exposants des marchés (voire ensuite acheteurs). Jusqu'à présent en Nouvelle Calédonie, aucune opération d'appui à la commercialisation ne s'est appuyée sur ces petits marchés spontanés, les considérant trop modestes par rapport à leurs objectifs de grande commercialisation. Sur le conseil de l'équipe, le maire a donc décidé d'organiser une tournée auprès de tous ces marchés de proximité, où il leur présentait son "idée"<sup>247</sup> et leur demandait de **réfléchir** à ce qu'ils en pensaient, s'ils trouvaient l'idée judicieuse ou au contraire perturbante pour leurs marchés et, dans le cas où cette idée leur seyait, quelles orientations leur paraissaient alors intéressantes. Aucune réponse ne leur était demandée dès cette présentation, mais le maire attendrait ensuite que se manifestent ceux qui seraient intéressés. Lors de ces réunions, l'équipe technique s'est positionnée très en retrait et a bien spécifié qu'elle était ici parce que le maire lui avait demandé un appui et que ces réunions avaient lieu parce que celui-ci souhaitait soumettre son idée aux associations de marchés, pensant qu'elles étaient à la fois les plus expertes sur le thème et qu'elles seraient les plus touchées par des modifications des pratiques de

---

<sup>247</sup> Au lieu de pousser l' élu à la précision opérationnelle de ses objectifs, l'équipe avait au contraire aidé le maire à la prudence et à faire "marche arrière" lorsqu'il avait déjà en tête des projets précis d'appui : il fallait en rester au stade de l'objectif, pour laisser la forme de l'intervention émerger ensuite du dialogue avec les acteurs. Il n'est cependant pas difficile de convaincre des élus d'en revenir à cette prudence, lorsque ce conseil vient d'un conseil technique, ce qui les rassure sur l'opérationnalité à venir de la suite de la démarche.

commercialisation... Ainsi, à partir d'une demande de cartographie des potentialités agronomiques, le dialogue avec la mairie avait pu aboutir rapidement à une initiative beaucoup plus floue et itérative, une "idée" qui allait être soumise aux acteurs et leur permettre de prendre en charge la suite du processus... Les principes de l'ascendance, et le positionnement des acteurs qu'ils suggèrent, étaient en marche.

Ainsi l'accompagnement territorial, qu'il soit envisagé sous forme d'une intervention globale pensée dès l'amont ou d'un appui progressif aux opérations déjà en place, repose beaucoup plus sur une posture particulière que sur une méthode spécifique. Et, si les premiers supports techniques, autrement dit les premières instrumentations, présentés dans cet ouvrage permettent d'accompagner ce changement de posture, l'essentiel n'en demeure pas moins dans l'apprentissage de comportements différents, qu'il faut donc poursuivre inlassablement. Il serait en effet erroné de ramener les enjeux sous-entendus par l'ascendance et sa démarche d'accompagnement à une simple question de méthode. Comme l'ont montré les dérives des approches participatives, toute méthodologie, quelle que soit sa qualité, sera détournée, le plus souvent inconsciemment, si ses utilisateurs ont d'autres finalités et d'autres paradigmes que ceux à l'origine des supports conçus. La méthode n'est qu'un appui plus rigoureux pour renforcer un comportement et une finalité déjà définis. L'essentiel est en amont, dans une rupture épistémologique vis-à-vis du savoir scientifique omnipotent, dans un changement de mentalité et d'attitude dans le comportement du conseil technique vis-à-vis de la société. Ce n'est qu'une fois ce changement opéré que la méthode peut simplement aider à mieux réaliser les nouveaux objectifs. C'est pourquoi la nouvelle forme de planification proposée supra, la nouvelle nature de conseil technique et les quelques nouveaux supports de concertation qui y ont été présentés ne suffiront pas à installer un véritable accompagnement territorial tel que souhaité ici. La recherche d'un bouleversement des comportements reste toujours d'actualité.

# Perspectives

## **I L'évolution des comportements, un défi à poursuivre.**

Peu de produits et de projets techniques, une analyse s'enrichissant graduellement et non exhaustive et "intégrée" dès les premières étapes : la dimension essentielle de l'ascendance n'est donc pas technique, ce qui gêne très considérablement la pensée techniciste régnant jusqu'à présent en maîtresse absolue sur tous les processus de décision concernant la gestion d'un territoire. L'accompagnement territorial, au lieu de considérer ces faits comme des contraintes externes à la démarche, les assume comme l'un des défis fondamentaux de l'appui à réaliser. Du coup, la sensibilisation et la formation des cadres et des dirigeants aux nouvelles pratiques, la diffusion des savoirs et des valeurs qui y sont liées sont prioritaires et doivent se poursuivre.

Dès le départ, l'accompagnement territorial avait pour enjeu une évolution profonde de l'encadrement scientifique et technique, afin d'être plus en cohérence avec les principes de la décentralisation (cf. première partie). Toutefois, malgré les avancées de la démarche, l'évolution des services d'appui, ancrés dans des habitus acquis par des années de pratique, reste difficile. Elle est dans tous les cas beaucoup moins rapide que celle des élus et des populations. Ainsi, dans le cas de l'opération pilote POAS, agents de la recherche et du développement ont été les plus difficiles à mobiliser, pour des raisons diverses<sup>248</sup> mais révélatrices de certaines réticences. Certes, les agents de ces services qui étaient convaincus au départ des enjeux de la démarche, et qui ont permis qu'elle existe localement, le sont restés, mais peu de "nouveaux" ont "intégré les rangs". Les réflexes technocratiques et (con)descendants sont si profondément inculqués que même ceux dont la mission officielle est d'appuyer le développement décentralisé considèrent souvent ce type d'accompagnement comme "populiste" ou "trop long". De même, les bailleurs de fonds soutiennent paradoxalement très peu les initiatives qui renforceraient véritablement le pouvoir des acteurs locaux vis-à-vis du conseil technique. Par exemple, aucun des partenaires de l'opération pilote POAS n'a réussi, malgré ses efforts, à obtenir qu'une partie des fonds de l'opération soient directement versée aux collectivités, pourtant "maître d'œuvre" du processus. Comment une collectivité peut-elle se poser en maître d'œuvre d'un travail d'appui effectué par des services qui financent entièrement les actions ? Comment peut-elle acquérir une certaine autonomie de décision si tous les fonds proviennent de ces mêmes structures d'appui technique qui ont monopolisé la décision depuis des décennies ? De la même façon, en ce qui concerne l'exemple néo-calédonien, la plupart des opérations dites de développement local sont définies par les responsables des services techniques, depuis leurs objectifs jusqu'à la forme de leur réalisation et même la liste de leurs actions. Le type de participation des populations y est défini de la même façon. Ici, les démarches plus participatives ne sont pas considérées populistes ou trop longues, mais "inadaptées au contexte local"... La technocratie n'a pas de frontières.

---

<sup>248</sup> Moyens insuffisants, organisation déficiente, lenteur des procédures internes, mentalité technocratique,...

L'amélioration du comportement de l'encadrement institutionnel et technique, et en particulier supérieur, reste donc aujourd'hui encore l'enjeu fondamental à poursuivre pour l'ascendance. La conception de supports de formation et d'enseignement devient donc une priorité, pour parvenir à une approche authentique de la décentralisation où le conseil technique apprendra à répondre à une demande plutôt que la formuler lui-même. Or, dans cette recherche d'une évolution des comportements, deux voies complémentaires paraissent prioritaires. Pour modifier la façon d'agir de l'encadrement technique, et particulièrement des décideurs, hauts cadres supérieurs de l'administration et des services techniques, la formation continue et la sensibilisation paraissent de peu d'efficacité, face à des décennies de formation et de pratiques ayant mis en valeur la supériorité du savoir technique. Il ne reste donc que deux alternatives. Les *habitus* et les pratiques étant profondément ancrés, la meilleure voie est d'initier très en amont la modification des comportements, et un travail profond sur la formation supérieure initiale semble indispensable pour modifier les schèmes incorporés par le savoir technique (cf. éditorial de la revue *Natures, Sciences, Sociétés* 1999, 2). C'est une option qui a été prise sur les deux terrains précités (vallée du Sénégal et Nouvelle Calédonie), où des diplômés supérieurs universitaires sont actuellement mis en place. C'est toutefois l'option la plus longue, la plus délicate et la plus incertaine. Elle n'empêche pas d'amorcer dès à présent l'émergence sur le terrain de nouveaux comportements. Comment ? Du jeune étudiant au chercheur éprouvé, en passant par l'agent d'encadrement agricole ou le cadre supérieur d'un service technique, certains agents ont, naturellement, cette perception différente de la place du savoir scientifique dans la société. Ils ont réussi à conserver celle-ci malgré les carcans technicistes et suffisants de leur formation et de leurs expériences professionnelles. C'est ce type d'esprits différents, présents sur les terrains en question, qui ont permis la mise en place et la réussite des expériences relatées supra, malgré les réticences et les inerties de leurs institutions. Ainsi, après la formation supérieure visant les futurs décideurs du développement, la deuxième voie possible vers cette rupture épistémologique du conseil technique est dans l'appui à ces aptitudes existantes, peu perceptibles pour l'instant au sein des comportements dominants et des décisions descendantes technocratiques. Plutôt que de formation ou de sensibilisation forcenées, il s'agit alors de sélection. En effet, l'accent devrait beaucoup plus être mis sur la sélection de ces aptitudes minoritaires déjà adaptées plutôt que sur la formation continue à grande échelle de professionnels peu réceptifs qu'il sera très difficile de faire évoluer au regard des habitudes acquises (cf. l'exemple des dérives des approches participatives).

## **II Pour une géographie engagée de l'action territoriale.**

On le voit, les fondements de notre géographie de l'action territoriale dépassent largement les considérations techniques. Tout en s'attelant à une recherche technologique et méthodologique, elle plaide en réalité pour un engagement à la fois plus soutenu et plus explicite de la discipline vers des options politiques, éthiques, voire philosophiques. C'est le souhait d'une géographie de l'action et d'une géographie engagée.

Ainsi pour l'ascendance, l'enjeu de l'appui aux sociétés, qu'elles soient du Nord ou du Sud, n'est plus dans l'aide au "développement", tentative de normalisation technico-économiste du monde vers une seule fin, en fonction de jugements de valeurs essentiellement économistes et non

universels<sup>249</sup> (Wallerstein 1985, Latouche 1986 et 1989, Dumont 1988, Jacob 1991). Il est dans une recherche que nous considérons, subjectivement certes, comme plus universelle : celle d'une plus grande influence des citoyens sur les décisions de leur société<sup>250</sup>. La gageure est ainsi dans l'accompagnement d'un progrès non plus technique mais politique (Partant 1982, Finkelkraut 1987, Habermas 1988, Lévy 1991a, Jacob 1991, Ferrier 1984 et 1998). Mais nous l'abordons par sa facette géographique, même si nos incursions en sciences politiques et sociologiques sont régulières. En effet, les travaux présentés ici se penchent sur ce qui constitue peut-être les deux grandes spécificités de la géographie (Dory 1989, Ferrier 1984, Lévy 1991, Gagnon 1994) : le territoire et sa maîtrise sociale, la carte, sa conception et son utilisation. Tout aussi constitutifs du "métier" de géographe est la conception, motivée par l'ascendance, de supports de formation et d'information pour une société plus *géographique*, qui appréhende mieux l'espace comme un lien entre les hommes. Enfin, à l'ère du "tout-communication" et du "tout-instrument", et surtout du "tout-est-bon", pour le géographe le ciselage minutieux des techniques et des méthodes mérite de se poursuivre. Face à cette technicité grandissante des outils, le souci de rendre accessibles les travaux les plus novateurs au plus grand nombre s'intègre dans sa démarche, afin que l'outil informatif ne remplace pas le décret, au service d'un Prince habitué aux faveurs du géographe.

La pratique géographique de l'ascendance révèle ainsi une connexion surprenante entre la conception pragmatique d'une instrumentation territoriale et la réflexion géographique philosophique vers une nouvelle Modernité de l'Homme<sup>251</sup>, cette nouvelle prise de responsabilités envers la Terre dont l'une des facettes se dessine peut-être derrière le concept d'ascendance. Autrement dit, après le "référentiel habitant" investi par J.P. Ferrier (1998), c'est ici le "référentiel agissant" de l'homme *public* qui est visé. Mais il est capital de reconnaître, pour la rigueur de l'itinéraire scientifique, que ce paradigme n'est néanmoins pas une vérité universelle, mais un choix de société, en particulier fortement marqué par notre culture française, chantre de la Modernité depuis des siècles. Ainsi, ce qui apparaît dans le paradigme de l'ascendance, c'est l'itinéraire *particulier* d'une civilisation, depuis la Grèce jusqu'à la "Modernité 3" de J.P. Ferrier (1998), en passant par la Révolution française et sa conception de la chose politique. Plutôt que de continuer l'erreur millénaire à vouloir imposer notre Modernité, c'est seulement en l'envisageant ainsi, comme une composante particulière d'une aventure universelle, que nous parviendrons peut-être à communiquer avec l'Autre sur de futures valeurs partagées... Les géographes accompagnent donc à nouveau les caravelles, à la découverte des mondes inconnus qui se dressent à l'horizon : nouvelle Modernité de l'Homme comme nouveaux espaces du politique.

Voilà donc le choix de navigation de notre caravelle. Oscillant entre des vents souvent contraires, depuis ceux porteurs des subtils parfums théoriques jusqu'à ceux chargés des senteurs chaudes du terrain, c'est un voyage particulier, alliant les préoccupations opérationnelles pour une

---

<sup>249</sup> Le développement, "défini par le fait d'atteindre [une] fin, en tant que norme naturelle de l'être considéré" (Castoriadis 1977, 212) n'est-il pas un paradigme occidental fruit d'une expérience historique particulière" (Jacob 1991, 75) ? Cette fin, "naturelle" (Castoriadis 1977, 212) et économiste (que l'on soit capitaliste ou marxiste d'ailleurs), n'est en effet pas difficile à discerner : "accroître indéfiniment la production" (Jacob 1991, 74).

<sup>250</sup> A l'encontre de ceux qui jugent développement économique et droits de l'homme intrinsèquement unis, que ce soit pour encenser ce couple ou pour relativiser les droits de l'homme, il est aisé de remarquer que les deux ne sont pas couramment liés dans l'histoire et la géographie de notre planète et que le degré d'expression des droits de l'homme dans un Etat est loin de recouper celui du développement économique.

<sup>251</sup> Que J.P. Ferrier nomme "Modernité 3" (Ferrier 1998).

instrumentalisation prudente mais influente, à la formalisation théorique des questionnements soulevés. La *théorie par l'action*, si l'on ose dire, véritable enjeu<sup>252</sup> de recherche. Le choix de navigation est osé, et s'arrêter à chaque terre concrète, à chaque souci indigène, retarde peut-être d'autant la découverte d'un vaste continent. Il reflète cependant une espérance: celle que chaque escale matérielle de ce cabotage besogneux aide à mieux préciser la direction de destinations théoriques lointaines... Les marins ne disent-ils pas que sur les mers aux vents imprévisibles et changeants, le chemin le plus court est rarement le meilleur ?

---

<sup>252</sup> Au sens premier : la somme que le joueur prend le risque de mettre en jeu.

# Bibliographie

Akrich M., Gallon M., Latour B., 1987. A qui tient le succès des innovations ? Pp. 14-29 *in* Gérer et Comprendre, **12**, Annales de l'Ecole des Mines, Paris.

Allaire G., 1988. Problèmes méthodologiques de l'analyse localisée des systèmes socio-économiques. Pp. 179-190, *in* M. Jollivet (éd. sc.), Pour une agriculture diversifiée, L'Harmattan, Paris.

Apel K.O., 1987 (trad. par R. Lellouche). L'éthique à l'âge de la science. L'a priori de la communauté communicationnelle et les fondements de l'éthique. 138 p., Presses Univ. de Lille, Lille.

Arendt H., 1972. Le système totalitaire. 313 p., Le Seuil, Paris.

Argyris C., Schön D.A. 1995. Organizational learning II. Theory, method and practice. Addison-Wesley, Reading.

Aronoff S., 1989. GIS : a management perspective. 294 p., WDL Publ., Ottawa.

Attonaty J.M., Chatelin M.H., 1990. L'évolution des méthodes et langages de simulation. Pp. 105-117 *in* J. Brossier, B. Vissac et J.L. Lemoigne. Modélisation systémique et système agraire. INRA, Paris.

Avenier M.J., 1992. Recherche-action et épistémologies constructivistes, modélisation systémique et organisations socio-économiques complexes. Pp. 403-420, *in* Rev. Int. System., **4**, Dunod, Paris.

Badie B., 1995. La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect. 276 p. Fayard, Paris.

Badie B., 1997. Entretien, Pp. 63-68 *in* Sc. Humaines, Hors série 17, Auxerre.

Bailly J.P., 1999. Demain est déjà là. Prospective, débat, décision publique. 166 p., Editions de l'Aube, La Tour de l'Aigues.

Balme R., 1996 (éd). Les politiques du néo-régionalisme. 301 p., Economica, Paris.

Balme R., Faure A., Mabileau A, 1999 (éds). Les nouvelles politiques locales. 486 p., Presses de Sciences Po, Paris.

Barber B., 1997. Démocratie forte. 329 p., Desclée de Brouwer, Paris.

Barbier M., 1998. Pratiques de recherche et invention d'une situation de gestion d'un risque de

nuisance. D'une étude de cas à une recherche-intervention. 420 p., Thèse de Doctorat, Université Lyon 3, Lyon.

Barreteau O., Bousquet F., 2000. Shadoc : a multi-agent model to tackle viability of irrigated systems. Pp. 139-162 *in* Annals of Operations Research, **94**, 1-4, Elsevier.

Barreteau O., D'Aquino P., Bousquet F., Le Page C., 2001a. Le jeu de rôles à l'interface entre systèmes réel et virtuel pour la gestion de ressources renouvelables. Exemples d'application au Sénégal. 9 p., *in* Actes du séminaire international sur les Zones Inter-Tropicales humides, IRD, Bamako.

Barreteau, O., Bousquet, F., Attonaty J.M., 2001b. Role-playing games for opening the black box of multi-agent systems: method and lessons of its application to Senegal River Valley irrigated systems. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* **4**, 2.

Barreteau, O., Le Page, C., D'Aquino P., 2003. Role-Playing Games, Models and Negotiation Processes. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* **6**, 2.

Behnke R.H., Scoones I., 1992. Repenser l'écologie des parcours : implications pour la gestion des terres de parcours en Afrique. , 46 p., Progr. Rés. Zon. Arid., IIED, **23**, Ov. Dev. Inst., London.

Bell C., Newby H., 1971. Community studies, an introduction to the sociology of the local community. 262 p., G. Allen et Unwin Ltd, London.

Benko G., Lipietz A., 1992. Les régions qui gagnent. 424 p., PUF, Paris.

Berdoulay V., Entrikin N., 1998. Lieu et sujet. Perspectives théoriques. Pp. 45-49 *in* l'Espace Géographique, **2**, Armand-Collin, Paris.

Bernus E., 1991. Touaregs, chronique de l'Azawak., 175 p., Plume, Paris.

Berthomé J., Mercoiret J., 1993. Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d'Afrique sahélienne. 349 p., L'Harmattan, Paris.

Bertrand M.J., Frémont A., Gallais J., Metton A., 1976. L'espace vécu. 275 p., Colloque, CNRS, Rouen.

Bierschenk T., 1988. Development Project as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A case study from Benin. Pp.146-160, *in* Sociologia Ruralis, XXVIII, 2-3, Blackwell, Oxford.

Billaz R., Dufumier M., 1980. Développement des zones arides. Recherche et développement en agriculture. 188 p., PUF, Paris.

Blanc-Pamard C., 1981. Espace réel et espace interprété par les communautés rurales des hautes terres malgaches. 12 p, . *in* Journée Milieux et espaces tropicaux, Multigr., EHESS, Paris.



Blanc-Pamard C., Chatelin T. *et al.* (ed.sc.), 1986. Milieux et paysages : essais sur diverses modalités de connaissance. 154 p., Collect. Recherches en géographie, Masson, Paris.

Bobbio N., 1996. Libéralisme et démocratie. 123 p., Ed. du Cerf, Paris.

Boltanski L., Thévenot L., 1989. De la justification : les économies de grandeur. 381 p., Gallimard, Paris.

Bottazzi G., 1991. On est toujours le "local" de quelque "global". Pour une (re)définition de l'espace local. Pp. 69-91, *in* Espaces et Sociétés, Univ. de Toulouse, L'Harmattan, Paris.

Boudeville J.R., 1961. Les espaces économiques. 127 p., PUF, Paris.

Bourdieu P., 1977. Questions de politique. Pp. 55-89 *in* Actes de la Recherche en Sciences Sociales, **16**, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

Bourdieu P., 1980. Le sens pratique. 477 p., Ed. de Minuit, Paris.

Bourdieu P., 1992. Pour une anthropologie réflexive. 267 p., Le Seuil, Paris.

Bourdieu P., 1994. Raisons pratiques. Sur une théorie de l'action. 251 p., Seuil, Paris.

Bourdieu P., 1997. Méditations pascaliennes. 316 p., Seuil, Paris.

Bourdieu P., 2000. Propos sur le champ politique. 110 p., Presses Universitaires de Lyon, Lyon.

Bourgeot A., 1981. L'organisation territoriale chez les Touaregs. Pp. 53-55 *in* Production pastorale et société, **8**, EHESS, Paris.

Bourgeot A., 1994. Une rupture du couple écologie-économie. La crise du pastoralisme touareg. Pp. 63-78, *in* C. Blanc-Pamard et J. Boutrais (éd. sc.), A la croisée des parcours. Pasteurs, éleveurs, cultivateurs. ORSTOM, Bondy.

Bousquet F., Bakam I., Proton H., Le Page C., 1998. Cormas : common-pool resources and multi-agent systems. Pp. 826-838 *in* Lecture Note in Artificial Intelligence, **1416**, Springer, Berlin.

Bousquet F., Barreteau O., Le Page C., Mullon C., Weber J., 1999. An environmental modelling approach. The use of multi-agent simulations. Pp. 113-122 *in* F. Blasco et A. Weill (éd. sc.), Advances in environmental modelling. Elsevier, Paris.

Brewer G.D., 1985. Methods for synthesis : policy exercises in sustainable development of the biosphere. Pp. 455-474 *in* Clark, Munn (éd. sc.), Sustainable development of the biosphere, Cambridge Univ. Press, New-York.

Brun A., 1982. Pays, paysans, paysages dans les Vosges du sud. Un exemple de recherche orientée vers le développement. Pp. 689-699, *in* BTI, **374**, Ministère de l'Agriculture, Paris.

Brunet R., 1967. Les phénomènes de discontinuité en géographie. 117 p., Coll. Mém. et Doc., **7**, CNRS, Paris.

Brunet R., 1990. Le territoire dans les turbulences. 223 p., Reclus, Montpellier.

Brunet R., Ferras R., Théry H., 1992. Les mots de la géographie. Dictionnaire critique. 518 p., Reclus, La Documentation Française, Paris.

Calame P., 1994. Un territoire pour l'homme. 93 p., Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Callon M., 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction. Pp. 169-208, *in* L'année sociologique, **36**, Presses Univ. de France, Paris.

Callon M., 1989. La science et ses réseaux. 214 p., La Découverte, Paris.

Campbell H., Masser I., 1995. GIS and organizations : how effective are GIS in practice ? 178 p., Taylor & Francis, London.

Caron P., Mota D., 1996. Proposition méthodologique pour un diagnostic territorial rapide. *In* Séminaire international. Enquêtes rapides, enquêtes participatives, la recherche agricole à l'épreuve des savoirs paysans. ICRA, Cotonou.

Castoriadis C., 1977. Réflexions sur le "développement" et la "rationalité". Pp. 123-136 *in* C. Mendes (dir.), Le mythe du développement, Esprit, Le seuil, Paris.

Chambers R., Belshaw D., 1973. Managing rural development : lessons from Eastern Africa. 110 p., Inst. of Dev., Brighton.

Chambers R., Pacey A., Thrupp L.A., 1989. Farmer first: farmer innovation and agricultural research. 218 p., Intermediate Technology Publications, London.

Chambers R., 1992. Rural Appraisal : Rapid, Relaxed and Participatory. 147 p., IDS discussion paper, n° 311, Brighton.

Chambers R., 1993. Methods for analysis by farmers : the professional challenge. Pp. 87-101, *in* Journal for Farming Systems Research-Extension, **4**, 1, IIED, Brighton.

Chauveau J.P., 1994. Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie du développement. Pp. 221-234 *in*, J.P. Jacob, P. Lavigne-Delville, Les associations paysannes en Afrique, APAD, Kharthala, IUED, Paris.

Chevallier J. (éd), 1994. L'identité politique. 496 p., PUF, Paris.

Chevallier J.J., Daudelin S., 1996. La géomatique pour l'aide à la décision en gestion des ressources naturelles. Exemple de la protection des paysages forestiers. Pp. 11-25 *in* Revue Internationale de Géomatique, **6**, 1, Hermès, Paris.

CIRAD, 1994. Séminaire international sur les recherches-système en agriculture et développement rural. 2 tomes, Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), Montpellier.

Clarke S.E., 1995. Institutional logic's and local economic development : a comparative analysis of eight American cities. Pp. 513-533 *in* Intern. Journ. of Urb. and Reg. Plan., **19**, 4.

Claval P., 1968. Régions, nations, grands espaces. 837 p., Génin, Paris.

Claval P., 1997. Le territoire dans la transition à la postmodernité. 14 p., *in* J. Bonnemaïson, L. Cambrézy, L. Quinty-Bourgeois (éds), Le territoire, lien ou frontière ORSTOM, Paris.

Clouet Y., 1993. Bilan des expériences de gestion de terroir et des ressources naturelles. 79 p, Observatoire du Sahara et du Sahel, CIRAD, Montpellier.

Collectif, 1976. L'espace vécu. Actes du colloque de Rouen. 134 p., Université de Rouen, Rouen.

Collectif, 1993. Gestion de terroir. Problèmes identifiés par les opérateurs de terrain en Afrique et à Madagascar. 56 p., Coll. Travaux de recherche-développement, CIRAD, Montpellier.

Commere R. (éd), 1989. Le développement local en milieu rural. 221 p., Université de Saint Etienne, Saint Etienne.

Corniaux C., D'Aquino P., Molenat G., 2003. Towards an adaptation of rangelands management and scientists interventions in a new agro-pastoral context. Case study in rice-based farming systems in the Delta of Senegal River. VIIème International Rangeland Congress, Durban, South Africa, 26 July - 1 August 2003.

Courlet C., 1994. Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on ? *In* C. Courlet, B. Soulag (éd. sc.), Industrie, territoires et politiques publiques, L'Harmattan, Paris.

Crozier M., Friedberg E., 1977. L'acteur et le système. 436 p., Le Seuil, Paris.

Dahl R., 1961 (éd. fr. 1971). Qui gouverne ? 369 p., Armand Collin, Paris.

D'Aquino 1996. Les évolutions dans l'occupation de l'espace et l'utilisation des ressources en zone agropastorale sahélienne. 268 p. Thèse de Doctorat, Institut de Géographie, Université d'Aix-Marseille I, Aix en Provence.

D'Aquino P., 1998a. Quels choix fonciers en zone agropastorale sahélienne ? Pp. 175-188 *in* Rev. Tiers-Monde, **39**, 153, IEDES, Paris.

D'Aquino P., 1998b. Décentralisation et gestion locale des ressources. L'Opération Pilote sur les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols pour la vallée du fleuve Sénégal. Rapport de présentation de la démarche. 31 p., Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), Montpellier.

D'Aquino P., Etienne M., Barreteau O., C. Le Page, F. Bousquet, 2000. Modélisation d'accompagnement : l'usage des simulations multi-agents dans des processus de décision sur la gestion des ressources naturelles. 19 p., *in* Le pilotage des agro-écosystèmes : complémentarités terrain-modélisation et aide à la décision, Cirad, Montpellier.

D'Aquino P., Corniaux C., Diop B., Camara S., 2001. Vers une dynamique endogène de gestion de l'espace pastoral et irrigué : l'Opération Pilote POAS dans le Delta du fleuve Sénégal. Pp. 201-208 *in* Elevage et gestion de parcours au Sahel, implications pour le développement, E. Tielkes, E. Schlecht et P. Hiernaux (éd. sc.), Verlag Grauer, Stuttgart.

D'Aquino P., 2002. Accompagner une maîtrise ascendante des territoires. Prémices d'une géographie de l'action territoriale. Rapport d'Habilitation à Diriger les Recherches en Géographie et Sciences de l'Aménagement, 323 p, Université d'Aix-Marseille I, Aix en Provence.

Darré J.P., Le Guen, Lémery, 1989. Changement technique et structure professionnelle locale en agriculture. Pp. 67-74, *in* Economie et Sociologie Rurales, **192-193**, INRA, Ivry.

Darré J.P., 1993. Du sens aux actes. Comment transformer en idées neuves les dialogues de tous les jours. 234 p., Gerdal, Paris.

Darré J.P., 1999. La production de la connaissance pour l'action : arguments contre le racisme de l'intelligence. 244 p., Maison des Sciences de l'Homme, INRA, Paris.

David P., 1994. Les standards des technologies de l'information, les normes de communication et l'Etat : un problème de biens publics. Pp. 249-278, *in* A. Orléan (éd), Analyse économique des conventions, Coll. Economie, PUF, Paris.

De Carlo L., 1999. La participation en aménagement : un processus démocratique ? Pp. 183-198 *in* Espaces et Sociétés, **97-98**, Toulouse.

Dedie O., Genieys W., 1998. Le développement local face à l'Europe : l'invention du pays cathare. Pp. 103-117 *in* Sciences de la Société, **45**, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.

Deutsch M., 1994. Constructive conflict resolution : principles, training, and research. *In* Journal of social issues, **50**, 1, Blackwell, Malden.

Di Méo G., 1985. Les formations socio-spatiales ou la dimension infra-régionale en géographie. Pp. 661-689, *in* Annales de Géographie, **526**, CNRS, Armand-Collin, Paris.

Di Méo G., 1991. L'homme, la société, l'espace. 319 p., Anthropos, Paris.

Di Méo G., 1998. Géographie sociale et territoires. 320 p., Nathan Université, Noisy-le-grand.

Dorandeu R., 1995. De la présomption de crise au discours fondateur. Pp. 61-70 *in* D. Rousseau (éd. sc.), La démocratie continue, Bruyant, L.G.D.J., Paris.

- Dory D., 1989. La géographie fondamentale. De l'exigence au projet. Pp. 21-25 in *Espaces Temps*, **40-41**, Paris.
- Dumont R., 1988. Un monde intolérable. Le libéralisme en question. 281 p., Seuil, Paris.
- Dumont G.F. 1994. L'aménagement du territoire. Objectifs, acteurs, modalités. 94 p., Editions d'Organisation, Paris.
- Dumont G.F., 1997. Le dessein identitaire des régions françaises. 10 p., in J. Bonnemaïson, L. Cambrézy, L. Quinty-Bourgeois (éds). *Le territoire, lien ou frontière*, ORSTOM, Paris.
- Durkheim M., 1969. *Leçons de sociologie*. 244 p., Presses Univ. de France, Paris.
- Duvernay J. (éd), 1989. *Le local en action*. 280 p., Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDLP), Institut de Formation en Développement Economique Communautaire (IFDEC), Editions de l'épargne, Paris.
- Ecobichon C., 1994. *L'information géographique. Nouvelles techniques, nouvelles pratiques*. 122 p., Hermès, Paris.
- Eisenstadt S., 1983. *Tradition, change and modernity*. 367 p. , Robert E: Krieger, Malabar.
- Ellsworth L., Diamé F., Diop S., Thieba D., 1992. *Le Diagnostic Participatif ou Participatory Rural Appraisal*. 130 p., PRAAP, Dakar.
- Elster J., 1989. *The cement of society. A study of social order*. 311 p., Cambridge Univ. Press, New-York.
- Entrikin J.N., 1991. *The Betweenness of Place, towards a Geography of Modernity*. 196 p., The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Favereau O., 1994. Règle, organisation et apprentissage collectif : un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes. Pp. 115-137, in Orlean A. (éd), *Analyse économique des conventions*. PUF, Paris.
- Fazzini N., 1995. *Les apprentissages du changement dans l'entreprise*. 303 p., L'Harmattan, Paris.
- Ferber J., 1995. *Les systèmes multi-agents : vers une intelligence collective*. 522 p., InterEditions, Paris.
- Ferrand, N., 1999 (éd. sc.). *Modèles et systèmes multi-agents pour la gestion de l'environnement et des territoires*. *Compte-rendus de colloque*, CEMAGREF éditions, Paris.
- Ferrier J.P., 1984. *Antée 1. La géographie, ça sert d'abord à parler du territoire, ou le métier des géographes*. 253 p., Edisud, Aix en Provence.
- Ferrier J.P., 1998. *Le contrat géographique ou l'habitation durable des territoires : Antée 2*. 247

p., Payot, Lausanne.

Ferry J.M., 1995. Une idée moderne de la "communauté". Pp. 109-124 *in* D. Rousseau (éd. sc.), La démocratie continue, Bruyant, L.G.D.J., Paris.

Fisher R., Ury W., Patton B., 1982. Comment réussir une négociation. 218 p., Seuil, Paris.

Forester J., 1989. Pratiques et professions. 230 p., Les annales de la recherche urbaine, **44-45**, Dunod, Paris.

Foucault M., 1986. L'archéologie du savoir. 275 p., Gallimard, Paris.

FPH 1992. Des initiatives locales aux politiques globales. Déclaration de Santiago. Document n°27, Fondation pour les Progrès de l'Homme, Paris.

Friedberg E., 1993. Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée. 405 p., Coll. Sociologie, Seuil, Paris.

Friedmann J., Douglass D., 1998. Cities for citizens : planning and the rise of civil society in a global age. 302 p., Chichester.

Friedmann J. Weaver G., 1978. Territory and function : the evolution of regional planning. 234 p., University of California Press, Los Angeles.

Gagnon C., 1994. La recomposition des territoires. Développement local viable. 271 p., Coll. Logiques sociales, L'Harmattan, Paris.

Gallais J., 1976. De quelques aspects de l'espace vécu dans les civilisations du monde tropical. Pp. 5-10, *in* L'Espace géographique, **1**, Velzy Doin, Paris.

Gallais J., 1984. Hommes du Sahel : espaces, temps et pouvoirs. Le delta intérieur du Niger, 1960-80. 289 p., Flammarion, Paris.

Giddens A., 1981. A contemporary critic of historical materialism : power, poverty and the state. 2 volumes, Macmillan, London.

Gilbert A., 1986. L'analyse de contenu des discours sur l'espace : une méthode. Pp. 13-25 *in* Le Géographe canadien, **30**, 1, Québec.

Girin J., 1987. L'objectivation des données subjectives. Eléments pour une théorie du dispositif dans la recherche interactive. Pp. 170-186, *in* Qualité des informations scientifiques en gestion. Méthodologies fondamentales en gestion. FNEGE, ISEOR, Paris.

Godard O., Ceron J.P., 1985. Planification décentralisée et modes de développement. L'expérience du Bureau Méridional de planification agricole en Provence. 205 p., Maison des Sciences de L'Homme, Paris.

- Godet M., 1985. Prospective et planification stratégique. 335 p., Economica, Paris.
- Godet M., 1991. L'avenir autrement. Paris : 207 p., Armand-Colin, Paris.
- Goffman E., 1973. La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi. 251 p., Coll. Le sens commun, Minuit, Paris.
- Goffman E., 1979. La mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public. 374 p., Coll. Le sens commun, Minuit, Paris.
- Gontcharoff G., 1996. Décalages. Quoi de neuf après trente ans ? Pp. 18-21, *in* Territoires, janvier 96.
- Gould B., Bailly A., 1995. Le pouvoir des cartes : Brian Harley et la cartographie. 120 p., Anthropos, Economica, Paris.
- Gourou P., 1973. Pour une géographie humaine. 388 p., Nouvelle Bibliothèque Scientifique, Flammarion, Paris.
- GRAAP, 1987. Pour une pédagogie de l'auto-promotion. GRAAP, Bobo-Dioulasso.
- Grémion P., 1970. Introduction à l'étude du système politico-administratif local. Pp. 51-73, *in* Sociologie du Travail, **1**, Elsevier, Paris.
- Grémion P., 1976. Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français. 473 p., Le Seuil, Collect. Sociologie, Paris.
- Guéhenno J.M., 1993. La fin de la démocratie. 170 p., Flammarion, Paris.
- Guérin J.P., Gumuchian H., 1985. Les représentations en actes. Actes du colloque de Lescheraines. 352 p., Institut de Géographie Alpine, Université de Grenoble, Grenoble.
- Guigou J.L., 1983. Coopération intercommunale et développement à la base. Pp. 187-210 *in* B. Planque (ed. sc.), le développement décentralisé. Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale, 297 p., LITEC, Paris.
- Habermas J., 1984. Théorie de l'agir communicationnel. 2 vol., Fayard, Paris.
- Habermas J., 1988. Le discours philosophique de la modernité. 484 p., NRF, Gallimard, Paris.
- Hägerstrand T., 1975. Space, Time and Human Conditions. Pp. 3-14 *in* A. Karlqvist, L. Lundqvist, F. Snickars, Dynamic Allocation of Urban Space. Saxon House, Farnborough.
- Harvey F.J., 1995. Improving multi-purpose GIS design: participative design. Pp. 313-328 *in* S. Hirte, A. Franck, Spatial information theory: a theoretical basis for GIS, Springer-Verlag, Berlin.
- Harvey F.J., et Chrisman N.R., 1998. Boundary objects and the social construction of GIS

technology. Pp. 1683-1694 *in* Environment and planning, **30**, Pion, London.

Hermet G., Badie B., Birnbaum P., Braud P., 1994. Dictionnaire de la science politique et des institutions publiques. 287 p., A. Colin, Paris.

Hildebrand P. E., 1981. Combining disciplines in rapid appraisal : the "sondeo" approach. Pp. 423-432, *in* Agricultural Administration, **8**, Washington.

Hoarau J., 1989. Eléments de géologie négative. Pp. 4-16, *in* Espaces Temps, **42**, Paris.

Hochet A.M., Aliba N., 1995. Développement rural et méthodes participatives en Afrique : la recherche-action-développement, une écoute, un engagement, une pratique. 207 p., L'Harmattan, Paris.

Hope A., Timmel S., 1984. Training for transformation : a handbook for community workers. Manbo Press, Gweru.

Houée P., 1996. Les politiques de développement rural. 136 p., INRA, Economica, Paris.

Hubert B., Mathieu N., 1992. Potentialités, contraintes, ressources : récurrence ou renouveau bien tempéré ? Pp. 307-320 *in* Sciences de la nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières. Ed. Sc. M. Jollivet, CNRS, 589 p. Paris.

Hubert B., 2000. L'action collective : pas seulement un exercice...mais un enjeu de recherche ! Pp.44-45, *in* Natures, Sciences, Sociétés, **8**, 1. Elsevier, Paris.

Hugon P., J. Coussy, 1991. Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne. 307 p., CERED-LAREA, Collect. Etudes et Documents, Ministère de la Coopération, Paris.

Human P., Zaïman A., 1996. Gérer pour l'auto-suffisance. Sur l'efficacité des organisations en Afrique. 198 p., Institut de Goré, Dakar.

Huntington S.P., 1968. Political Order in Changing Societies. 488 p., Yale University Press, New Haven.

Huttin C., 1982. Analyse de système et analyse historique de l'espace rural : convergences et contradictions. Application à l'étude de la dynamique d'un système rural d'une vallée vosgienne. 432 p., Thèse, Laboratoire d'Economie Rurale, ENSAIA, Nancy.

ICRA, 1996. Enquêtes rapides, enquêtes participatives, la recherche agricole à l'épreuve des savoirs paysans. Séminaire international, Cotonou.

INRA, 2000. Recherches pour et sur le développement territorial. Symposium, 2 tomes. INRA, Montpellier.

Jacob J., P., 1991. La dérive du tiers-mondisme. Défense de l'identité ou anti-modernisme ? Pp.



73-80 *in* *Espaces Temps*, **45-46**, Paris.

Johnson D., 2000. The New York Times, *in* *Courrier International* du 23 au 29 mars 2000.

Karsenty A., 1991. Décentralisation et gestion des ressources naturelles renouvelables. Bibliographie en langue française orientée vers les questions africaines. 82 p., CIRAD, Montpellier.

Khon Kaen University, 1985. Proceedings of the 1985 International Conference on Rapid Rural Appraisal. Khon Kaen University, Khon Kaen.

Koninck (de) R., Lévy J., 1989. Géographie : discours et avenir. Pp. 107-111 *in* *Espaces Temps*, **40-41**, Paris.

Koninck (de) R., 1993. Le compromis territorial. Pp. 43-47, *in* *Cahier des Sciences Humaines*, Hors-série "Trente ans", ORSTOM, Bondy.

Legay J.M. 1997. L'expérience et le modèle. Discours sur la méthode. 111 p., INRA, Paris.

Le Moigne J-L, 1990. La modélisation des systèmes complexes. 178 p., Dunod, Paris.

Lémery B., Barbier M., Barbier M., Chia E., 1997. La recherche-action en pratique. Réflexions autour d'une étude de cas. Pp. 71-89, *in* *Etud. Rech. Syst. Agraires Dév.*, **27**, INRA, Paris.

Leurs R., 1993. A resource manual for trainers and practitioners of Participatory Rural Appraisal. 185 p., University of Birmingham, Birmingham.

Lévy J., 1991. Géographies du politique. 220 p., Presses de la FNSP, Paris.

Lévy J., 1993. A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? Pp. 102-142 *in* *Espaces Temps*, **51-52**, Paris.

Lévy J., 1994. L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique. 442 p., Presses de la FNSP, Paris.

Lévy J., 1996. Le monde pour cité. 143 p., Coll. questions de politique, Hachette, Paris.

Liu M., 1997. Fondements et pratiques de la recherche-action. 351 p., L'Harmattan, Paris.

Lorentzon S., Forsström A., 1992. Géographie économique et humaine. 367 p., Göthenburg University, Göthenburg.

Lynam T., Bousquet F., D'aquino P., Barreteau O., Le Page C., Chinembiri F., Mombeshora B., à par. Adapting Science to adaptive managers. Spidergrams, belief models and multi-agent systems modelling. *In* *Conservation Ecology*, **5**, 2, 24. [online] URL: <http://www.consecol.org/vol5/iss2/art24>.

March J.G., Olsen J.P. 1989. Rediscovering institutions. 227 p., The Free Press, New-York.

- Marty A., 1993. La gestion de terroir et les éleveurs : un outil d'exclusion ou de négociation ? Pp. 327-344, *in* Tiers-Mondes, **26**, 1-2, IEDES, Paris.
- Mauriras-Bousquet M., 1984. Théorie et pratique ludiques. 177 p., Economica, Paris.
- Mengin J., 1989. Guide du développement local et du développement social. 164 p., L'Harmattan, Paris.
- Mercier G., 1989. Offre et demande sociale. Pp. 69-71 *in* Espaces Temps, **40-41**, Paris.
- Mermet L., 1991. Les exercices de simulation prospective. 32 p., ASCA, Paris.
- Mermet L., 1993a. Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société. 205 p., L'Harmattan, Paris.
- Mermet L., 1993b. Les exercices de simulation de politiques. *In* Natures, Sciences, Sociétés, **1**, 1, Elsevier, Paris.
- Midler C., 1994. Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage. Pp. 335-369, *in* Orlean A. (éd), Analyse économique des conventions, PUF, Paris.
- Mongolfier (de) J., Natali J.M., 1987. Le patrimoine du futur. 248 p., Economica, Paris.
- Montmonnier F., 1993. Comment faire mentir les cartes ? 232 p., Flammarion, Paris.
- Morin E., 1987. Penser l'Europe. 221 p., Gallimard, Paris).
- Morin E., 1999. Affronter l'incertitude. Pp. 66-67, *in* Sc. Hum., Hors série 24, Sciences Humaines, Auxerre.
- Némery J.C., Watcher S., 1994. Gouverner les territoires. 206 p., Coll. Monde en cours, DATAR, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Offner J.M., Pumain D., (dir.) 1996. Réseaux et territoires. Significations croisées. 280 p., Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Olivier de Sardan J.P., Paquot E., 1991. D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs. 204 p., GRET, Ministère français de la Coopération, La Documentation Française, Paris.
- Ollagnon H., 1989. Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. Pp.256-265, *in* N. Mathieu, P. Jollivet (éd. sc.). Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui. L'Harmattan, Paris.
- Ollagnon H., 1993. Gestion du vivant et stratégie patrimoniale. 168 p., INA, Paris.

- Ostrom E., 1990. *Governing the commons. The evolutions of institutions for collective action.* 280 p., The Cambridge University Press.
- Pavé F., 1989. *L'illusion informaticienne.* 270 p., L'Harmattan, Paris.
- Passet R., 1979. *L'économique et le vivant.* 287 p., Coll. Traces, Payot, Paris.
- PDRG, 1991. *Plan de Développement Intégré pour la Rive Gauche de la vallée du fleuve Sénégal. Tome I, Synthèse.* GERSAR/CACG, EUROCONSULT, Alexander & Gibb partn., SONED-Afrique, Tarbes, Arnhem, Reading, Dakar, 35 p + ann.
- Peattie L., 1968. *Reflections on advocacy planning.* Pp. 23-29, *in* Journal of the American of Planning Association, **34**, mars 1968, An. Plan. Ass., Washington.
- Pecqueur B., 1989. *Le développement local : mode ou modèle.* 149 p., Syros, Paris.
- Pélessier P., 1979. *Le paysan et le technicien : quelques aspects d'un difficile face à face.* Pp. 1-8 *in* Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale. Logiques paysannes et rationalités techniques. Mémoire ORSTOM, **89**, Paris.
- Pellegrino P., Ludi J.C., Albert G., Castella C., Lévy A., Klaue K., Martignon J.P., 1983. *Identité régionale et représentations collectives de l'espace.* Actes du colloque de Berne. 181 p., Centre régional universitaire de Berne, Berne.
- Perrin J.C., 1974. *Le développement régional.* 208 p., PUF, Paris.
- Perrin J.C., 1978. *Les bases théoriques de la planification régionale.* *In* Revue d'économie régionale et urbaine, **2**, ADICUER, Paris.
- Perrin J.C., 1979. *Analyse méso-économique et organisation de l'espace.* Pp. 128-140 *in* La découverte de l'espace dans la science économique de langue française, ASRDLF, Paris.
- Perrin J.C., 1983. *Contribution à une théorie de la planification décentralisée.* Pp. 157-177 *in* B. Planque (ed. sc.), *le développement décentralisé. Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale*, 297 p., LITEC, Paris.
- Perroux F., 1961. *L'économie du XXème siècle.* 598 p., PUF, Paris.
- Piatier A., 1981. *La structuration du territoire, condition du développement endogène.* Club de Genève, UNIDO, Wien.
- Pijnenburg B., Cavane E., 1997. *Community Participation and the Use of PRA in the LDF-Nampula Project.* Evaluation report. FAEF, UEM, Maputo.
- Pillet-Scwartz A.M., 1997. *Le temps des régions pluri-ethniques. Un exemple identifié au Nord-Est du Burkina Faso.* 9 p., *in* J. Bonnemaïson, L. Cambrézy, L. Quinty-Bourgeois (éds), *Le territoire, lien ou frontière*, ORSTOM, Paris.

- Pinchemel P. et G., 1988. La face de la terre. 518 p., Colin, Paris.
- Piolle X., 1991. Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territorialité. Pp. 349-358 *in* L'Espace Géographique, 4, Velzy Doin, Paris.
- Piveteau V., 1994. L'avenir à long terme des zones rurales fragiles. Approche par le jeu prospectif d'une question complexe. 355 p., Univ. Paris I, Paris.
- Pizzorno A., 1986. Sur la rationalité du choix démocratique. Pp. 119-138 *in* P. Birbaum et J. Leca, Sur l'individualisme, Presse de la FNSP, Paris.
- Pizzorno A., 2000. Identité et action collective. Pp. 38-41 *in* Sciences Humaines, 103, Sciences Humaines, Auxerre.
- Plane J.M., 2000. Méthodes de recherche-intervention en management. 256 p., L'Harmattan, Paris.
- Poche B., 1983. La région comme espace de référence identitaire. Pp. 2-10, *in* Espaces et Sociétés, 42, Anthropos, Paris.
- Poche B., 1985. Une définition sociologique de la région ? Pp. 226-238 *in* Cah. Int. de la Sociol., LXXIX, PUF, Paris.
- Poche B., 1996. L'espace fragmenté. Eléments pour une analyse sociologique de la territorialité. 276 p., L'Harmattan, paris.
- Pornon H., 1998. Systèmes d'information géographique, pouvoir et organisations. Géomatique et stratégies d'acteurs. 255 p., L'Harmattan, Paris.
- Preteceille E., 1991. Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Mondialisation de l'économie et localisation du politique. Pp. 5-36, *in* Espaces et Sociétés, ?, L'Harmattan, Paris.
- Pretty J., Guit J., Thompson J. Scoones I, 1995. Participatory Learning in Action. A Trainers' Guide for Participatory Learning in Action. 116 p., Participatory Methodology Series, International Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Przeworski A., 1996 (éd. sc.). Sustainable democracy. 141 p., Cambridge Univ. Press, New York.
- Putmann R.D., 1993. Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton Univ. Press, New York.
- Queri L., 1980. Etat technicien, changement social et pouvoir local : élites du changement et mouvement des pays de bretagne. 378 p., EHESS, Paris.
- Quermonne J.L., 1995. Démocratie continue et évaluation des politiques publiques. Pp. 157-165

in D. Rousseau (éd. sc.), *La démocratie continue*, Bruyant, L.G.D.J., Paris.

Raffestin C., 1977. Paysage et territorialité. *In Cahiers de Géographie du Québec*, **21**, 53, Québec.

Raffestin C., 1980. Pour une géographie du pouvoir. 249 p., Coll. Géographie économique et sociale, LITEC, Paris.

Raffestin C., 1986. Ecogenèse territoriale et territorialité. Pp.175-185 in R. Brunet et F. Auriac (éd. sc.), *L'espace, jeux et enjeux*. Fayard, Paris.

Reijntjes C., Haverkort B., Waters-Bayer A., 1995. Une agriculture pour l'avenir : une introduction à l'agriculture durable avec peu d'intrants externes. 473 p., Karthala, Paris.

Rémy J., 1988. Les courants fondateurs de la sociologie urbaine américaine : des origines à 1970. Pp. 7-38, in *Espaces et Sociétés*, **56**, Anthropos, Paris.

Resweber J.P., 1995. La recherche-action. 127 p., Coll. QSJ, 3009, Presses Universitaires de France, Paris.

Reymond H., 1981. Une problématique théorique de la géographie : plaidoyer pour une chorotaxie expérimentale. Pp. 163-249 in H. Isnard, J.B. Racine, *Problématiques de la géographie*, PUF, Paris.

Richardson H.W., 1977. City size and national spatial strategies in developing countries. Staff Working Paper, **252**, World Bank, Washington.

Ricoeur P., 1995. *Le juste*. Tome 1. 221 p., Esprit, Paris.

Ricoeur P., 2001. *Le juste*. Tome 2. 297 p., Esprit, Paris.

Rhoades R., 1982. The art of the informal agricultural survey. 76 p., Social Science Department Training Document, **2**, Lima.

Rölling N., 1994. Platforms for decision-making about ecosystems. Pp. 385-393, in L.O. Fresco, L. Stroosnijder, J. Bouma, H. Van Keulen (éds. sc.), *The Future of the Land : Mobilising and Integrating Knowledge for Land Use Options*. John Wiley, London.

Rosenau J. N., 1990. *Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity*. 480 p., Princeton Univ. Press, Princeton.

Rosenau J. N., 1992. *Governance without government : order and change in world politics*. 311 p., Cambridge Univ. Press, New-York.

Rousseau D., 1996. De la démocratie participative à la démocratie continue. P. 16, in *Le Monde*, quotidien, 1<sup>er</sup> Février 1996, Paris.

- Rousseau D., 1995 (dir.). La démocratie continue. 165 p., Bruyant, L.G.D.J., Paris.
- Ruault C., 1996. L'invention collective de l'action. Initiatives de groupes d'agriculteurs et développement local. 256 p., L'Harmattan, Paris.
- Russ J., 1994. Les théories du pouvoir. 349 p., Librairie Générale Française, Le Livre de Poche, Paris.
- Sack R.D., 1986. Human Territoriality : its Theory and History. 256 p., Cambridge University Press, New-York.
- Sack R.D., 1992. Place modernity, and the consumer's world : a relational framework for geographical analysis. 256 p., J. Hopkins University Press, London.
- Sager T., 1994. Communicative planning theory. 288 p., Aldershot, Alverbury.
- Saint-Martin A., 1981. La recherche-action : enjeux et pratiques. Rev. Intern. d'Action Commun., **5**, Univ. Montréal, Québec.
- Sandberg A., 1993. Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le grand nord norvégien : éléments pour une analyse comparative. Pp. 323-335, *in* Natures, Sciences, Sociétés, **2**, 4, Elsevier, Paris.
- Sautter G., 1983. Problèmes rencontrés en Afrique noire et à Madagascar pour intégrer la connaissance locale des milieux naturels et de l'utilisation du sol. *in* Les environnements et leur maîtrise humaine. Ed. Sc. K. Fujirawa, spec. publ. 14, Univ. of Hiroshima (JAP).
- Sautter G., 1988. Le temps des méthodes. 21 p., Brochure AMIRA, **56**, Paris.
- Sautter G., 1993. Parcours d'un géographe. 708 p., Arguments, Paris.
- Savall H., Zardet V., 1995. Ingénierie stratégique de réseau. 517 p., Economica, Paris.
- Schönhutch M., Kievelitz U., 1994. Les méthodes de recherche et de planification dans la coopération au développement : diagnostic rapide en milieu rural, diagnostic participatif. 207 p., GTZ, Eschborn.
- Sebillotte M., Godard D., 1990. La fertilité : lecture agronomique de pratiques sociales. Multigr., Colloque Agriculture, Environment and Economic Development in European History. Fac. di Agraria, Milan.
- Sichman J.S., Conte R., Gilbert N., 1998. Multi-agent systems and agent based modelling. 236 p., Springer, Berlin.
- Silem A., Albertini J.M. (éds), 1999. Lexique d'économie. 626 p., Dalloz, Paris.
- Simon H.A., 1947 (trad.). Administration et processus de décision. 321 p., Economica, Paris.

Stein M. R., 1972. *The eclipse of community : an interpretation of american studies*. 430 p., Princeton Univ. Press, Princeton.

Stöhr W.B., 1978. *Center-down-and-outward development versus periphery-up-and-inward development : a comparison of two paradigms*. 263 p., University of Economics, Wien.

Stöhr W.B., Fraser-Taylor D.R. (eds. sc.), 1981. *Development from above or below*. 488 p., Wiley & Sons, New York.

Teyssier A., 1995. *La gestion de terroir, a review of the francophone concept, and a case-study of its application*. Pp. 43-48, *in The Rural extension bulletin*, 7, avril 1995, University of Reading, Reading.

Thirouin L., 1991. *Le hasard et les règles : le modèle du jeu dans la pensée de Pascal*. 222 p., J. Vrin, Paris.

Thom R., 1988. *Esquisse d'une sémiophysique*. 285 p., InterEditions, Paris.

(de) Tocqueville A., 1986 (rééd.). *De la démocratie en Amérique*. 2 vol., Galimard, Paris.

Tonneau J.P., Caron P., Clouet Y., 1998. *L'agriculture familiale au Nordeste (Brésil). Une recherche par analyses spatiales*. Pp. 39-49, *in Natures, Sciences, Sociétés*, 5, 3, Elsevier, Paris.

Uphoff N.T., Chen J.M., Goldsmith A.A., 1979. *Feasibility and application of rural development participation : a state-of-the-art paper*. 224 p., Center for International Studies, Cornell University, Ithaca.

Vabi M.B., 1998. *Problèmes liés à l'utilisation des méthodes participatives : enseignements tirés de l'application sur le terrain des PRA/RRA dans certains pays de la sous-région de l'Afrique Centrale*. Pp. 49-55, *in Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, 15-16, FTTP AOC, Douala.

Vachon B., 1993. *Le développement local. Théorie et pratique*. 331 p., Gaëtan Morin, Québec.

Veltz P., 1994. *Des territoires pour apprendre et innover*. 94 p., Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Veltz P., 1997. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. 262 p., PUF, Paris.

Viard J., 1994. *La société d'archipel ou les territoires du village global*. 126 p., Ed. de l'Aube, La Tour d'Aïgues.

Vissac B., Benoît M., 1993. *Les agricultures entre filières et territoires*. Pp.91-98, *in*. C. Courtet, M. Berlan-Darqué, Y. Demarne, *Agricultures et société*. Association Descartes, INRA, Paris.

Wallerstein I., 1985. *Le capitalisme historique*. 119 p., La Découverte, Paris.

Webber M.M., 1980. *A different paradigm for planning*. Pp. 151-162 in W.R. Burchell, G.

Sternlieb (éd. sc.), *Planning theory in the 1980's*, Center for urban policy research, New Brunswick.

Weber J., Betsch J.M., Cury P., 1990. A l'interface hommes-nature : les ressources renouvelables. Rapport introductif au colloque national Recherche et Environnement, CNRS, Strasbourg.

Weber J., Bailly D., 1993. Prévoir, c'est gouverner. Pp. 59-64, *in Natures, Sciences, Sociétés*, **1**, 1, Elsevier, Paris.

Weber J., Reveret J.P., 1993. Biens communs : les leures de la privatisation. Pp. 71-73, *Le Monde Diplomatique*, Coll. savoirs, **2**, Ed. Le Monde, Paris.

Weber J., 1995. Gestion des ressources renouvelables : fondements théoriques d'un programme de recherche. 21 p., polygr., CIRAD, Montpellier.

Wellmer A., 1989. Modèles de la liberté dans le monde moderne. Pp. 1506-539 *in Critique*, **505-506**, Ed. Minuit, Paris.

Whyte W.F., 1991. *Participatory action research*. 247 p., Sage, Newbury Park, London.

Winter S.G., Nelson R.R., 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. 437 p., The Belknap Press of Harvard University Press, New-York (USA).

Wittgenstein L., 1961. *Investigations Philosophiques*. 428 p., Gallimard, Paris (FRA).

Wirth L., 1964. *On cities and social life*. 350 p., Univ. Chicago Press, Chicago.

Yzerbyt V., Sharon G., 1996. *Connaître et juger autrui : une introduction à la cognition sociale*. 275 p., Press. Univ. de Grenoble, Grenoble.



# Illustrations

Patrick D'Aquino

## Encadré n°1

### Propositions et recommandations issues de l'atelier pour la gestion des ressources de la zone périphérique du Parc du Djoudj (17-19 mai 1999)

Les propositions des participants se structurent en deux parties : d'une part celles concernant le fonctionnement et l'organisation globale des relations entre le Parc et la zone périphérique; d'autre part celles concernant les actions à entreprendre pour la zone périphérique nord (zone de Débi-Tiguette), qui constituait l'étude de cas de l'atelier.

#### I. Recommandations concernant le Parc et toute la zone périphérique.

- Intégrer les représentants des chasseurs dans les comités d'usagers de la zone périphérique ("comité villageois"); qui dialoguent régulièrement avec le Parc et le Projet sénégal-allemand. La mise en valeur et l'organisation de règles d'usage sur la zone périphérique ne peuvent se faire sans une participation active des chasseurs, autrement que par leur participation à un comité de pilotage annuel du Parc.
- Provoquer des concertations régulières entre les représentants des éco-gardes et les agents de terrain du Parc, par exemple en les intégrant eux-aussi au Comité Villageois. Il est navrant de constater que la communication entre ces deux parties a du attendre un atelier qui ne visait pas cela et qui s'est tenu plusieurs années après la mise en place de ces éco-gardes
- Organiser le même type d'atelier pour traiter des deux autres zones périphériques du Parc et pour intégrer l'exploitation de la ressource ligneuse, ainsi qu'une meilleure connaissance de la pêche et des poissons.

#### II. Recommandations concernant la zone périphérique Nord.

##### II.1. Mise en place d'aménagement pastoraux dans la zone périphérique Nord.

Le diagnostic collectif effectué lors de cet atelier a dégagé les faits suivants : (i) le meilleur parcours pour les éleveurs est une zone inondée pendant deux mois maximum, et à l'optimum pendant 20 jours maximum; (ii) ce type de parcours est insuffisant en zone périphérique du Parc, à partir du mois d'avril; (iii) grâce aux ouvrages hydrauliques du Parc et des chasseurs, la plupart des infrastructures nécessaires à la régulation de ces périodes d'inondation sont présentes. De là, les participants ont précisé l'objectif de leurs propositions : provoquer une crue artificielle d'une dizaine de centimètres de profondeur en avril, pendant une vingtaine de jours, afin de favoriser le regain d'un pâturage de qualité hors du Parc à une époque où il fait défaut. L'espace concerné par cet aménagement serait constitué par la zone inondée se découvrant actuellement entre octobre et décembre. Cette zone constitue en effet déjà le meilleur pâturage et correspond au parcours (y compris pour les espèces herbacées recherchées) que l'on voudrait voir ressurgir en avril. Ces aménagements pastoraux, en provoquant la mise en place d'une prairie humide quasi permanente en zone périphérique, constitueraient une zone écologique tampon efficace, autant pour préserver le Parc d'activités perturbatrices que pour accroître les ressources alimentaires et l'habitat de la faune sauvage. Cependant, les participants ont aussi formulé beaucoup d'inquiétudes quant à la gestion et l'exploitation rationnelle de ces ressources pastorales. C'est pourquoi ils ont aussi émis les recommandations suivantes.

Pour cela, le groupe a dégagé des recommandations techniques, organisationnelles et politiques :

- Quatre options techniques possibles pour la réalisation d'Aménagements Hydrauliques Pastoraux (AHP).

La première utiliserait le canal du Caïman pour inonder la portion nord-est de la zone inondée se découvrant actuellement entre octobre et décembre. Elle nécessiterait *a priori* la construction d'une diguette entre le Parc et la zone inondée (afin d'éviter aux eaux d'envahir le Parc à une époque non souhaitée) et d'un ouvrage sur le canal du Caïman. La seconde utiliserait le canal d'irrigation à côté de Diadram I pour inonder la portion nord de la zone inondée se découvrant actuellement entre octobre et décembre. Cette option nécessiterait la construction d'un canal pour amener l'eau jusqu'à la zone et de diguettes<sup>13</sup> pour contenir l'eau sur cette zone. La troisième utiliserait les canaux des chasseurs pour inonder la portion nord et nord-est de la zone inondée se découvrant actuellement entre octobre et décembre (espace en bordure du *Dieupeulou*). Elle ne nécessiterait pas a priori d'aménagements particuliers mais une concertation avec les chasseurs et les autres utilisateurs du *Dieupeulou*. La quatrième possibilité utiliserait le *Djoudj*, puis le *Khoyoye* pour inonder la portion ouest de la zone inondée se découvrant actuellement entre octobre et décembre. Elle nécessiterait l'aménagement des nichoirs (prévu dans le Plan Quinquennal), puis la réalisation d'un ouvrage de régulation à la confluence *Djoudj-Khoyoye* (soit directement sur le *Djoudj*, soit sur le *Khoyoye*). Cette option nécessiterait aussi une collaboration du Parc pour ouvrir l'ouvrage du *Djoudj* quelques temps en Avril (évidemment une fois que les aménagements empêchant l'eau de pénétrer dans le Parc auront été réalisés). Chacune des options n'est pas antagoniste des autres, puisque chacune permettrait d'irriguer une portion différente. Cependant, si un classement doit être effectué, les participants préfèrent a priori la dernière option, car elle concerne une zone basse et reprend le trajet "naturel" des anciennes crues, ce qui limiterait les difficultés techniques de l'opération. De plus, elle concerne la zone la plus large. Enfin, une partie des aménagements nécessaires est déjà prévue dans le cadre du Plan Quinquennal du *Djoudj*. Au contraire, l'option concernant l'utilisation du canal du Caïman semble difficile pour certains des participants, les risques d'inondation du *Djoudj* étant trop grands.

- Des mesures d'accompagnement indispensables à la réalisation de ces AHP.

Les participants recommandent fortement au Conseil Rural d'organiser la constitution d'autres espaces pastoraux productifs ailleurs dans la Communauté Rurale, afin d'éviter la venue des autres troupeaux du Delta. Le représentant du Conseil Rural présent à l'atelier a assuré que cette politique était déjà en cours dans La Communauté Rurale, dans le cadre du Plan d'Occupation des Sols qui est actuellement mis en place. Les participants recommandent aussi fortement à leurs partenaires influents (Conseil Rural, Parc et Projet Zone Périphérique) de sensibiliser les autorités régionales afin qu'elles prennent des mesures évitant de même la venue de troupeaux extérieurs à la Communauté Rurale. Le représentant du Conseil Rural présent à l'atelier a signalé que cette politique de concertation avec les instances régionales était déjà en cours, toujours dans le cadre du Plan d'Occupation des Sols actuellement mis en place. Une journée de débat entre les instances régionales, l'Université de Saint Louis et le Conseil Rural a ainsi déjà eu lieu le 12 mai 1999. Enfin, au niveau du *Djoudj*, les participants recommandent fortement l'organisation d'une réunion spéciale du Comité d'orientation du Parc afin d'évaluer les différentes options techniques. Cette réunion permettrait tout d'abord de s'organiser dans l'utilisation des ouvrages existants (canal du Caïman, canaux des chasseurs, *Djoudj* et *Khoyoye*) pour répondre aux besoins des populations en pâturages. Ensuite, pour les options qui ne peuvent se suffire de cette

concertation, le Comité identifierait les études hydrauliques et topographiques complémentaires. Ces propositions précises d'aménagement, qui ont pour finalité afin d'améliorer une mise en valeur douce de la zone périphérique nord et d'annuler la pression de l'élevage sur le Parc, ne constituent pas les seules recommandations émises par les participants. Ils se sont aussi penchés sur les autres contraintes soulevées lors de l'atelier pour cette zone.

## II.2. Organisation de l'accès aux ressources sur la zone périphérique Nord.

Le premier problème concerne l'utilisation par les éleveurs des résidus de récolte. Les participants proposent au Conseil, qui a en charge la définition et l'application des règles dans le cadre de son nouveau Plan d'Occupation des Sols, de retenir la règle suivante : l'accès des parcelles aux troupeaux est interdite. Les éleveurs sont par contre autorisés à venir récolter les résidus de récolte pour alimenter leurs animaux. Les participants proposent aussi au Conseil Rural que les amendes recueillies dans le cadre de la lutte contre la divagation du bétail soient ré-investies sur les aménagements hydro-pastoraux proposés. Les participants demandent aussi au Conseil Rural de réfléchir à des mesures incitatives pour l'affectation de parcelles à la production fourragère. Ils suggèrent enfin au Conseil Rural de charger les éco-gardes de la surveillance des règles du POS sur leur zone. Afin de faciliter une rapide traduction concrète de ces propositions, et l'enrichissement possible du POS de la CR de Ross Béthio par des règles complémentaires sur la zone, les participants demandent au Conseil Rural de mettre rapidement en place la Commission de Zone, qui doit être chargée de la gestion du POS sur la zone périphérique Nord du Djoudj. Les participants ont achevé cette conception de propositions en identifiant les différents partenaires qu'il fallait associer, afin d'assurer la continuation et réussite de leur entreprise. Ils ont ainsi proposé de diffuser leurs recommandations aux partenaires suivants. Les participants souhaitent ainsi que leurs recommandations soient communiquées :

- aux instances régionales de Saint Louis
- au Conseil Rural de Ross Béthio
- à la préfecture du département de Dagana
- au CERP du département de Dagana
- au PNOD et à la Station Biologique du Djoudj
- à l'UICN
- au Comité d'orientation du PNOD
- au Comité de pilotage du PNOD
- à la GTZ
- aux amodiataires de la zone périphérique du Djoudj
- au Comité Inter-Villageois élargi.

Fait à Saint-Louis, le 15 Juin 1999

## Encadré n°2

### La situation de la Vallée du Sénégal

Séparant le Sénégal de la Mauritanie, la vallée du fleuve du Sénégal est située en bordure septentrionale de la zone sahélienne (cf. figure n°). La vallée du fleuve du Sénégal connaît néanmoins une densité démographique considérable, qui s'explique par la présence du fleuve long de 1800 km, qui constitue la plus importante ressource en eau de surface du pays. La Vallée est depuis longtemps mise en valeur par les populations riveraines. Jusqu'au milieu du vingtième siècle, l'agriculture s'y partageait entre les cultures pluviales (petit mil) sur les dunes sableuses bordant le lit majeur du fleuve et les cultures de décrue (maraîchage, mil, maïs, sorgho) sur les sols plus lourds inondables. Lorsque ces cultures saisonnières étaient achevées, les troupeaux paissaient sur les chaumes et s'abreuvaient au fleuve, alors que pendant la saison de culture ils se repliaient sur les vastes parcours dunaires périphériques de la Vallée. L'aménagement hydro-agricole de la zone inondable, perturbation la plus importante de la région, a débuté dans les années 30. Depuis un demi-siècle, l'intervention sur la rive gauche du fleuve Sénégal (i.e. la partie sénégalaise de la Vallée) favorise le développement de l'agriculture irriguée, et plus spécifiquement du riz. Elle s'est dès le début focalisé sur de grands périmètres publics (de 100 à 5 000 ha), jalonnant les rives du fleuve et particulièrement présents dans le delta (61 % de la superficie irriguée de la partie sénégalaise de la vallée). Jusqu'à la fin des années 80, cette agriculture irriguée était totalement administrée par l'Etat, à travers de successives sociétés publiques d'aménagement. Cependant, dans les années 80, la plupart des régions irriguées d'Afrique de l'Ouest, et notamment le Sénégal, connaissent la double influence de la libéralisation économique (en particulier le désengagement de l'Etat de l'agriculture) et de la décentralisation politique. Avec la mise en œuvre de l'ajustement structurel, l'Etat s'est désengagé des activités commerciales et productives et a petit à petit libéralisé l'ensemble des filières. Ce nouveau contexte a entraîné une rapide explosion des initiatives privées d'aménagement, petits périmètres privés (de 10 à 100 ha) avec le plus souvent une qualité technique précaire. Les déficiences techniques, organisationnelles et économiques se sont alors rapidement multipliées sur ces aménagements privés, entraînant l'abandon de la majeure partie d'entre eux, tandis que leurs défrichements anarchiques ont accru de façon considérable l'impact déjà négatif des aménagements publics sur les autres utilisateurs des ressources et sur l'environnement. En parallèle, la politique de maîtrise de l'eau du fleuve se poursuit, d'abord pour empêcher la remontée de l'eau salée en saison de basses eaux, puis pour relever la cote maximale des eaux du fleuve et de réguler les crues. Ainsi, les politiques d'aménagement de la région du fleuve se sont jusqu'à présent restreintes aux seules préoccupations d'exploitation agricole de cet espace irrigué, à l'exclusion de toute considération significative pour les autres formes d'usage présentes. Mais en définitive, la mise en valeur agricole est faible, voire très faible et pose de façon aiguë la question de la viabilité de cette filière rizicole aux coûts de production impressionnants. Non seulement les prix au producteur se situent bien au-dessus du niveau mondial (de 30 à 40 % supérieur), mais encore leur différentiel ne permet aucune rémunération des étapes intermédiaires de la filière.

Cette tyrannie de l'irrigué a profondément modifié les systèmes de production traditionnels, basés sur les cultures pluviales et de décrue, l'élevage transhumant, la pêche artisanale et la cueillette. L'utilisation des zones humides par la faune sauvage<sup>253</sup>, les pêcheurs, les pasteurs et l'agriculture

---

<sup>253</sup> Le delta du Sénégal abrite une grande concentration d'avi-faune migratrice.

de décrue s'en trouve gravement perturbée, favorisant une sur-exploitation des dernières ressources. Cette situation est à l'origine de tensions, récurrentes dans les espaces irrigués sahéliens, pour l'accès au foncier, à l'eau, aux parcours ou aux ressources piscicoles. Cependant, ces dynamiques pourraient être freinées par une concertation plus profonde entre les différents services et surtout la réhabilitation du pouvoir des populations locales à participer aux choix de développement sur leur territoire. Depuis plus d'une décennie, tous les programmes nationaux de lutte contre la désertification recommandent cette décentralisation, seule à même d'enrayer la dynamique actuelle de fragilisation. Pourtant, dès l'indépendance, le Sénégal s'est engagé dans un processus de décentralisation. Amorcée en 1964, la représentation locale des populations est constituée depuis 1972 par les Conseils Ruraux, collectivités territoriales locales élues au suffrage universel depuis 1990 et chargées de compétences de gestion sur un territoire allant de 200 à 2500 km<sup>2</sup>. La régionalisation, introduite en 1996, a même parachevé le processus en instituant un Conseil Régional élu comme échelon intermédiaire entre l'Etat et ces collectivités de base. L'ère d'une politique d'aménagement public souveraine, souvent associée à des formes d'autoritarisme, semble donc aujourd'hui en passe d'être bouleversée. L'approche administrée de l'appui à l'irrigation devrait s'en trouver fortement modifiée, le transfert de responsabilités aux acteurs locaux ne pouvant que remettre en cause une politique techniciste et centralisée. Mais, si cette mutation est inéluctable, elle n'en est pas moins peu engagée pour l'instant dans la vallée, malgré les avancées théoriques des textes. A la désormais classique résistance des comportements acquis survalorisant une expertise technique condescendante s'ajoute dans la vallée la longue tradition d'intervention de l'Etat et des bailleurs de fonds, qui y accentue encore le caractère ambigu de la décentralisation. L'importance des investissements réalisés ou déjà programmés et les multiples projets en cours soutiennent en effet un environnement économique et institutionnel toujours directif. La deuxième difficulté de la décentralisation, ici comme ailleurs, vient en outre du contexte flou et mouvant qu'elle crée, avec ses textes et ses politiques souvent redondants, parfois même contradictoires. Entre les collectivités locales et les services de l'Etat, les prérogatives d'aménagement de l'espace, de gestion des terres et de contrôle de la mise en valeur ne sont pas clairement identifiées.

Les dernières années d'intervention permettent ainsi de souligner le déphasage entre une approche encore techniciste et les postulats d'une responsabilisation locale. La conception et la réalisation des aménagements et infrastructures hydro-agricoles s'organisent toujours selon la même démarche descendante, sans intégrer à la prise de décision les populations et leurs représentants. La participation de ceux-ci est réduite à la phase initiale d'enquête et, dans certains cas rares, à la restitution finale des décisions, qui restent du ressort des services techniques. Les services techniques déconcentrés (aménagement du territoire, planification, développement à la base, ...) produisent toujours séparément des programmes publics d'intervention concernant leur domaine. Encore plus préoccupant, les nouveaux services d'appui technique créés dans le cadre de la décentralisation, rassemblant des fonctionnaires formés à la planification centralisée, reproduisent les pratiques de centralisme technique qu'ils ont appris. D'un autre côté, les collectivités locales, à qui sont transférées de nouvelles responsabilités en gestion et aménagement de l'espace, pratiquent le plus souvent, par manque d'appuis, de formations et de compétences, une action sans grande rationalité technique ni vision globale à long terme. Ainsi, face à des modes d'intervention fermés et rodés, l'introduction d'une prise en charge locale des politiques de développement n'est pas aisée. Les conséquences négatives de cette faiblesse sont fondamentales : programmes d'investissements sectoriels déconnectés d'une réalité intégrée, politique foncière locale incohérente, dysfonctionnements graves des périmètres irrigués, compétition exacerbée entre les différents usages pour l'accès à l'eau, dilapidation du capital environnemental,...

L'intervention dans le delta du Sénégal illustre bien cette situation. Les périmètres irrigués, cultivés ou abandonnés, occupent quasiment tous les espaces offrant certaines potentialités naturelles. Pourtant, le delta abrite plus de 50 000 bovins qui contribuent pour une large part aux revenus des populations, comprend des activités importantes de chasse, de pêche, de protection environnementale et connaît un déficit important en bois de feu. L'aménagement intensif de la zone (endiguement, blocage des eaux salées, défrichement généralisé) est à l'origine d'une situation écologique instable : assèchement des zones humides, modification de la qualité des eaux, envahissement des plans d'eau reliques par la végétation aquatique dulcicole, régression de la biodiversité. L'exemple de la Communauté Rurale de Ross Béthio, qui couvre environ 80 % du Delta (cf. figure n°), témoigne de ces dysfonctionnements. Le Conseil Rural de Ross Béthio, poussé par la SAED et l'Etat, a pratiqué en matière d'affectation foncière la même approche exclusive et sectorielle que ses partenaires, uniquement tournée vers la mise en valeur irriguée. Le Conseil Rural a ainsi attribué en dix ans, sans la disponibilité d'aucun support d'information et d'analyse, d'aucune carte de référence et d'aucune formation, près de 20 % du territoire disponible. Des terres inaptées à l'irrigation (sols salés, zones de drainage, espaces trop éloignés de la source d'eau,...) ont été distribuées, tandis que dans certaines zones, la superficie attribuée dépasse visiblement la superficie réelle. Néanmoins, même si des supports cartographiques avaient été disponibles, les pratiques n'auraient pas été beaucoup plus cohérentes. En effet, les affectations se sont faites sans aucune réflexion préalable sur une politique d'affectation qui soit en accord avec un développement durable du territoire. Aucune règle pour un partage des terres entre les différents types d'usages et pour une cohabitation harmonieuse des différentes activités, décisions pourtant à la base d'une gestion intégrée des différentes activités productives, n'a été envisagée. Les conséquences sont multiples : abandon rapide de périmètres sommairement aménagés ou aménagés sur de mauvaises terres, inondation de périmètres installés sur des sites inondables, coupures de pistes et de digues par des canaux d'irrigation, occupation et défrichement anarchique du territoire préjudiciables à une gestion durable des ressources naturelles. L'élevage, deuxième activité économique de la zone, se trouve privé d'accès aux points d'eau, voire de l'accès à certains pâturages, alors même que la plupart des paysans possède un cheptel. L'installation dispersée de petits périmètres irrigués privés empêche toute rationalisation technique, que ce soit pour la fourniture de l'eau ou l'évacuation des eaux de drainage. Les riches dépressions naturelles, essentielles pour de nombreuses activités et pour la conservation de l'environnement, sont abusivement défrichés pour des aménagements hydro-agricoles sommaires qui sont abandonnés après une seule mise en culture, tandis que le bétail refoulé des zones aménagées se rabat dans les zones environnementales protégées (cf. supra l'exemple du Parc National des Oiseaux du Djoudj). En fait, en libéralisant le foncier avant d'installer de véritables politiques locales de gestion des terres, la décentralisation a entravé une prise en charge locale de l'avenir de ces territoires.

### **Encadré n°3**

#### **OPERATION Pilote POAS Protocole d'accord entre la SAED, l'ISRA Fleuve-PSI et la Communauté Rurale de Ross Béthio**

**Article 1 :**

Dans le cadre de la cinquième lettre de mission de la SAED et de la politique de décentralisation de l'Etat sénégalais (loi 96-06), la SAED, l'ISRA Fleuve-PSI et la Communauté Rurale de Ross Béthio conviennent de s'engager ensemble sur une opération pilote de réalisations de Plans d'Occupation et d'Affectation des sols sur le Delta du fleuve Sénégal (voir détail en annexe 1).

**Article 2 :**

La réalisation des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols sur le fleuve Sénégal est une des missions de la SAED et une des préoccupations de l'ISRA dans laquelle l'URR Fleuve de l'ISRA/PSI fournit un appui en Recherche/Développement à la SAED et aux collectivités locales.

**Article 3 :**

Dans le territoire de la Communauté Rurale de Ross Béthio, la délibération en matière de plan général d'occupation des sols, de projets d'aménagement et de lotissement est, conformément à la loi, du ressort du Conseil Rural, qui est partie prenante de cette Opération pilote, sous couvert de Monsieur le Sous-Préfet de l'arrondissement de Ross-Béthio.

**Article 4 :**

L'Opération pilote est menée par une Equipe Technique interdisciplinaire et inter institutionnelle, sous l'instance d'un Comité de Pilotage.

**Article 5 :**

Le Comité de Pilotage est composé comme suit :

- Monsieur le Sous-Préfet de l'arrondissement de Ross-Béthio,
- Monsieur le Directeur de la DPDR-SAED, comme représentant de la SAED,
- Monsieur le Directeur de l'URR Fleuve de l'ISRA, comme représentant de l'ISRA-PSI,
- Monsieur le Président de la Communauté Rurale de Ross Béthio, comme représentant de la Communauté Rurale.

**Article 6 :**

Pour l'année 1997, l'URR Fleuve de l'ISRA-PSI s'engage à fournir les appuis suivants (voir détail en annexe 2) :

- un appui à l'animation de l'Opération,
- les recueils et les synthèses cartographiques sur l'occupation et les affectations possibles des sols,
- la fourniture des consommables pour la cartographie.

**Article 7 :**

Pour l'année 1997, la SAED s'engage à fournir les appuis suivants (voir détail en annexe 2) :

- la mise à disposition de ses données et de ses équipements SIG pour leur valorisation dans l'Opération,
- la prise en charge de certains postes spécifiques : numérisation, expertise pédologique, expertise élevage,



- la prise en charge de l'animation et de la concertation avec tous les acteurs concernés.

Article 8 :

Pour l'année 1997, le Conseil Rural de Ross Béthio s'engage à :

- rassembler tous les acteurs locaux du développement et à intégrer leurs préoccupations dans l'Opération,
- mettre à la disposition de l'Opération pilote les informations dont il dispose,
- mobiliser tous les acteurs locaux concernés pour les différentes étapes de concertation et de restitution.

Article 9 :

Les produits, cartes et rapports, de cette Opération seront publiés sous l'en-tête suivante :

Opération pilote POAS  
SAED - ISRA/PSI - C.R. Ross Béthio  
©SIG SAED

Fait à Saint Louis, le 19 Septembre 1997

## Encadré n°4

### OPERATION Pilote POAS

#### Les informations successivement mises à disposition des acteurs locaux

##### A. Méthodologie employée.

La seule limite à la production d'informations a été dans la disponibilité de cette information : sur plusieurs thèmes, l'information n'existe pas ou est obsolète (salinité des sols, occupation des sols par les activités autres que l'agriculture irriguée, etc.). Lorsque l'information était capitale d'après les acteurs locaux, l'équipe de l'Opération POAS, aux moyens volontairement réduits, a recueilli cette information avec l'appui des populations, mais avec la précision strictement suffisante pour les besoins de l'Opération. Ainsi, toutes les cartes ont été confectionnées selon la méthode suivante :

1ère étape : cartographie à partir des informations disponibles auprès des services techniques

2ème étape : présentation de cette cartographie aux populations, pour évaluation, amendements et demande de précisions

3ème étape : recueil des corrections par un agent de l'Opération avec les chefs de village de chaque zone

4ème étape : présentation de la carte corrigée aux populations, pour amendement et validation.

La carte est donc toujours considérée comme le résultat d'une négociation interne, et non comme une information neutre "toujours vraie".

##### B. Les données de base.

Les premiers produits finalisés ont été les *cartes de base*, réalisées à partir des sources d'informations mobilisables auprès des services techniques et de l'administration :

- . la carte morpho-pédologique;
- . la carte du réseau hydrographique;
- . la carte des voies de communication et des limites administratives;
- . la carte des infrastructures hydrauliques existantes et prévues dans le cadre des prochains travaux;
- . la carte de l'occupation administrative du sol (zones classées, réserves,...);

##### C. Les états des lieux

- . la carte de l'occupation pastorale de l'espace (couloirs de passage du bétail et points d'eau pastoraux);
- . la carte de l'occupation de l'espace par les aménagements hydro-agricoles;
- . la carte de l'occupation de l'espace par les cultures non irriguées;
- . la carte de toutes les zones humides.
- . la carte des agglomérations;
- . la carte des infrastructures socio-économiques, techniques (agricoles et zootechniques), de santé et d'éducation.

##### D. Les éléments de décision

Dans la première phase (réalisation d'un POAS), il s'agit des deux documents suivants :

- . la *Carte d'Occupation des Sols*, officialisant l'occupation de l'espace par les différents usages retenus;
- . le zonage du Plan d'Occupation des Sols.

## Encadré n°5

### COMMUNAUTÉ RURALE DE ROSS BÉTHIO PREMIER PLAN D'OCCUPATION DES SOLS (1999-2000)

#### Préambule

*Dans le cadre de la confection de son premier Plan d'Occupation des Sols, le Conseil Rural de Ross Béthio a organisé une série de concertation avec ses populations afin de mieux gérer collectivement les terres et les ressources naturelles. L'un des fruits de ces concertations a été de décider une implication active de tous les acteurs locaux dans l'identification, la surveillance et le respect de règles pour l'accès aux terres et aux ressources. Dans ce cadre-là, un premier thème d'investissement a été sélectionné, les relations entre agriculture et élevage. Le Conseil Rural de Ross Béthio et les populations se sont alors engagés à faire respecter toute une série de règles concernant les relations entre agriculture et élevage. Ces règles proposées par les populations ont ensuite été examinées et validées par une équipe de juristes de l'Université Gaston Berger de Saint Louis. La plupart de ces règles reprennent les textes en vigueur et traduisent donc la prise de conscience de ces acteurs locaux dans l'intérêt du respect de ces règles. Le reste des propositions précise et enrichit des réglementations déjà existantes. Dans le cadre de cette étape de la décentralisation, l'investissement des populations locales dans la régulation de l'accès aux ressources permet donc de compléter les textes au niveau local, afin de les rendre plus efficaces et opérationnels.*

#### 1. Les règles

##### Article 1 : points d'eau pastoraux

- Une liste officielle des points d'abreuvement pour le bétail est consignée dans une délibération du Conseil Rural et sur la carte du Plan d'Occupation des Sols. La largeur des pistes d'accès à ces points d'eau est telle que définie par la loi. Aucun empiètement ne sera toléré. [ces propositions sont conformes aux *articles 3 et 4 du décret n°80-268 du 10 mars 1980* portant sur l'organisation des parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages]
- Aucune amende de dégâts aux champs n'est infligeable aux troupeaux pour les parcelles cultivées situées sur les pistes d'accès à ces points d'eau. [cette proposition est conforme aux *articles 2 et 3 du Code des Contraventions* et à l'*article 37 du décret 80-268*]
- La protection contre le bétail des parcelles limitrophes des pistes d'accès aux points d'eau est sous l'entière responsabilité des personnes cultivant ces champs, qui devront prendre les mesures adéquates (surveillance, clôture,...). [cette proposition est conforme aux *articles 2 et 3 du Code des Contraventions* et reprend les dispositions l'*article 7 du décret 80-268* instituant une zone de sécurité. Notons cependant qu'il s'agit d'une tolérance, avec le maintien d'une responsabilité de garde]
- Seul le Conseil Rural pourra supprimer un point d'abreuvement pour le bétail inscrit dans la liste officielle. Il devra dans ce cas-là respecter la procédure de révision du POS décrite à l'article 7. [cette proposition reprend le parallélisme des formes en matière de délibération du Conseil Rural, prévu par la *loi 96-06*]
- En cas de réalisation d'un grand aménagement par l'Etat ou par un privé dans une zone comprenant un point d'eau pastoral, l'autorité responsable de ce nouvel aménagement devra prévoir à sa charge un aménagement particulier (couloir clôturé, point d'eau artificiel) permettant de conserver l'accès à l'eau pour le bétail dans cette zone. Le Conseil Rural a la responsabilité de contraindre à cet aménagement. [cette proposition développe et enrichit les dispositions de l'*article 195 CCL-15<sup>ème</sup>*]

## Article 2 : utilisation des résidus de récolte par le bétail

- Le brûlis est réglementé annuellement par une délibération du Conseil Rural, en fonction des “sous-zones” établies par la Communauté Rurale (cf. Art. 8). [cette proposition reprend les dispositions de l'article 195 CCL-13<sup>ème</sup>]
- Le contrevenant aux règles établies annuellement par le Conseil Rural pour chaque sous-zone est passible d'une amende. [cette proposition développe et enrichit les dispositions de l'article 251 CCL-5<sup>ème</sup>]
- Après la date dite “de fin de récoltes” (cf. Art. 4), tout agriculteur doit laisser au bétail l'accès aux résidus de récolte, que son champ soit clôturé ou non. [cette proposition reprend l'article 15 du décret de 1980 et l'article 195 CCL-15<sup>ème</sup>]

## Article 3 : les différents types de zones d'occupation du sol

Le territoire rural de la Communauté Rurale de Ross Béthio est divisé en trois types de zones d'occupation des sols, délimitées sur le Plan officiel d'Occupation des Sols de la Communauté Rurale : les Zones Agro-pastorales à Priorité Agricole (Z.A.P.A.), les Zones Agro-pastorales à Priorité Elevage (Z.A.PAR EX.), les Zones Pastorales (Z..P.). Dans ces différentes zones, en sus des règles appliquées sur tout le territoire de la Communauté Rurale (cf. Art. 1), les règles suivantes sont appliquées.

### Article 4 : la Zone Agro-pastorale à Priorité Agricole (Z.A.P.A.)

- Le parcours du bétail est autorisé toute l'année dans l'espace non cultivé d'une zone ZAPA, mais l'éleveur est entièrement responsable des dégâts qui pourraient être infligés à un champ.
- Le parcours du bétail est interdit sur l'espace cultivé d'une ZAPA jusqu'à une date, dite "date de fin de récoltes", fixée annuellement pour chaque sous-zone par la Commission de sous-zone (cf. Art.8). En cas d'intrusion d'un troupeau dans un espace cultivé avant la date fixée annuellement par la Commission de sous-zone, une amende sera infligée. Le contrevenant devra en plus dédommager l'agriculteur pour les dégâts infligés au champ.

### Article 5 : La Zone Agro-pastorale à Priorité Elevage (Z.A.PAR EX.)

Le parcours du bétail est autorisé toute l'année dans toute zone ZAPE. Aucune amende aux éleveurs pour des dégâts aux champs n'est possible dans une zone ZAPE. La protection des parcelles cultivées contre le bétail est sous l'entière responsabilité des personnes cultivant ces champs, qui devront prendre les mesures adéquates (surveillance, clôture,...) Pour éviter les dégâts du bétail sur leurs champs.

### Article 6 : La Zone Pastorale (Z.P.)

- L'agriculture est interdite dans toute zone Z.P.
- Le parcours du bétail est autorisé toute l'année dans toute zone Z.P.
- Aucune amende pour dégâts aux champs n'est infligeable à un éleveur dans une zone Z.P.
  2. Les procédures d'adoption, de diffusion et de révision du POS

### Article 7 : publication et révision du Plan d'Occupation des Sols

- Un séminaire interne du Conseil Rural diffusera toute l'information détaillée sur le nouveau POS. Ce séminaire s'achèvera par une séance extraordinaire du Conseil Rural qui inscrira dans sa délibération les règles et les procédures du POS, en vue de leur adoption. Les règles et les procédures du POS seront traduites en langues nationales à la fin du séminaire interne. Elles seront de même diffusées par voie de presse (écrite et parlée) à la fin du séminaire interne.
- Le Conseil Rural organisera une réunion de restitution dans chaque sous-zone (cf. Art.8) où seront conviés tous les chefs de village, les représentants des organisations de base et des groupes d'utilisateurs informels, les amodiataires et les ONG intervenant dans la sous-zone.

- Pour chaque révision du POS, le Conseil Rural devra procéder à ces quatre actes ci-dessus. La révision est donc soumise aux mêmes étapes d'adoption et de diffusion par le Conseil Rural.

#### Article 8 : les Commissions de sous-zone

- Le Conseil Rural de Ross Béthio a divisé le territoire sous sa responsabilité en 13 sous-zones (cf. Art. 8). Chaque sous-zone correspond à une communauté cohérente de villages. Ces zones, délimitées en annexe du Plan d'Occupation des Sols, sont : Débi-Tiguette, Diadam 3, Djeuss-Krankaye, Boundoum, Ross Béthio ZAPA, Ross Béthio ZAPE, Yallar-Dniunor, Yallar-Djeuss, Thianaldé ZAPA, Thianaldé ZAPE, Guiers 1, Guiers 2, Guiers 3.
- Une Commission de sous-zone est créée pour chaque sous-zone. Tous les chefs de village sont membres de droit de cette Commission. La Commission de sous-zone est chargée de l'information et de la sensibilisation des populations sur les règles et procédures du POS. La Commission de sous-zone est aussi chargée d'établir annuellement la date dite "date de fin de récoltes", à partir de laquelle les troupeaux sont autorisés à pâturer sur les champs mis en culture.
- Un Comité de surveillance du POS est créé dans chaque Commission de sous-zone. Ce Comité est composé de 2 représentants de chefs de village, de 2 représentants des agriculteurs, de 2 représentants des éleveurs, de tous les Conseillers Ruraux de la sous-zone et d'un représentant du Centre d'Expansion Rurale Polyvalente. Le Comité est obligatoirement présidé par un Conseiller Rural.
- Le Comité de surveillance du POS est chargé de veiller à l'application des règles et procédures du POS pour la sous-zone considérée. Il est chargé d'identifier les contrevenants et d'en informer le Conseil Rural.

#### Article 9 : contravention

- Le Comité de surveillance du POS est délégué par le Conseil Rural pour l'identification des contrevenants.
- Le Chef de Village de l'espace concerné est chargé de récupérer la contravention auprès du contrevenant et de la déposer auprès du Trésor de la Communauté Rurale.
- Chaque amende sera justifiée par un bon à trois souches : l'une sera remise au président du Comité de surveillance de la sous-zone considérée, l'autre au trésorier du Conseil Rural, la troisième au contrevenant.

#### Article 10 : recours

- Tout résident de la Communauté Rurale de Ross Béthio est habilité à signaler à la Commission de sous-zone un acte non conforme au POS.
- Si ensuite la Commission de sous-zone (qui joue alors le rôle de commission de conciliation) ne réagit pas à temps et conformément aux dispositions du POS, tout résident de la Communauté Rurale est habilité à signaler directement cette non-conformité au Conseil Rural.
- En cas de silence du Conseil Rural et conformément aux délais de recours, tout citoyen lésé est habilité à introduire une action contre le Conseil Rural devant le tribunal régional de St Louis statuant en matière administrative.

## **Encadré n°6**

### **LE PROCESSUS "POAS" : LES DIFFÉRENTES ÉTAPES D'UN APPRENTISSAGE**

#### I. La régulation de l'accès à certaines ressources :

- choix du thème
- diagnostic
- choix d'une régulation

#### II. Un premier aménagement du territoire :

- construction de propositions d'aménagement par les terroirs
- examen de ces propositions par la collectivité locale
- réalisation des projets qui n'influent pas sur les espaces limitrophes
- remise des autres projets jusqu'à une précision des options de développement sur le territoire

#### III. Un premier exercice de planification :

- choix formel par la collectivité locale des quelques futurs possibles du territoire, et par delà de chaque terroir
- sélection des options définitives, pour tout le territoire et pour chaque terroir, en concertation avec les populations

#### IV. Jusqu'à une planification régionale décentralisée :

- amendement puis validation de ces options au niveau régional, avec la participation des collectivités locales limitrophes sélection des options définitives, pour tout le territoire et pour chaque terroir, en concertation avec les populations;
- précision des options de développement régional au niveau des instances régionales, grâce au nouveau dynamisme des collectivités locales de base;
- réalisation des étapes I à III au niveau régional.

#### Pour chaque étape :

1. Identification de l'information utile par la Collectivité Locale;
2. Recueil de l'information utile auprès des Services Techniques ou de la Collectivité Locale;
3. Représentation de l'information sous une forme conviviale (cartes essentiellement);
4. Présentation par la Collectivité Locale de ces informations aux populations et émission de propositions de la part des populations;
5. Prise de décision de la Collectivité Locale;
6. Présentation par la Collectivité Locale de ces prises de décision aux acteurs concernés; amendement et validation par ces acteurs.

Figure n°1

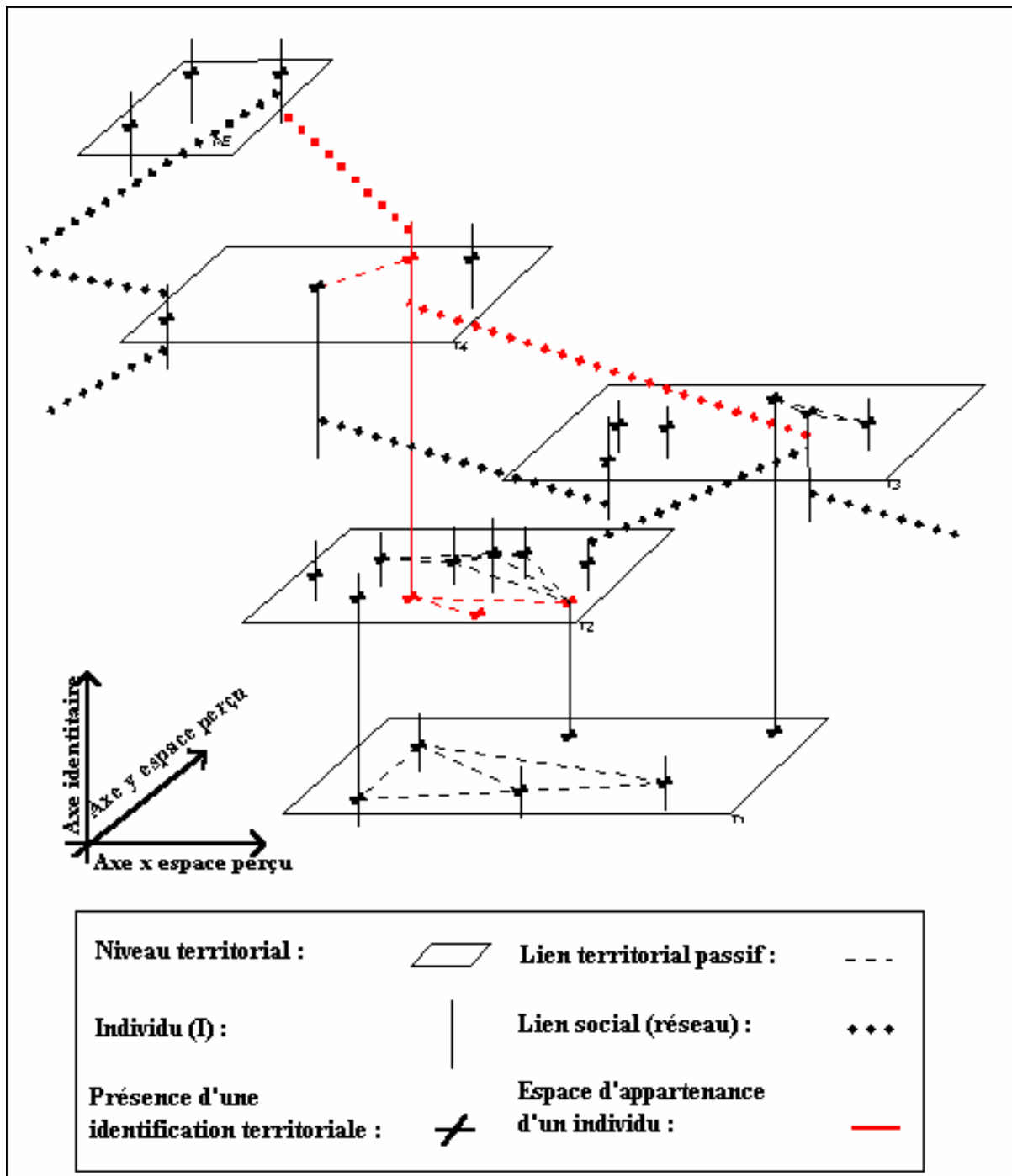


Figure n°2

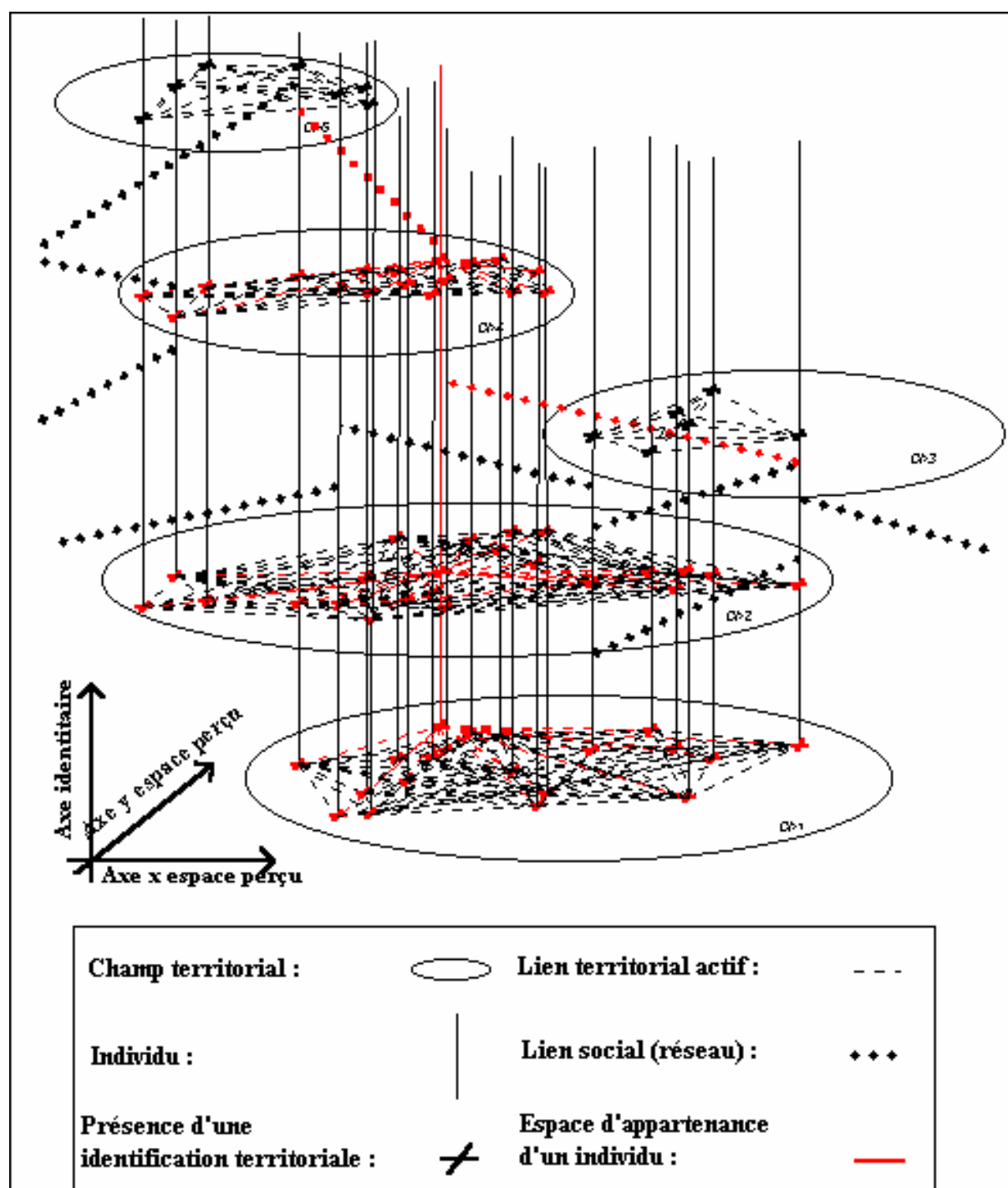




Figure n°3

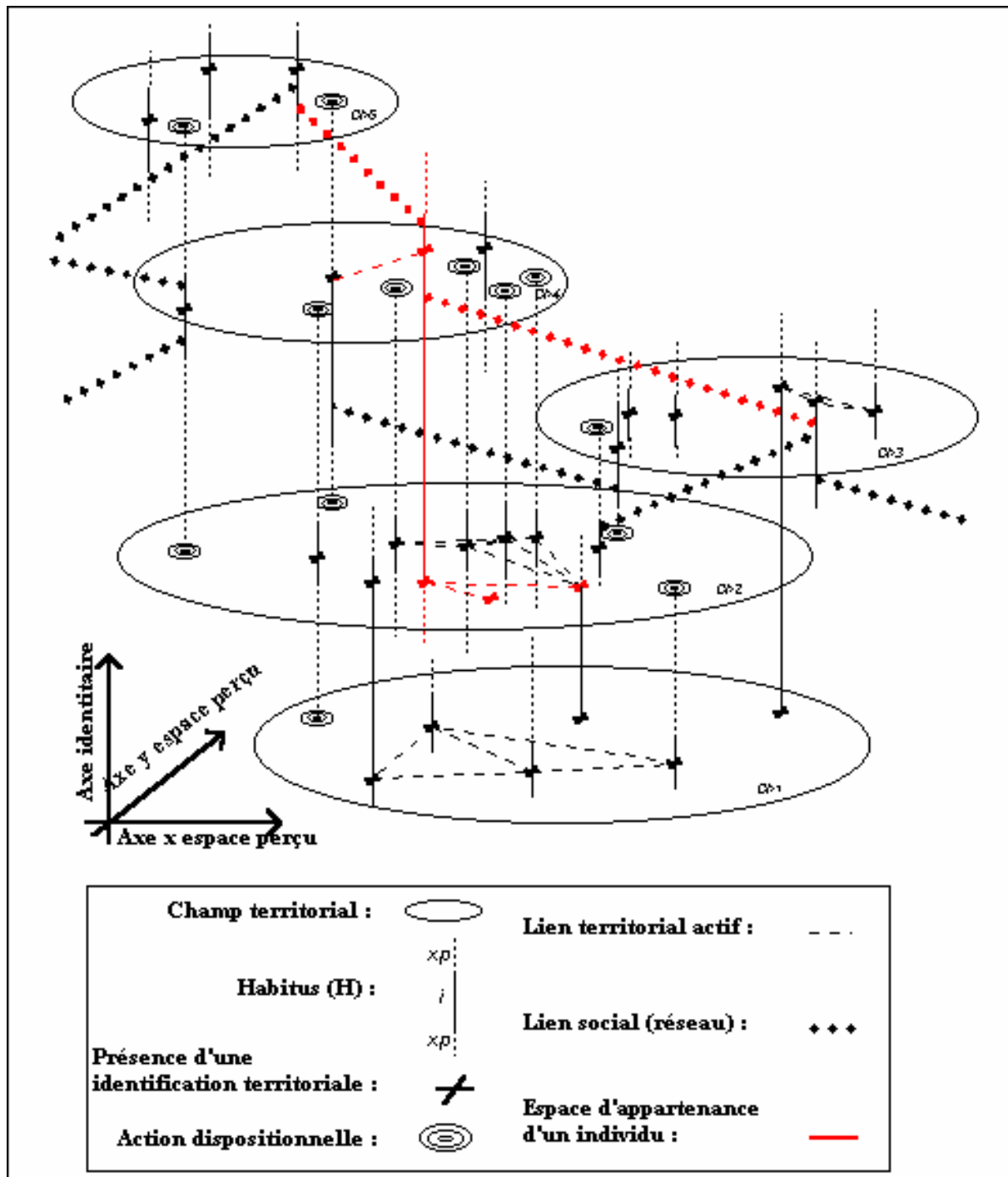


Figure n°4

Des niveaux territoriaux aux nouveaux territoires,  
trois moments d'un processus progressif et collectif d'appropriation territoriale

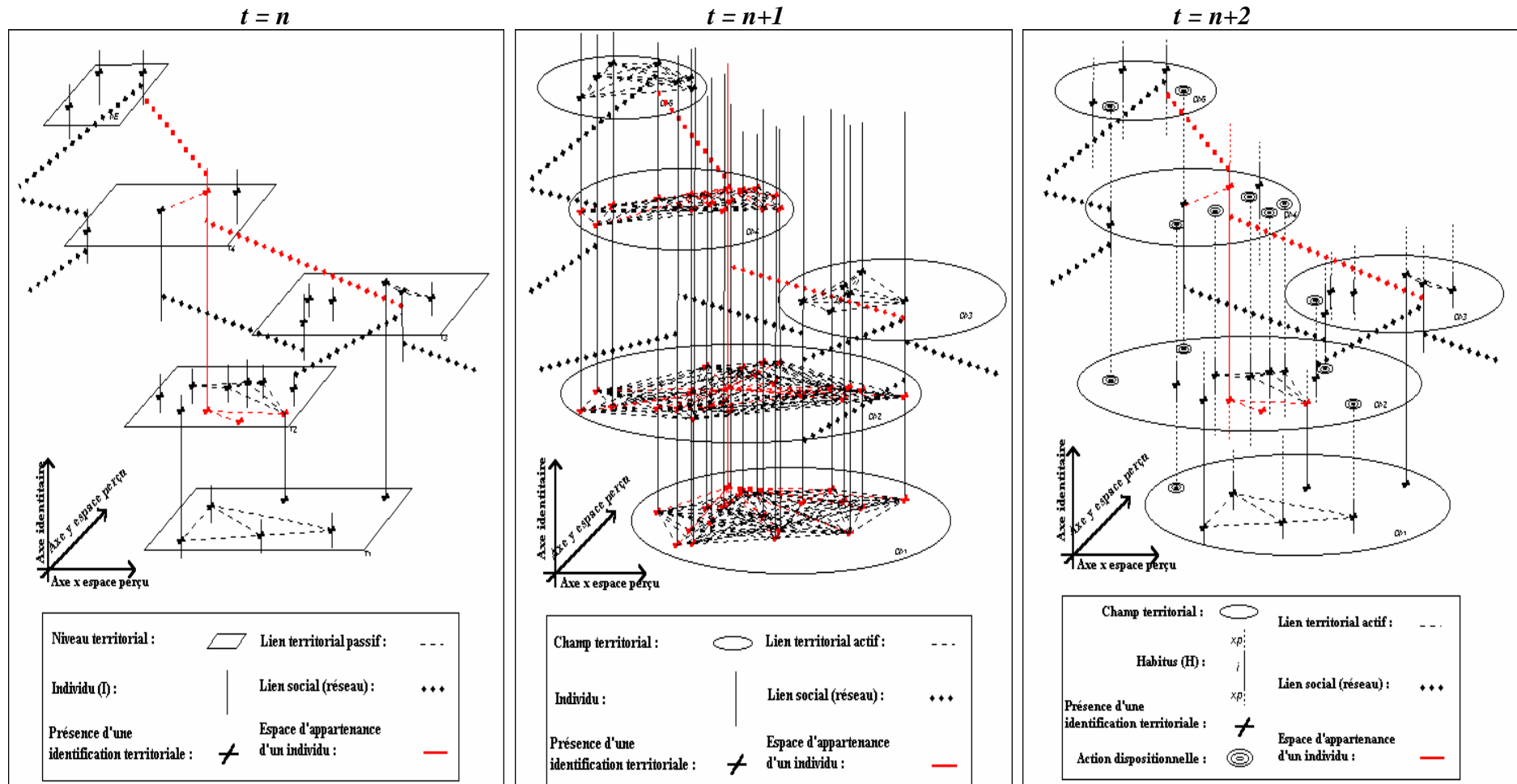


Figure n°5

Les différenciations verticales dans les relations territoriales

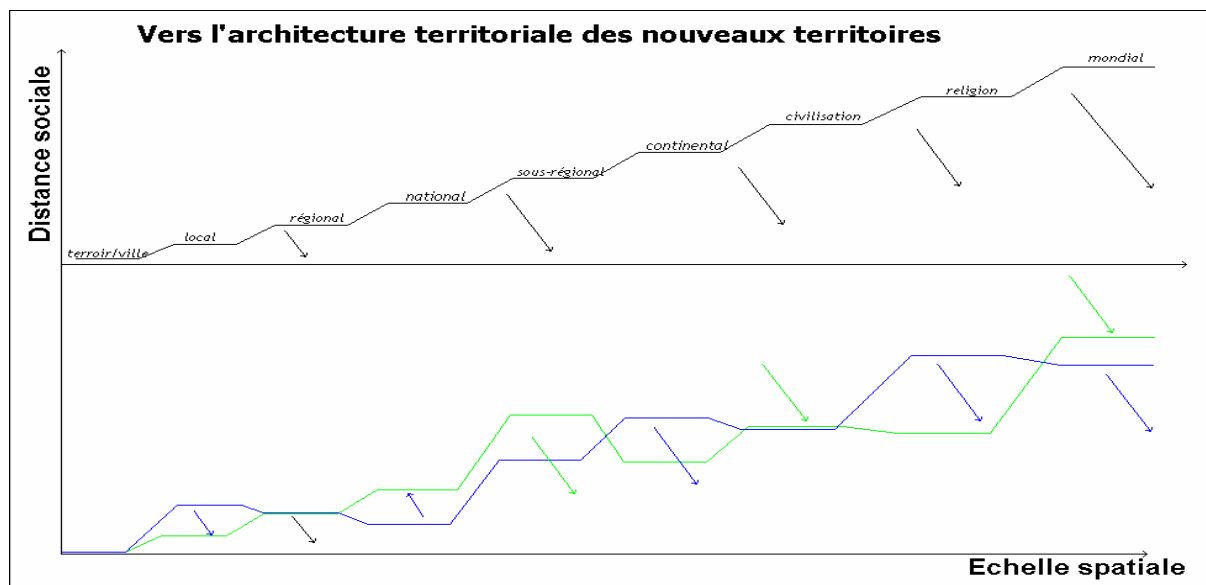
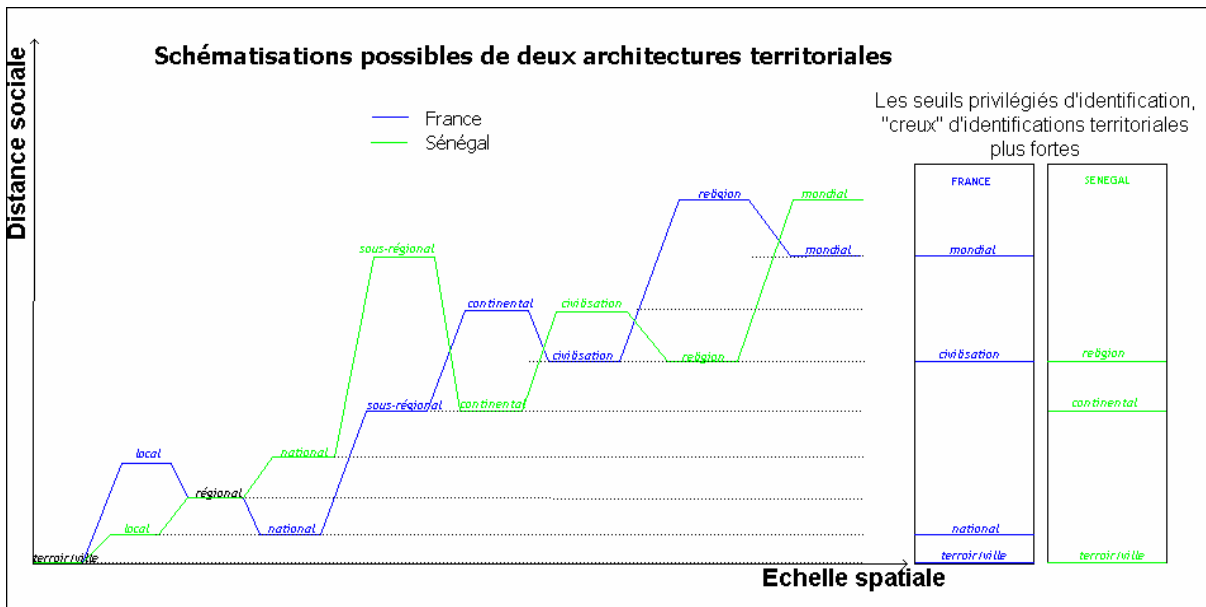
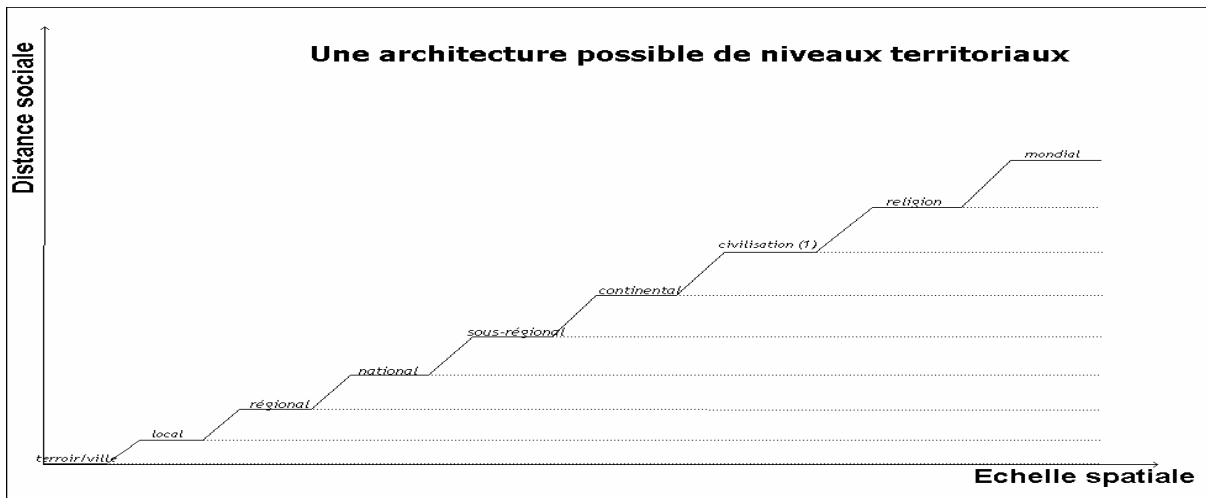


Figure n°6

Les différenciations horizontales dans les relations territoriales

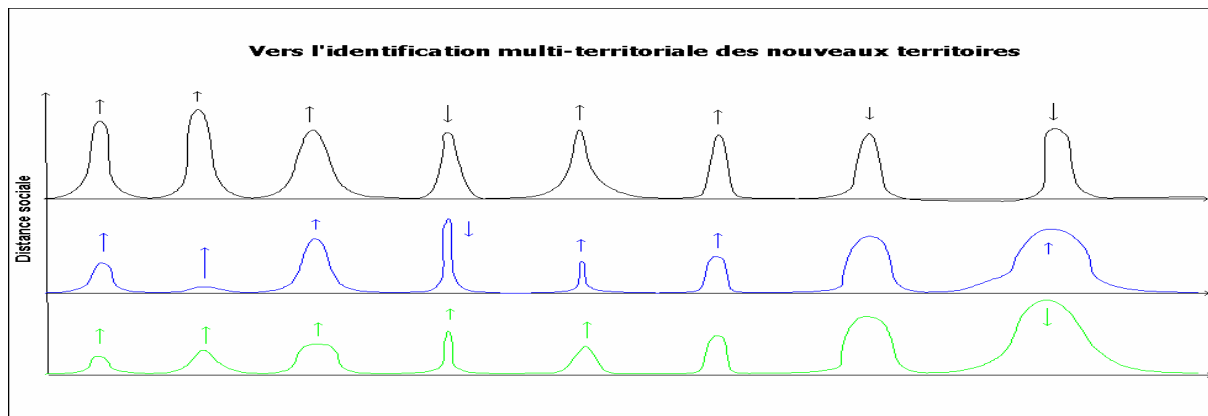
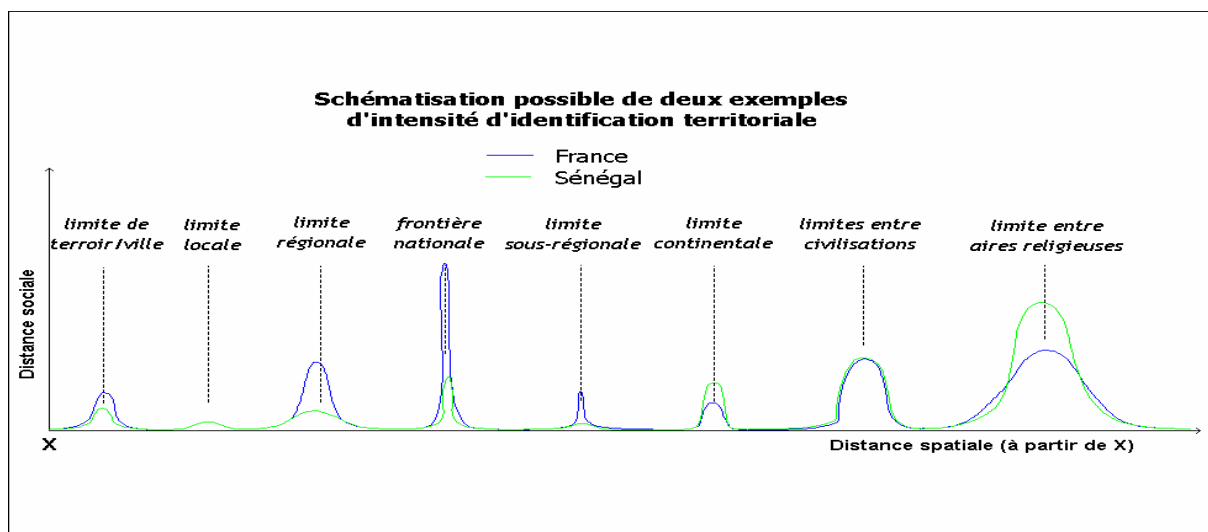
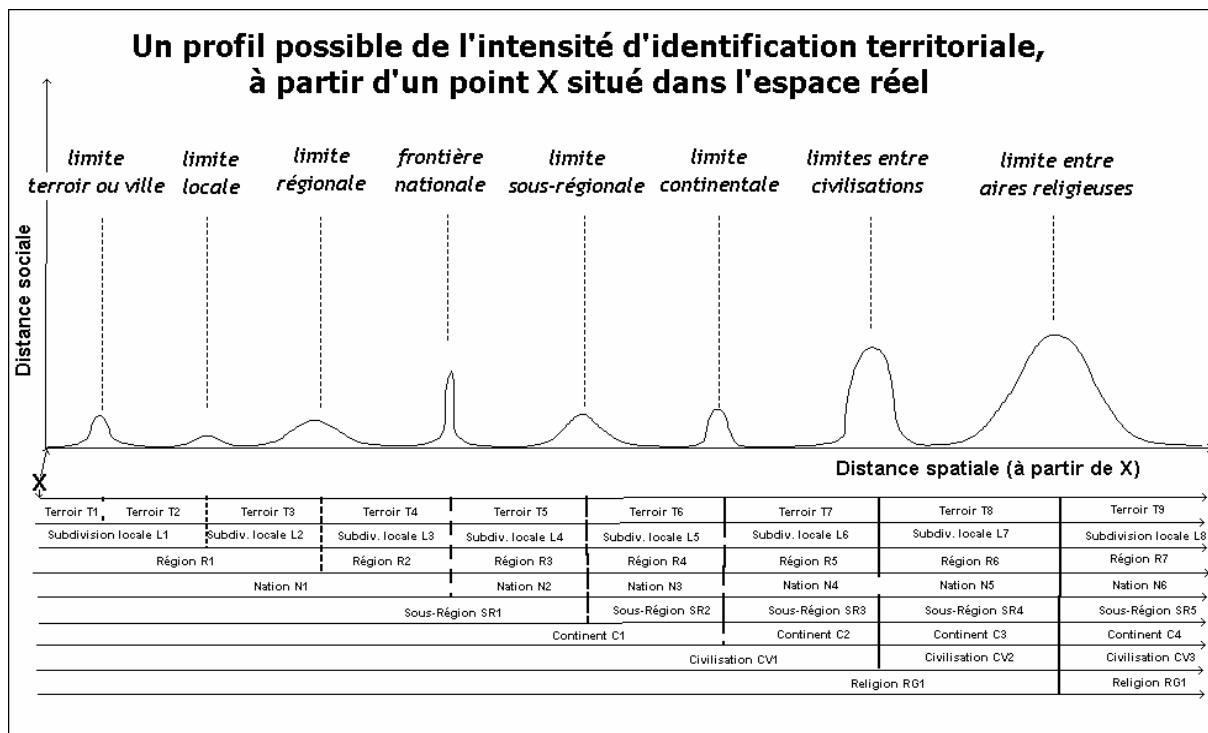


Figure n°7  
Données de base

Carte des données de base concernant l'occupation réglementaire du sol (Opération Pilote POAS, 1998)

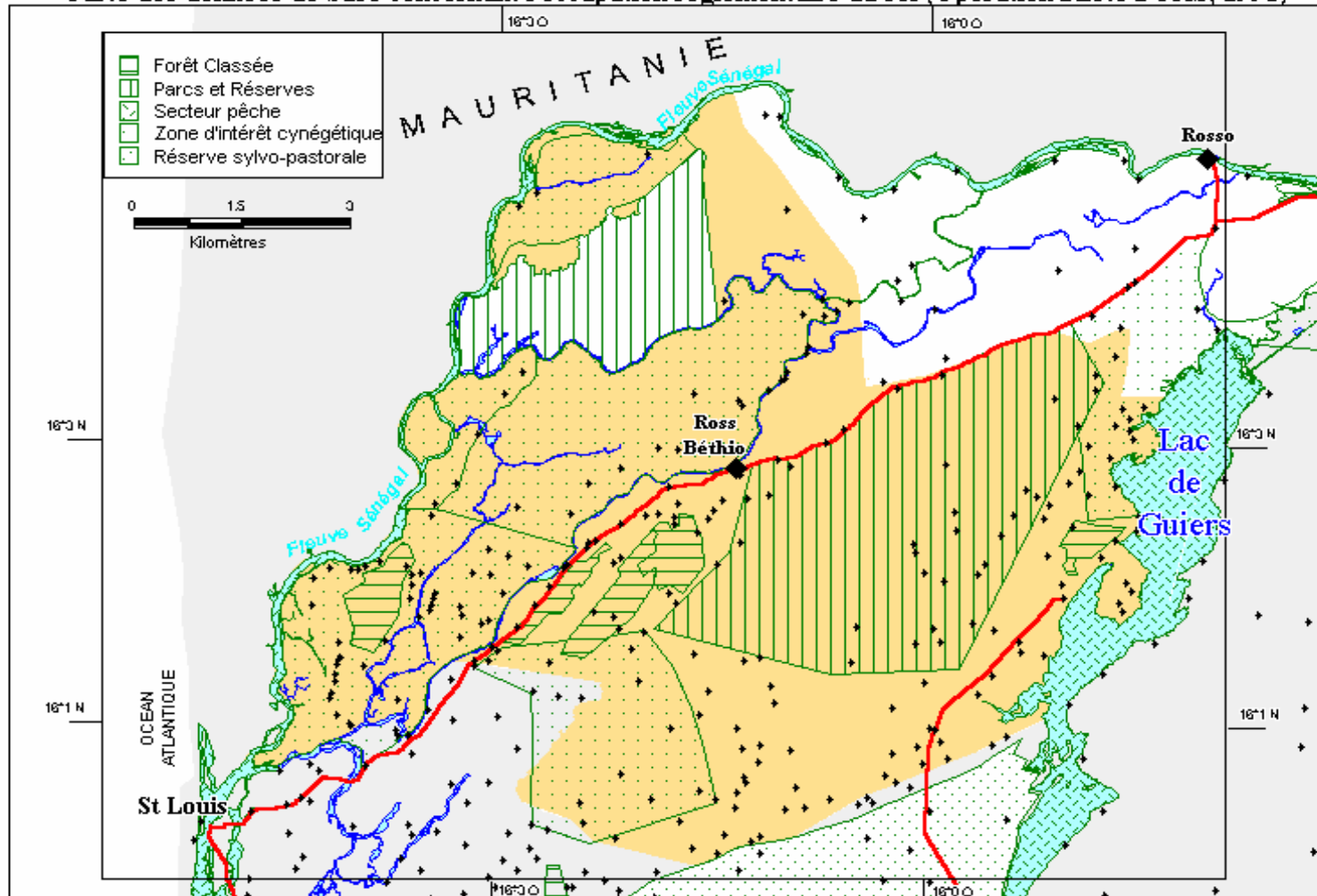


Figure n°8  
Données de base

Détails de la Carte des données de base concernant la morpho-pédologie (Opération Pilote POAS, 1998)

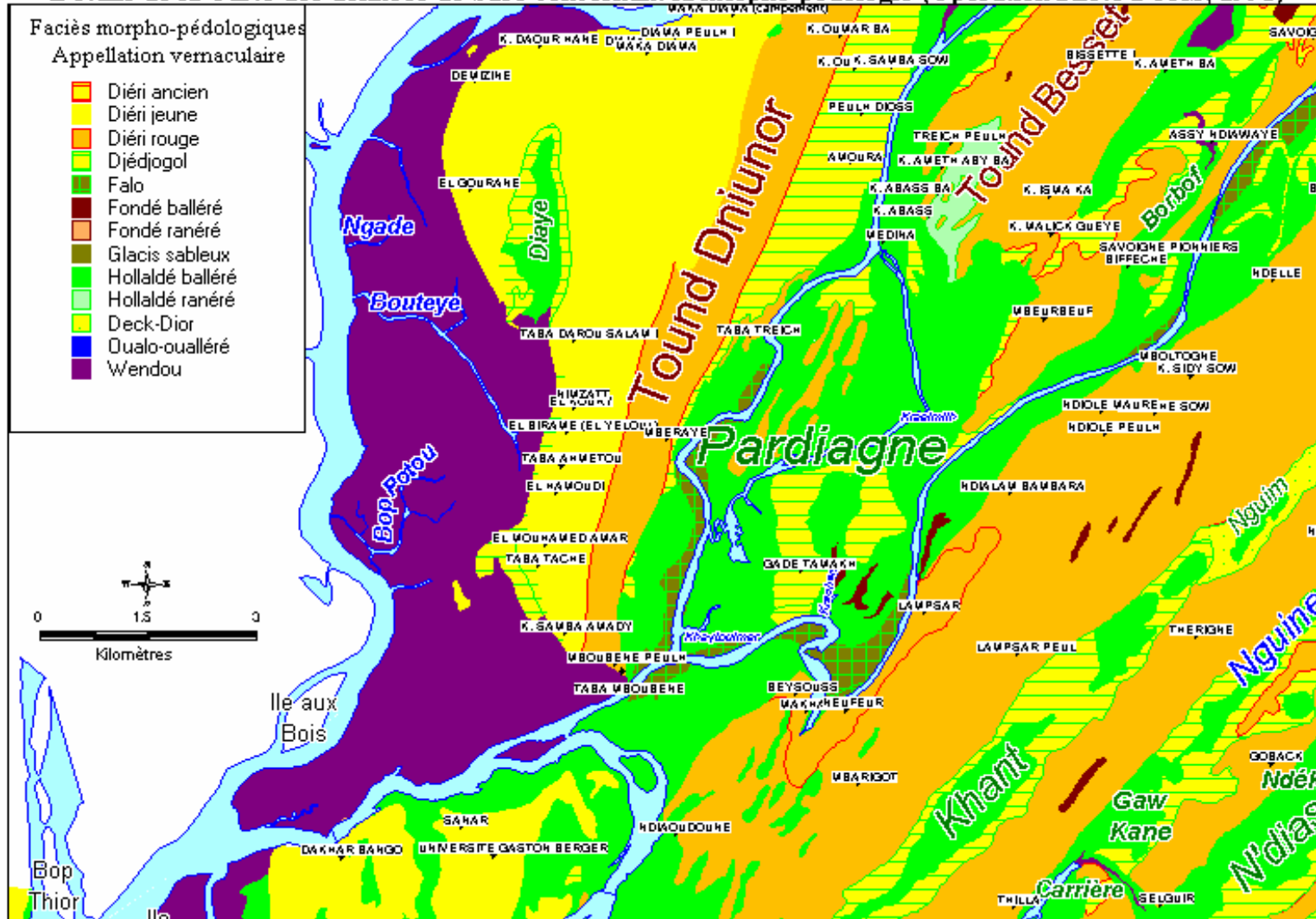




Figure n°10  
Etat des lieux

Carte d'occupation des sols par l'agriculture et l'élevage (Version simplifiée, Opération Pilote POAS, 1999)

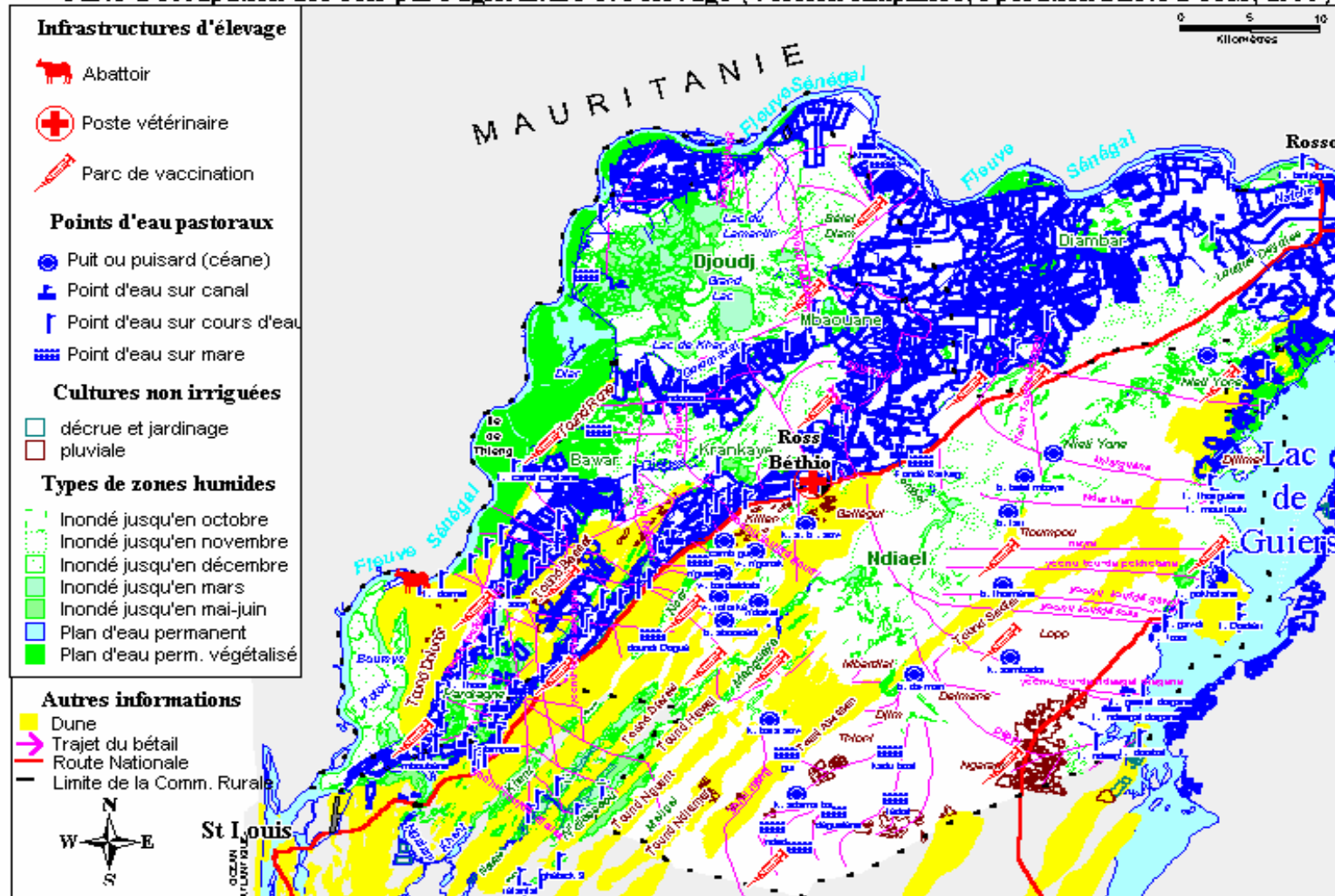
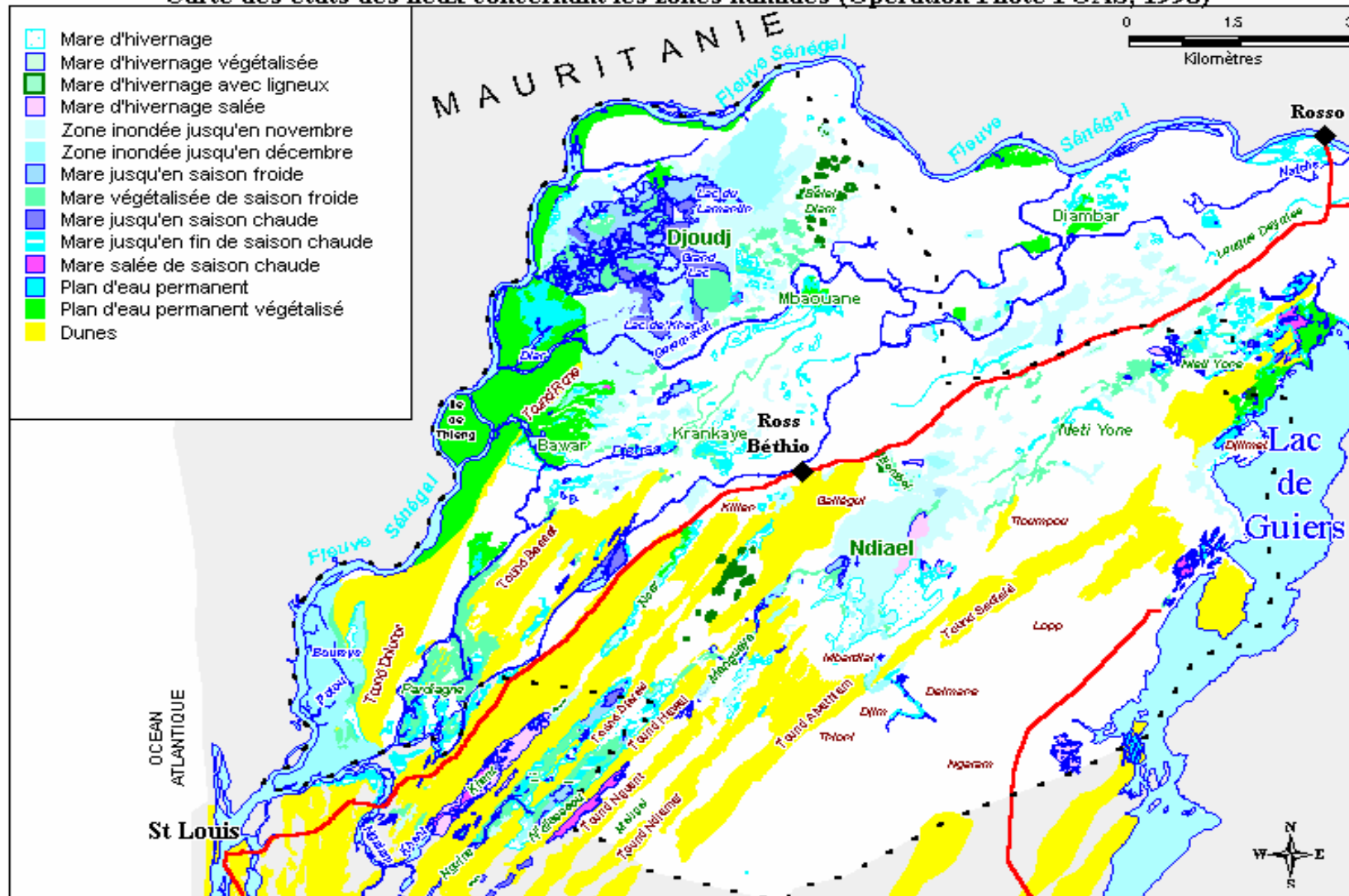




Figure n°11

Carte des états des lieux concernant les zones humides (Opération Pilote POAS, 1998)



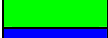




**Figure n°12**

Analyse par les participants des enjeux diachroniques  
pour le multi-usage des ressources

Usager	Type besoin	Cycle annuel des "besoins" d'après les participants											
		10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Eleveur	Pâturage				<sup>254</sup>								<sup>255</sup>
	Eau <sup>257</sup>				<sup>256</sup>								
Agricultr.	Culture (type)				<sup>258</sup>								
	Eau				<sup>259</sup>								
Pêcheur	Poisson	? <sup>260</sup>	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
	Eau	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?	?
Parc	Végét. <sup>261</sup>												
	Eau												
Chasseur	Oiseau												
	Eau <sup>4</sup>												

**Légende**

-  : zone inondée se découvrant entre octobre et décembre
-  : zone inondée se découvrant entre janvier et mars
-  : zone inondée se découvrant entre avril et juin
-  : culture
-  : eau

<sup>254</sup> Parcours post-culturaux.

<sup>255</sup> Transhumance.

<sup>256</sup> Si parcours post-culturaux inaccessibles.

<sup>257</sup> Durée d'inondation des parcours.





<sup>258</sup> Si pas de culture en saison sèche.

<sup>259</sup> Si culture en saison sèche.

<sup>260</sup> Les connaissances des participants n'ont malheureusement pas été suffisantes pour identifier les besoins et les contraintes de la pêche. De plus, les études préalables commandées par le projet Zone Périphérique ne fournissent aucune information précise et opérationnelle à ce sujet.

<sup>261</sup> Pour les oiseaux migrateurs.

**Figure n°13**

Les figurines utilisées par les joueurs dans l'atelier "Djoudj"			
Agriculteur	Eleveur	Pêcheur	Oiseau
			

**Figurine "amende",  
représentant les besoins non couverts par un usager sur un cycle annuel**



**Figure n°14**

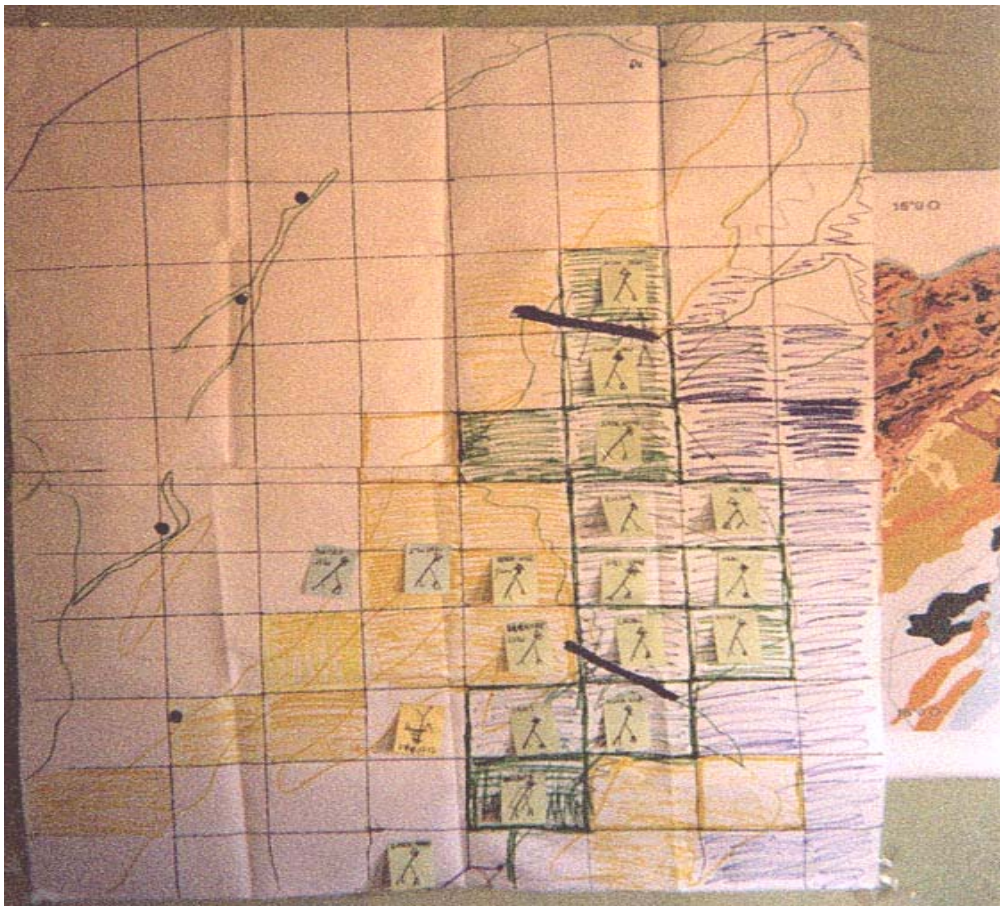
Les différents supports utilisés



Au fond sur le mur, la grille "rastérisée" manuellement avec les participants, à partir de la carte SIG qui est encore en partie visible en dessous la carte "raster" (cf. figure suivante).

### Figure n°15

Le support du jeu de rôles (exemple de l'atelier de Gnith)



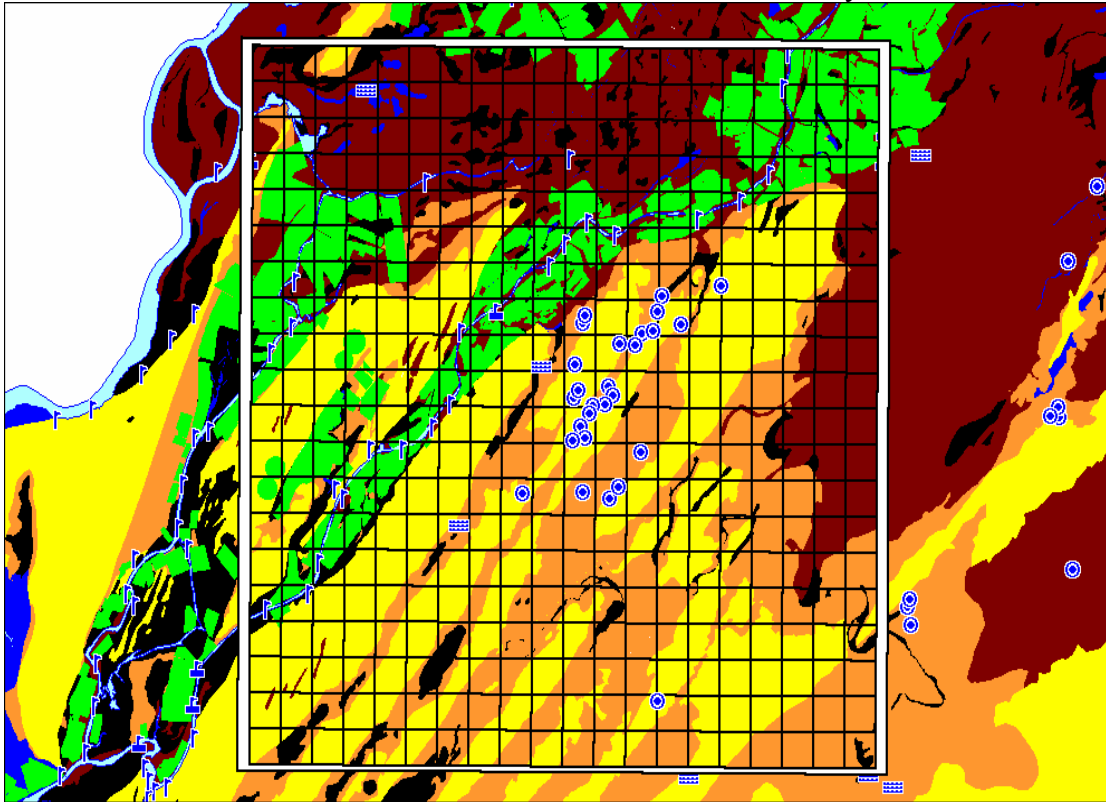
C'est cette grille rasterisée qui a servi de support au jeu de rôles, en particulier pour le test de chenaux hydrauliques que l'on aperçoit ici sur la carte. On voit les "post-it" représentant les différents joueurs, qui sont déplacés à chaque pas de temps par les participants.



## Figure n°16

Le passage du SIG au SMA (exemple de l'atelier de Ndiaye)

### 1. Processus de rastérisation de la zone de Ndiaye



### 2. La grille SelfCormas correspondante

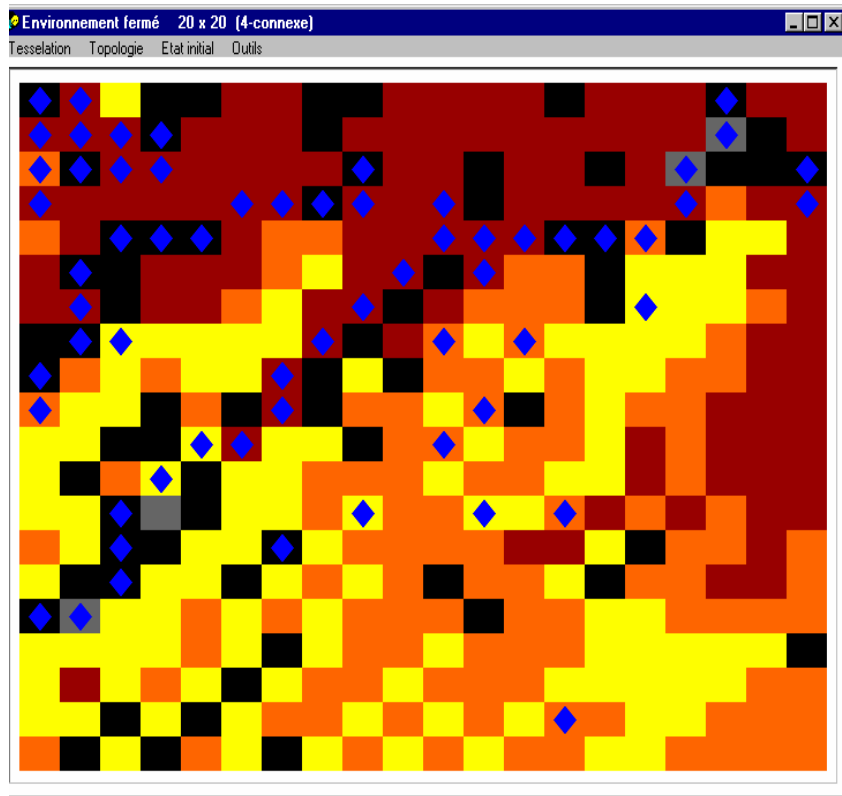


Figure n°17

Exemple de simulation (atelier de Ndiaye)

Les ronds verts représentent les champs, les losanges bleus représentent les points d'eau pastoraux et les zones où la ressource pastorale a disparu apparaissent en blanc. Chaque agent est identifié par un numéro, qui apparaît à l'écran, ce qui permet de le suivre dans sa logique de déplacement.

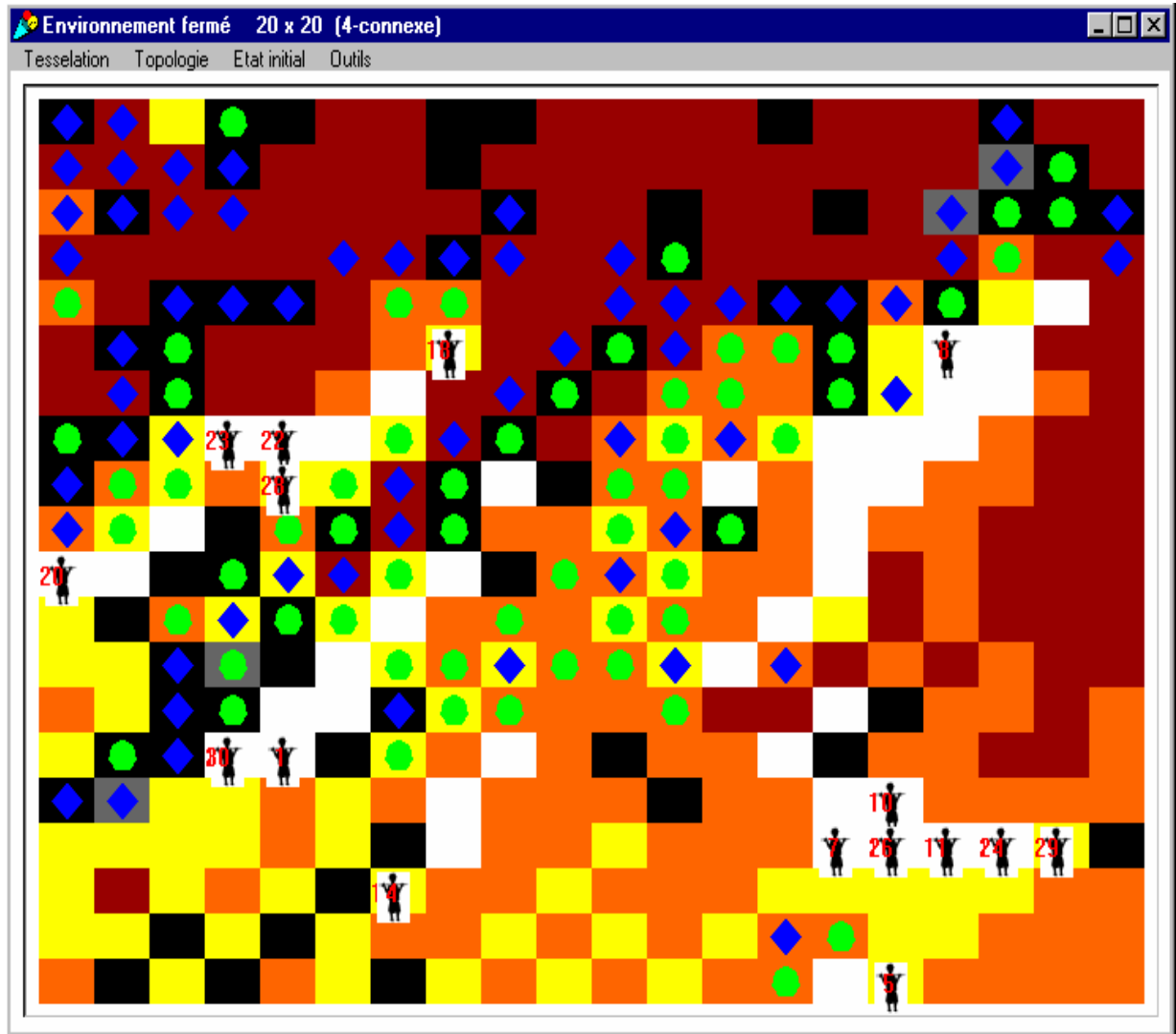




Figure n°18

Les participants qui discutent à partir des résultats d'une simulation



**Figure n°19**

Localisation de la vallée du fleuve Sénégal

