



*Centre Africain de Formation
et de Recherche Administratives
pour le Développement*



*L'Observatoire des Fonctions
Publiques Africaines*

***Séminaire Conjoint CAFRAD/OFPA
sur la Clarification des Missions de l'Etat,
de la Société Civile et du Secteur Privé dans la
Gouvernance Economique et la lutte contre la Pauvreté en Afrique***

***Gouvernance et Approche Territoriale :
Pour une Nouvelle Strategie de Developoement***

***Par
EL KHAZZAR Aziz
Enseignant Chercheur
Université Abdelmalek Essaadi
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques
Et Sociales (FSJES), Tanger***

Tanger, Maroc, 24-27 Mai 2004

Avec la globalisation de l'économie, la mondialisation accélérée des systèmes de production a largement participé à la remise en cause des stratégies traditionnelles de développement, en raison de leur incapacité à ouvrir la voie à une croissance régulière et durable. La mondialisation des échanges sous l'emprise de la spéculation financière internationale nous incite à un nouvel examen des questions économiques en général et celles du développement en particulier.

En effet, la mondialisation de la marchandise véhicule, une nouvelle conception de la culture et de l'être, dans la quelle, l'avoir tend de plus en plus à prédominer. De support matériel et de cadre d'organisation social du travail humain, le marché et de plus en plus présenté comme une finalité, comme un ultime objectif. La question qui se pose alors et veut-on en faire une valeur ?

La réponse est non, car l'histoire nous enseigne que les grandeurs économiques et politiques ne valent que par les valeurs humaines et culturelles qui les supportent, l'économie n'a de sens que par rapport à une éthique sociale et à ses fondements spirituels et philosophiques.

Face à cette nouvelle réalité, la nature et l'action de l'Etat sont en cause ; la conception et l'organisation de l'entreprise, du travail, de l'espace et la société (de l'individu) sont interpellés. De même, la politique en tant qu'expression civique de la classe publique est ébranlée. Face à ses questions nouvelles, les anciennes réponses ne sont plus adaptées ; des réponses mieux appropriées sont nécessaires.

C'est dans cette optique que les concepts de territorialisation, de local, de proximité, de participation, de partenariat et de gouvernance s'imposent comme de nouveaux repères de modèles d'un développement plus égalitaire qui touche à l'ensemble de la population.

La mise en place de ces nouveaux modèles nous incites à revoir les anciennes approches de développement qui n'ont pas réussi dans leur majorité à conduire les PVD sur les sentiers de la croissance et du développement. Et au contraire ils ont largement participé à la marginalisation, à la dépendance et à l'appauvrissement des populations (résultats désastreux sur le plan économique et sur le plan social)

Ces différentes approches se basent sur les principes fondateurs de l'économie standard¹ dans la quelle les rapports sociaux ne tiennent qu'une place minime, principes même qui aujourd'hui font l'objet de critiques importantes.

Dans cette présentation, nous allons dans un premier point, survolé brièvement les origines théoriques des modèles de développement largement appliqués dans les PVD qui nous semble à même d'expliquer l'échec de ces modèles. Dans un second point, nous serons amenés à déterminer la nécessité d'une approche territoriale de développement qui met en évidence des relations d'interdépendances entre les différents acteurs qui forment le territoire, ces différentes relations d'interdépendances constituent la base de l'application d'une bonne gouvernance dont l'objectif d'aider un décollage économique et social

Origine théorique de l'échec

Les stratégies de développement mises en œuvre par bon nombre de PVD et en Afrique en particulier ont été dans une large mesure, conçurent en terme de polarisation. Elles se basaient sur ce qu'il est convenu d'appeler le développement par le haut. Celui-ci de caractère monolithique est supposé prendre naissance en un point donné de l'espace puis s'étendre par la suite et s'appliquer à tout le reste de l'économie et de la société. A partir d'un pôle de croissance économique, le progrès est supposé se généraliser en direction de la périphérie de ce pôle.

Ce mode de développement n'a pas manqué de démontrer ses limites suites aux sélections qu'il a opérées : **dépendance territoriale, inégalités socio-économiques, hiérarchies urbaines, pauvreté, exode rurale...**

En conséquence, une autre vision du développement allait s'imposer. A cet égard le développement local est apparu comme une alternative capable d'engendrer une nouvelle dynamique spatiale. Il est considéré comme une remise en cause radicale du rôle central de l'Etat et des politiques traditionnelles de développement basées sur des approches macro-économiques et fonctionnalistes et comme une réponse aux mutations profondes du système

¹ Il s'agit du principe de la rationalité économique pure. La distance entre la réalité et le discours économique sur le développement est considérable. Et cela est principalement du à une vision déterministe qui néglige l'aspect social et qui se base essentiellement le concept de rationalité pure. En outre, les rapports sociaux ne tiennent qu'une place minime dans les modèles de développement. C'est le cas des discours du FMI et de la BM. Ces

économique international. Face à un développement orchestré par le haut ou l'espace est passif, il propose d'introduire une logique de développement par le bas. Cette nouvelle stratégie de développement devrait faciliter l'essor des espaces peu développées, grâce à la réhabilitation du rôle central des acteurs locaux tels que les collectivités locales, les ONG, les associations professionnelles, les centres de recherche... et prête plus attention à la dimension non exclusivement économique du progrès, de la régulation sociale et aux activités de proximités qui sont régies par un mobile de valorisation des ressources locales en vue de satisfaire les besoins essentiels de la population.

Cependant et malgré ces nombreux atouts, la théorie du développement endogène présente plusieurs limites qui lui ont valu d'être qualifiée par certains, d'utopie. Cette conception du développement par le bas, reste en réalité sur le plan théorique en construction jusqu'à nos jours. Les propositions avancées ne semblent pas receler une alternative cohérente et cela en considérant les interrogations qui restent en suspens. Ce qui semble le plus discutable réside dans les possibilités réelles de promotion d'une industrialisation locale à partir, seulement, des potentialités locales. Une telle démarche qui exprime un vœu pieux dans nos pays est contrecarrée, malheureusement, par la réalité et bute sur au moins deux contraintes fondamentales : la première est la contrainte endogène de développement en autarcie, la seconde est une contrainte exogène de liée à la verticalité de la dépendance.

De même, au-delà des limites propres au modèle et qui sont liées à la difficulté de la mise en œuvre d'un développement autocentré, se cumulent d'autres difficultés relatives aux intervenants locaux et à la répartition du pouvoir. En effet, l'espace local est caractérisé par l'intervention de plusieurs acteurs dont les collectivités locales, considérées de plus en plus, comme responsables principales du développement local. Cependant, si chaque acteur est doté d'une certaine marge de manœuvre, il reste contraint par les stratégies que vont mettre en œuvre tous les autres intervenants. Aucun d'entre eux n'est en effet prêt à consentir à une diminution de son influence et, au contraire, chacun tente, compte tenu des moyens dont il dispose, d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. En outre, tous ne bénéficient pas des mêmes capacités d'action et certains, plus que d'autres, sont en mesure d'infléchir le cours du développement dans un sens qui leur apparaît favorable, ce qui conduit à une approche partielle de l'espace local.

discours ignorent cette réalité dans la mesure où une acceptation de ces rapports sociaux conduirait à dévoiler les faiblesses de l'argumentation.

En faisant l'impasse sur l'ensemble de ces relations, la théorie du développement endogène se place au service d'un idéal qui ne tient pas compte des règles élémentaires qui gouvernent l'organisation de l'espace et des activités économiques. Tout cela limite sa portée explicative et il convient donc de penser (d'inventer) à un autre type de construction conceptuelle composant avec les diverses propositions analysées.

Vers une approche territoriale de développement

Aujourd'hui une autre voie s'ouvre et donc de nouvelles méthodes de gestion des affaires publiques. Elle prend pour base du développement la notion de territoire. Dans la situation où elle a abouti actuellement, la conception du développement territorial, va bien au-delà du modèle de développement localisé, il s'agit d'appréhender le développement d'une manière globalisante. Chaque territoire est considéré comme abritant un stock d'institutions au sens le plus large que l'on puisse donner au terme. Il englobe, par exemple, aussi bien les entreprises que les associations, les administrations comme toutes les autres forces vives. Ce développement s'inscrit dans la complexité de l'ensemble des structures et n'est pas seulement ramené, comme très souvent, à l'économie, aux entreprises qui organisent les territoires. Cette approche prend en considération toutes les liaisons, toutes les interactions en oeuvre dans un territoire. Il s'agit donc de dépasser une procédure analytique pour laquelle les interactions entre les parties en présence seraient assez faibles pour être négligeables et donc d'adopter une démarche large est diversifiée capable d'ouvrir l'économie à la multidimensionnalité². C'est notamment à travers ces relations d'interdépendances que dépendra la mise en place d'une bonne gouvernance. C'est à travers les liens et les interactions entre les différents acteurs que la gouvernance peut être appliquée.

Le développement un processus complexe

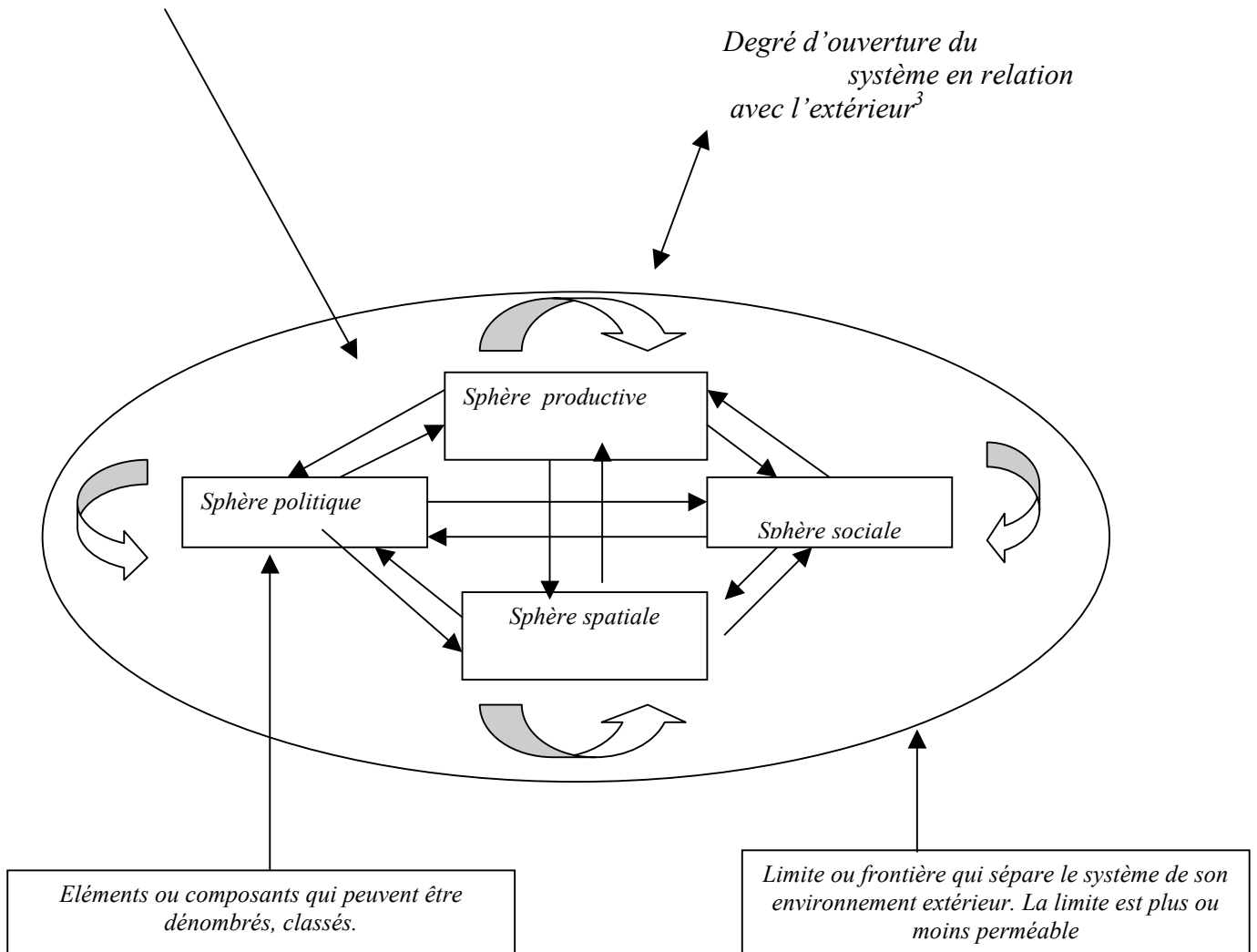
La mise en place de cette nouvelle approche fait appel à l'analyse systémique dans laquelle, le territoire, système productif et société locale ne peuvent plus être traités séparément. Le territoire ne peut être en effet appréhendé par l'étude de ses parties prises isolément, il est appréhendé à travers tout ce qu'il englobe de densité humaine et sociale et de sédimentation historique. Dans ce nouveau cadre le spatial redevient alors une condition du développement

au même titre que le politique, le social et l'économique. **Quatre sphères** sont ainsi mises en évidence : **la sphère politique, la sphère économique, la sphère social et la sphère spatiale**

Les différents niveaux du système territoire ainsi que leur mode d'organisation sont mis en évidence par le schéma suivant :

Réseau de communication permettant l'échange à l'intérieur des sphères et entre sphères

Degré d'ouverture du système en relation avec l'extérieur³



² Bartoli, *L'économie multidimensionnelle*, Economica, 1991, p. 75.

Chacune des sphères est définie en fonction de la dynamique relationnelle des acteurs qui en sont partie prenante et non en fonction des acteurs eux-mêmes. Chaque sphère est en effet capable d'actions, selon des critères façonnés en elle-même et participe activement à l'organisation du développement (voire à sa désorganisation) mais elle est, en même temps, contrainte dans ses marges de manœuvre par les influences que vont déployer toutes les autres. Des relations d'autorité, d'influence, de domination, de conflit de coopération, de négociation et donc de pouvoir vont se manifester tant entre les sphères qu'à l'intérieur d'elles-mêmes et c'est de la confrontation de ces forces en présence que naîtra le territoire doté d'un développement qui lui est propre.

Nature et rôle des différentes sphères

A travers l'analyse de l'enjeu des différentes sphères en va essayer de donner un bref éclairage sur la nature et le rôle de chacune d'entre elles.

- **Enjeu de la sphère politique**

La sphère politique regroupe les responsables élus ou administrateurs et peut être étendue jusqu'à englober les acteurs relevant de la formation et de la culture. Elle a pour fonction spécifique d'assurer la cohésion de la société et la cohérence de l'ordre social. Cependant, si l'Etat, en tant que cœur du système politique, est un point de passage obligé de l'analyse des stratégies politiques territorialisées, il n'est pas l'unique pouvoir à tenter d'asseoir son emprise territoriale : les collectivités locales, les partis politiques, les groupes de pression les plus divers, les associations sont autant de relais qui vont participer au jeu relationnel complexe de la sphère politique.

Dans le but d'accroître son autorité sur l'ensemble du territoire, l'Etat dispose de points d'ancrage territoriaux lui permettant le contrôle des populations, de leur mobilité et de l'émergence de contre-pouvoirs. Les collectivités locales pouvaient être considérées comme des relais de gestion entre l'échelon local et l'Etat, asseyant l'autorité du pouvoir central. Toutefois, et bien que soumises au principe de l'intérêt national, elles disposent désormais d'une certaine marge de manœuvre qui leur permet d'intervenir plus largement dans le domaine économique. Ces transformations définissent de nouveaux rôles tant pour l'Etat que pour les collectivités locales visant à parvenir à un nouvel équilibre de leurs pouvoirs

³ «Les entrées résultent de l'influence de l'environnement sur le système et les sorties de l'action du système sur

respectifs. Les collectivités locales ont désormais en charge des secteurs stratégiques de l'action publique. Elles vont agir dans leurs périmètres d'action et entrent ainsi en concurrence directe avec l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Les collectivités locales ne sont pas seules à jouer ce rôle (équilibrateur) et d'autres organes (syndicats, association...), généralement tournés vers la défense d'intérêt commun souvent particuliers et bien ciblés, participent à la formation de ce tissu institutionnel complexe. Doté d'un rôle indéniable dans la dynamique même des stratégies politiques régulatrices, ils vont peser de tout leur poids, au demeurant variable, pour donner à la sphère politique une configuration, des objectifs et des moyens d'actions propres à chaque territoire. Ainsi donc l'enjeu de la sphère politique confère au territoire une double mission celle «*d'améliorer l'efficacité économique et l'efficacité démocratique*» et celle «*d'accroître l'initiative des citoyens et leur participation à la décision publique*»⁴. Condition indispensable pour une bonne gouvernance

- **Enjeu de la sphère productive.**

Parallèlement aux évolutions de la sphère politique, les structures économiques ont également évolué. Cette évolution n'a pas manqué d'avoir des effets sur les formes d'organisation territoriale. En effet, longtemps compacte est dominée par les grandes unités de production qui véhiculaient la toute puissance régulatrice en matière économique, la sphère productive connaît depuis quelques décennies des mutations qui remettent en cause l'ordre établi jusqu'alors. Les dimensions et les structures des plus grandes unités de production, leurs liens avec les tissus locaux, les formes de leur gestion, les relations inter-entreprises, ainsi que la place et le rôle des PME/PMI ont subi des mutations importantes.

Au moment où la grande entreprise était considérée comme le modèle le plus apte à véhiculer le "*développement industriel*", les PME avaient joué un rôle de second ordre assimilable à des forces annexes. Cependant, depuis que l'analyse des disparités et des retournements spatiaux s'est profondément renouvelée pour se focaliser sur la problématique du développement local et que le modèle dominant, le fordisme, s'est trouvé remis en cause, on commence à s'intéresser au rôle que les PME sont susceptibles de jouer dans le processus de développement des PVD.

l'environnement», Lemoigne, *Théorie du système général*, PUF, 1977.

⁴ Guigou. J. L. *Une nouvelle pensée territoriale*. 2001. Op cit., p 57.

Aujourd'hui les PME sont considérées comme véritables acteurs du développement au même titre que les grandes entreprises. Plusieurs études se sont attachées à mettre en exergue l'importance quantitative des PME dans le tissu productif. En Europe comme aux Etats-Unis et dans certains pays en voie de développement, on n'a pas manqué de relever leur utilité pour atténuer la crise de l'emploi, pour générer des performances et des innovations remarquables. La lecture de l'économie ne passe donc plus seulement par l'analyse des grandes unités productrices, mais se doit de considérer les relations complexes entre grandes entreprises et PME.

Parallèlement, nous vivons à l'échelle planétaire une phase de transition structurelle profonde qui sonne la fin de la révolution industrielle classique et ouvre la voie pour une nouvelle "économie des services". Principal moteur de la richesse des nations pendant plus de deux siècles, le processus d'industrialisation a longtemps focalisé toute l'attention des économistes. Or, depuis plusieurs décennies, l'essentiel des innovations et des possibilités d'accroître la richesse économique s'est déplacé en direction des activités de service qui se développent aujourd'hui de façon considérable. Longtemps considéré comme un secteur à basse productivité servant de réservoir pour absorber les excédents de main-d'œuvre qui ne pouvaient s'employer dans les secteurs primaires et secondaires, le tertiaire joue désormais un rôle prépondérant qui accompagne et soutient l'activité de production. (*Au Maroc, le secteur tertiaire représente à la fin du siècle près de 40% du PIB⁵*).

La compréhension des transformations qui s'opèrent dans la sphère productive est une variable importante dans la mise en place de moyens nécessaires pour assurer une dynamique économique dans un territoire.

- **Enjeu de la sphère sociale**

La sphère sociale acquiert une spécificité par le fait qu'elle s'attache à ce qui fait l'individu en tant qu'être unique. La découverte des réalités territoriales par rapport aux contradictions engendrées par le développement exogène a largement participé à reconnaître à

⁵ Successivement en 1995, 1996 et 1997, 39,23%, 37,2% et 38,17% du PIB, suivi du secondaire puis du primaire. Direction de statistiques. Ministère de la prévision économique et du plan. Maroc en chiffre, 1997, p.

l'individu un rôle dynamique en tant qu'acteur dans le processus du développement territorial. En effet, pendant longtemps, l'acteur, l'individu, tel que le définit la théorie néoclassique, agit hors de l'enjeu social effectif. Aujourd'hui on ne peut exclure les comportements individuels et sociaux de toutes actions économiques. L'individu agit dans un contexte social, familial, communautaire, variant dans le temps et dans l'espace. Les relations marchandes ne sont donc pas les seuls repères qui guident l'action économique.

- **Enjeu de la sphère spatiale.**

La sphère spatiale donne au territoire la dimension spatio-temporelle qui lui est due. L'espace a longtemps été considéré comme une donnée immatérielle sans aucune dimension. Ce n'est que tardivement que s'effectue l'intégration de l'espace dans l'analyse économique et qu'on commence à reconnaître à l'espace un rôle dans la construction de l'entité territoriale. L'enjeu spatial apparaît comme l'assemblage d'enjeux passés qui resurgissent au présent et auquel les actions et projets du moment doivent s'accommoder et, au besoin, intégrer au cœur de leurs stratégies.

A travers la lecture des différentes sphères, ainsi que des liens de dépendance mutuelle entre elles, apparaît la diversité et la complexité qui existe quant à la compréhension d'une organisation territoriale qui suppose que soient pris en compte tous les aspects des relations qui lient les différents acteurs intervenant sur le territoire. La mise en place d'une bonne gouvernance nous invite à prendre en considération l'ensemble de ses relations dans le but d'optimiser toutes les actions entreprises sur un territoire..

Conclusion

Nous avons voulu montrer, à travers cette contribution, que le développement ne peut se faire sans tenir compte des différentes dimensions et les composantes des territoires. Les relations d'interdépendances et les interactions entre les différents niveaux d'un territoire impliquent l'adoption d'un nouveau mode de pensée l'organisation et la gestion des affaires publiques.

132. Voir aussi Chaouki Benazzou et Tawfik Mouline , *Panorama économique du Maroc 1990-1997*, éd. Panorama, 1998, p. 182

La dimension territoriale du développement s'impose plus que jamais, et cela en raison des échecs des stratégies de développement par le haut qui ne font nullement des réalités du territoire. Ces modèles ont été à l'origine de la crise d'endettement, qui les a conduit à des programmes d'ajustement préconisés par les institutions financières internationales dont les résultats sur le plan social ont été désastreux.

Dans ce sens, la démarche poursuivie relève d'une conception systémique et propose d'associer les différentes sphères : politique, économique, social et spatial, avec leurs logiques et leurs finalités. C'est dans la prise en considération de la complexité et des relations d'interdépendances entre ses différentes valeurs qui forment le territoire que doit s'orienter la nouvelle logique de construction régionale, c'est là où se trouvent les clés de la réussite d'un développement harmonieux et efficace intégrant les diversités régionales et les spécificités locales qui touche l'ensemble du territoire