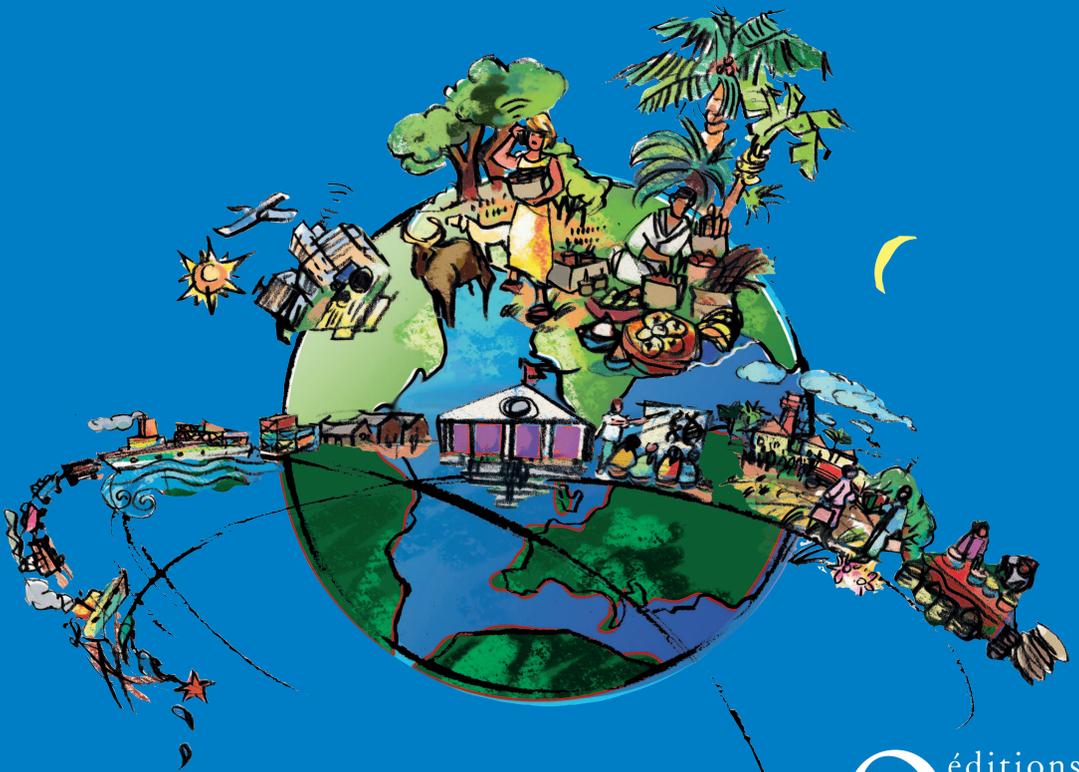




AGRICULTURES
ET DÉFIS DU MONDE
Collection Cirad-AFD

Des territoires vivants pour transformer le monde

P. Caron, E. Valette,
T. Wassenaar,
G. Coppens d'Éeckenbrugge,
V. Papazian,
éditeurs scientifiques



éditions
Quæ

Des territoires vivants pour transformer le monde

Patrick Caron, Élodie Valette, Tom Wassenaar,
Geo Coppens d'Eeckenbrugge, Vatché Papazian,
coordinateurs

Éditions Quæ

La série *Agricultures et défis du monde* présente annuellement un ouvrage issu des travaux de recherche que le Cirad mène pour le développement durable des agricultures du monde tropical. Elle est coéditée par les Éditions Quæ, l'AFD et le Cirad. Cette série est dirigée par Patrick Caron du Cirad.

Le Cirad (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) est un centre de recherche français qui répond, avec les pays du Sud, aux enjeux internationaux de l'agriculture et du développement. Il produit et transmet, en partenariat avec ces pays, de nouvelles connaissances pour accompagner le développement agricole et contribuer aux débats sur les grands enjeux mondiaux de l'agriculture, de l'alimentation et des territoires ruraux. Le Cirad dispose d'un réseau mondial de partenaires et de directions régionales, à partir desquelles il mène des activités de coopération avec plus de quatre-vingt-dix pays.

Cirad
42 rue Scheffer, 75116 Paris
www.cirad.fr

L'AFD, Agence française de Développement, est un établissement public qui agit depuis soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer français. Elle met en œuvre une politique définie par le gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de cinquante pays et dans neuf départements et collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

Agence française de développement
5 rue Roland Barthes, 75598 Paris Cedex 12, France
www.afd.fr

Éditions Quæ
RD 10, 78026 Versailles Cedex
www.quae.com

© Éditions Quæ, 2017

ISBN : 978-2-7592-2655-9

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction même partielle du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Préface

Si le « territoire » est la réponse, quelle est alors la question ? Pourquoi devons-nous redéfinir les cadres de gouvernance dont nous avons hérité pour pouvoir vivre ensemble sur cette planète ? Comment le fait de nous concentrer davantage sur le territoire faciliterait la mise en œuvre de modèles de développement plus durable, tels qu'envisagés dans les aspirations courageuses de l'Accord de Paris sur le Climat et des Objectifs de développement durable ? En phase avec les arguments énoncés dans ce livre, je vois quatre bonnes raisons à cela faisant écho à l'actualité.

Première raison, pour rééquilibrer les pouvoirs. Trop de pouvoir et de ressources ont été extraits des circuits économiques locaux, privant les communautés concernées du capital, des compétences et des idées nécessaires au maintien de moyens de subsistance viables. Nous n'avons pas su gérer les tensions entre la hausse de la production et des revenus promise par la mondialisation et son contrecoup inévitable qui a malmené les sociétés, les valeurs et les espoirs de ceux se trouvant du mauvais côté des forces du marché. Les gains et les pertes très inégaux issus de flux d'investissement massifs et de longues chaînes d'approvisionnement n'ont pas été contrebalancés par une action publique capable d'amortir les effets négatifs induits et d'apporter l'aide nécessaire. Les gouvernements ont chacun montré des réticences à affronter l'incroyable pouvoir des grandes entreprises, et à exiger d'elles une contribution fiscale plus importante et qui aurait pu contribuer au dédommagement des perdants. Les conséquences d'une idéologie de marché affranchi de toute contrainte sociale ont indéniablement pesé sur les résultats du référendum sur le Brexit au Royaume-Uni et des élections de 2016 aux États-Unis. Dans la mesure où trop de gens ont le sentiment d'avoir été laissés de côté, le cri de ralliement « Reprenons le contrôle ! » semble offrir un remède à la situation. Une approche pleine de promesses, affirmant le « territoire » comme socle, permet d'imaginer et de construire un environnement dans lequel les acteurs se considèrent connectés aux structures de pouvoir et constatent qu'il est possible de faire avancer les choses. L'approche territoriale rétablit un sentiment de pouvoir et d'appartenance locale, à l'inverse du gouvernement national, devenu trop complexe et lointain, et dans le même temps impuissant face aux forces de la mondialisation, aux conflits divers et aux mouvements de révolte. Si nous faisons plus au niveau local, nous pourrions réduire la complexité ressentie face au niveau national.

Deuxièmement, pour mieux renforcer la résilience des liens entre institutions et ressources écologiques. Les ressources écologiques vitales sont trop souvent contraintes par des limites administratives qui ne tiennent pas compte des dynamiques de paysage. C'est particulièrement le cas des bassins versants, qui se sont rarement

dotés de systèmes administratifs disposant des pouvoirs nécessaires pour gérer les interactions entre l'amont et l'aval. Dans les pays pauvres comme dans les pays riches, de nombreux acteurs ont été témoins de l'impact d'inondations imprévues et dévastatrices pour leurs maisons et leurs terres, leurs villes et leurs paysages. Le changement climatique a conduit à des précipitations instables, des quantités de pluie incroyables tombant sur une courte période. Par exemple, en décembre 2015 au Royaume-Uni, plus de 340 mm sont tombés en 24 heures sur le nord-ouest de l'Angleterre. Et dans le village du centre du Mali où j'effectue des recherches, au mois d'août 2016, 110 mm de pluie sont tombés en l'espace de 5 heures, si bien que les habitants pataugeaient dans une eau qui leur arrivait à la taille et que beaucoup de leurs maisons en banco se sont effondrées. Il est très difficile de faire face à de tels déluges. Adopter une approche territoriale faciliterait la planification de l'usage des terres pour limiter les risques d'inondations à l'avenir.

Troisièmement, pour fonder et nourrir l'identité. Lorsque vous suivez la route entre Penrith et Barnard Castle, vous voyagez à travers les hautes terres du nord-ouest de l'Angleterre, avec leurs collines si caractéristiques, balayées par les vents et recouvertes de pâturages maigres, où s'enchevêtrent des murs de pierres sèches serpentant à travers le paysage. Chaque regroupement de fermes en pierres et de granges exprime de manière tangible les traditions culturelles du territoire de l'ouest de la chaîne des Pennines. Que vous soyez dans les Pennines, dans les vastes savanes du pays masai en Afrique de l'Est, sur les terrasses montagneuses des hautes Andes au Pérou ou en Bolivie, ou bien au milieu de robustes maisons de famille rouges et blanches dans les montagnes du Pays basque, dans les Pyrénées espagnoles, vous trouverez un sentiment de fierté pour une identité et un héritage communs, nourri par les luttes menées lors de temps difficiles. La force de cette solidarité rurale n'est pas surprenante ; en effet, cela fait moins de dix ans que la population mondiale est devenue majoritairement urbaine après avoir été jusque-là essentiellement rurale. Le pouvoir de l'économie et de la mondialisation étant toujours plus fort, ce n'est pas un hasard si l'intérêt pour les cultures, les identités et les dialectes locaux s'est aussi grandement renforcé. Nous avons tendance à oublier notre héritage préhistorique, mais, que nous le voulions ou non, la civilisation, le territoire et la tribu jouent toujours un rôle très important. Ceux-ci sont sources d'identité et permettent de déterminer qui appartient ou non au groupe. D'une façon ou d'une autre, nous devons nous appuyer sur les aspects bénéfiques de l'enracinement, de l'identité et des traditions culturelles, tout en modérant les élans qui peuvent trop facilement être exploités pour s'attaquer à « l'autre ».

Quatrièmement, pour rétablir le lien entre ville et campagne. Si l'on compare une carte de l'Afrique de l'Ouest de 1950 à celle de 2010, la caractéristique la plus frappante est le fait que des centaines de petites villes sont sorties de terre dans les zones rurales. Ces villes ont un impact considérable sur les paysages environnants et les moyens de subsistance des ruraux. Elles génèrent des flux de personnes, de biens, de services, d'argent et d'idées de natures diverses entre les lieux d'habitation, entre les marchés locaux et municipaux, et entre les commerces implantés en ville et les petites boutiques de village. L'ambition de tirer le meilleur parti de ces liens entre ville et campagne doit fonder l'approche territoriale.

On constate donc qu'il existe un grand nombre de raisons qui plaident pour que le territoire constitue la pierre angulaire de la construction d'une planète plus durable. Il ne s'agit cependant pas du seul élément indispensable ; processus ascendants et ensembles de politiques publiques descendantes doivent être combinés pour former un ensemble cohérent. Aucun des Objectifs du développement durable ne sera effectivement atteint sans s'engager dans la conception et la mise en œuvre d'actions locales. Il s'agit du même type de collaboration que celle s'établissant entre un architecte et un constructeur immobilier. Pour une transition écologique réussie, des investissements publics ambitieux devront être entrepris dans les ressources communes, tels que les institutions et les infrastructures soutenant une transition vers une économie à faible émission en carbone¹. De la même manière que ces ressources collectives, l'approche territoriale est enchâssée dans un ensemble hiérarchique, interconnecté et opérant à différents niveaux.

Le terme « territoire » est forcément imprécis ; son échelle ou bien l'espace géographique qui le matérialise dépendent de l'objectif. Nous ne vivons pas dans un monde idéal, et c'est pourquoi il est important de se montrer pragmatiques pour identifier le plus petit niveau auquel nous pouvons atteindre un grand nombre des objectifs visés. Envisagé d'un point de vue anglo-saxon, le terme de « territoire » peut être mal compris. Pour ma part, je le comprends comme « l'espace géographique tel qu'approprié et perçu par des acteurs individuels ou collectifs ». Le terme anglais de *territory* risque de s'ajouter à la liste des faux-amis qui compliquent les relations entre les deux côtés de la Manche. Le mot *territory* possède un sens bien plus restreint et décrit une zone pour laquelle un animal ou une puissance conquérante se bat et qu'il protège.

Comme le montrent clairement les contributions à ce livre, pour que le territoire influe sur la prise de décisions, il nécessite pouvoir et ressources. Le processus de décentralisation mis en œuvre dans de nombreux pays en voie de développement depuis les années 1990 montre que les autorités et collectivités locales sont sérieusement handicapées dans leur action par la faiblesse de leurs pouvoirs et des moyens qui leur sont transférés. Même lorsqu'elles ont des responsabilités importantes, sans une certaine autonomie financière, reposant par exemple sur des taxes locales et le contrôle de l'usage des sols, la promesse d'une gouvernance décentralisée risque de n'être qu'une coquille vidée de sa substance par des autorités nationales tirant avantage de la situation. La délimitation de ce qui constitue un territoire doit tenir compte du besoin en un système fiscal viable. La dépendance vis-à-vis des ressources du gouvernement national maintient un contrôle centralisé et rend les autorités locales très vulnérables par rapport aux changements politiques. D'une façon ou d'une autre, le gouvernement central doit reconnaître que des institutions locales plus puissantes contribuent à une économie et une société plus fortes et plus résilientes, et diminuent, ce faisant, la complexité de sa mission.

Camilla Toulmin,
Senior Fellow IIED,
Professor, Lancaster University, Royaume-Uni

1. Gaël Giraud, entretien du 30 novembre 2016, *Télérama*, n° 3490.

Remerciements

Cet ouvrage a tenu à aborder la question territoriale dans sa diversité, en valorisant en particulier une dimension interdisciplinaire. Pour ce faire, nous avons sollicité des auteurs d'horizons variés et complémentaires, faisant notamment dialoguer des points de vue de la recherche et du développement, grâce au partenariat fructueux entre le Cirad et l'AFD.

Nos remerciements s'adressent donc aux auteurs, dont on trouvera la liste en fin de volume. Nous remercions également chaleureusement l'équipe d'édition, les Éditions Quæ, la délégation à la communication, pour leur appui patient et constant. Enfin, merci aux relecteurs et aux membres du comité de pilotage.

Relecteurs : Sophia Alami, Véronique Ancey, Alain Billand, Pascal Bonnet, Danièle Clavel, Séverine Durand, Benoît Faivre-Dupaigne, Jean-Luc François, Vatché Papazian, Denis Pesche, Jean-Louis Noyer, Sylvain Perret, Hervé Saint-Macary, Jean-Michel Sourisseau, Jacques Tassin, Claude Torre et Emmanuel Torquebiau.

Membres du Comité de pilotage : Estelle Biénabe, Alain Billand, Jean-Luc François, Anne Hébert, Mathilde Gaspéri, Étienne Hainzelin, Claire Jourdan-Ruf, Naomi Noël, Sylvain Perret, Hervé Saint-Macary, Jean-Michel Sourisseau, Emmanuel Torquebiau, Vatché Papazian, Marie-Cécile Thirion, Nicolas Vincent.

Sommaire

Préface	3
Remerciements	6
Avant-propos	11

PARTIE 1

LE TERRITOIRE FACE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CHAPITRE 1. Entre promesses et risques, l'usage du mot territoire dans la pensée du développement agricole	15
---	----

Patrick Caron

CHAPITRE 2. Territoires et enjeux globaux	23
---	----

Élodie Valette, Denis Pesche et Jean-Philippe Tonneau

CHAPITRE 3. Le territoire : un vecteur de réponse à la crise du développement	27
---	----

*Jean-Philippe Tonneau, Denis Sautier, Élodie Valette, Muriel Figuié,
Gilles Massardier et Patrick Caron*

PARTIE 2

ÉCLAIRER LE RÔLE DU TERRITOIRE

2-1 – Recourir au territoire pour gérer les ressources

CHAPITRE 4. Agro-industries et développement territorial : quels rôles pour les politiques foncières ?	39
---	----

Perrine Burnod, Jérémy Bourgoïn et Élodie Valette

CHAPITRE 5. Le concept de territoire est-il soluble dans l'eau d'irrigation ?	44
---	----

*Amandine Adamczewski Hertzog, Jean-Yves Jamin, Marcel Kuper,
Sylvain Perret et Jean-Philippe Tonneau*

CHAPITRE 6. Durabilité de l'exploitation des eaux souterraines dans le pourtour méditerranéen	49
--	----

Marcel Kuper et François Molle

CHAPITRE 7. «Municípios Verdes» : passer du zéro-déforestation à la gestion durable des ressources naturelles en Amazonie brésilienne54
Marie-Gabrielle Piketty, Marc Piraux, Lilian Blanc, François Laurent, Nathalie Cialdella, Joice Ferreira, Émilie Coudel, Lucas Mazzei, Gabriel Lima Resque, Christophe Le Page, Krishna Naudin, Soraya Carvalho, Mario Gomes et René Pocard-Chapuis

CHAPITRE 8. Le territoire, au cœur de la construction de l'innovation piscicole58
Olivier Mikolasek, Marc Oswald, Newton J. R. Da Silva, Lionel Dabbadie et François Henry

2-2 - Une organisation territoriale pour produire

CHAPITRE 9. Diffusion de variétés améliorées en Afrique : comment les partenariats territoriaux assurent le succès des innovations67
Danièle Clavel, Gilles Trouche, Louis-Marie Raboin et Kristen vom Brocke

CHAPITRE 10. Création de filières innovantes de valorisation de la biomasse sur un territoire : Valosorgho en Occitanie, un projet en marche71
Sophia Alami et Danièle Clavel

CHAPITRE 11. Co-conception de systèmes de culture et aménagement des territoires75
Oumarou Balarabé et Olivier Gilard

CHAPITRE 12. Explorer l'impact des gouvernances sur les dynamiques territoriales par la modélisation : le cas du palmier à huile en Indonésie80
Pierre-Marie Bosc, Julie Wohlfhart et Cécile Bessou

CHAPITRE 13. Transformation du paysage du Sud-Ouest ghanéen : impacts et enjeux de la filière hévéicole86
Mathilde Gasperi

2-3 - Une organisation territoriale pour rendre des services

CHAPITRE 14. Géographie de la santé : recourir aux constructions territoriales pour mieux gérer la santé humaine et animale93
Daouda Kassié, Aurélie Binot, Marisa Peyre, Alexis Delabouglise, Thi Thanh Pham Hoa et François Roger

CHAPITRE 15. Lutte agro-écologique contre les bioagresseurs et organisation paysagère aux Antilles françaises99
Philippe Tixier, Dominique Carval, Christian Chabrier, Luc de Lapeyre de Bellaire, Marc Dorel, Claire Guillermet et Jean-Michel Risède

CHAPITRE 16. La lutte contre les espèces invasives dans les territoires insulaires 103
Jacques Tassin

CHAPITRE 17. Analyser des services écosystémiques pour gérer des territoires 108
Bruno Locatelli, Améline Vallet, Giacomo Fedele et Bruno Rapidel

CHAPITRE 18. L'élevage au cœur de paysages « climato-intelligents » en Afrique de l'Ouest	114
--	-----

Jonathan Vayssières, Mohamed Habibou Assouma, Philippe Lecomte, Pierre Hiernaux, Jérémy Bourgoïn, Frédérique Jankowski, Christian Corniaux, Mathieu Vigne, Emmanuel Torquebiau et Alexandre Ickowicz

CHAPITRE 19. Solidarités villes-campagnes dans la gestion territoriale des inondations	121
---	-----

Olivier Gilard

2-4 – Mobiliser le territoire comme ressource

CHAPITRE 20. Regards croisés sur les territoires multi-situés de l'Altiplano Sud bolivien et du Sud Mozambique	129
---	-----

Sara Mercandalli et Geneviève Cortès

CHAPITRE 21. Les systèmes agroalimentaires localisés	136
---	-----

Claire Cerdan, François Boucher, Denis Sautier et Stéphane Fournier

CHAPITRE 22. Recyclage urbain et périurbain des matières organiques, une approche fondée sur l'écologie territoriale	141
---	-----

Jérôme Queste, Ophélie Robineau et Tom Wassenaar

CHAPITRE 23. Diversité des plantes cultivées, sociétés et territoires	147
--	-----

Christian Leclerc, Vanesse Labeyrie et Geo Coppens d'Eeckenbrugge

CHAPITRE 24. Les aires protégées, des opportunités de développement socio-économique des territoires ?	151
---	-----

Karen Colin de Verdière, Aurélie Binot, Alexandre Caron, Michel de Garine-Wichatitsky et Alice Leroy

2-5 – Le territoire pour penser et concevoir des politiques publiques

CHAPITRE 25. Apprentissages sociaux pour le développement territorial	161
--	-----

Émilie Coudel, Jean-Philippe Tonneau, François Bousquet, Márcio Caniello, Eduardo Chia, William's Daré, Tayan Raj Gurung, Frédérique Jankowski, Fernanda Leal, Christophe Le Page, Marc Piraux, Hélène Rey-Valette, Éric Sabourin et Guy Trébuil

CHAPITRE 26. Diversité d'acteurs et d'alliances dans les processus de territorialisation	167
---	-----

Sarah Audouin et Denis Gautier

CHAPITRE 27. Vers une territorialisation des politiques rurales en Tunisie : l'exemple des politiques de conservation des eaux et des sols	172
---	-----

Aurélien Chevrillon, Naoufel Ben Haba et Julien Burte

CHAPITRE 28. Le paysage politique comme cadre conceptuel pour étudier la combinaison de politiques de conservation et de développement dans le territoire : le cas du Mexique	179
--	-----

Driss Ezzine-de-Blas et Céline Dutilly

CHAPITRE 29. Les enjeux de la gouvernance territoriale : l'exemple du Brésil rural 187
Marc Piraux, Jean-Philippe Tonneau, Éric Sabourin, Eduardo Chia, Márcio Caniello, Étienne Polge et Gilles Massardier

CHAPITRE 30. Concessions forestières : une évolution vers des institutions du développement territorial? 191
Alain Karsenty

PARTIE 3
OUTILS, MÉTHODES ET INCITATIONS
POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

CHAPITRE 31. Le chercheur et le territoire : accompagner la complexité 199
Hermine Papazian, Jérôme Queste, Pierre Bommel et François Bousquet

CHAPITRE 32. Évaluer la capacité des systèmes de production à répondre aux enjeux du développement durable des territoires 207
Mathieu Vigne, Angel Avadí, Michael S. Corson, Jonathan Vayssières et Tom Wassenaar

CHAPITRE 33. Suivi de dynamiques territoriales par télédétection et modélisation spatiale 219
Camille Jabel, Louise Leroux, Émile Faye, Karen Colin de Verdière, Pascal Degenne, Danny Lo Seen et Xavier Augusseau

CHAPITRE 34. Les observatoires territoriaux : un outil de développement? 231
Jean Philippe Tonneau, Philippe Lemoisson, Magalie Jannoyer, Pierre Maurel, Philippe Cattan et Marianne Le Bail

CHAPITRE 35. Besoins, instruments et mécanismes de financement des territoires ruraux 239
Vatché Papazian et Mathilde Gasperi

CHAPITRE 36. Aide publique française au développement : d'une aide centralisée à l'essor des filières à un accompagnement de la décentralisation 245
Vatché Papazian et Aurélie Chevillon

CHAPITRE 37. Faire et penser « territoire » en envisageant le futur : prospective territoriale dans les régions de Ségou au Mali et du Vakinankaratra à Madagascar 251
Jean-Michel Sourisseau, Nathalie Bougnoux, Jean-François Bélières et Robin Bourgeois

Conclusion générale et perspectives 263
Élodie Valette, Patrick Caron, Geo Coppens d'Eeckenbrugge et Tom Wassenaar

Liste des encadrés 274

Liste des auteurs 275

Avant-propos

L'engouement contemporain pour le terme de territoire, non démenti depuis trente ans, n'est pas le fruit du hasard. Il est lié à la complexification croissante d'un monde globalisé, aux incertitudes sur les ressources, à la croissance des inégalités et des conflits. En complément d'une réflexion fondée sur les réseaux pour rendre compte du monde actuel, nous nous proposons d'explorer une approche fondée sur le territoire, qu'il soit territoire administratif, cadre de l'exercice d'un pouvoir, ou territoire défini par l'appartenance identitaire ou un projet collectif.

Les territoires sont des lieux de coordination entre acteurs où s'inventent de nouvelles formes de gouvernance propices au développement et au renforcement des solidarités. C'est sur cette vision, dont nous savons qu'elle n'est pas systématique, que nous avons souhaité porter notre regard : vers une conception résolument optimiste et engagée du territoire comme vecteur de développement durable.

L'ouvrage synthétise et tire les enseignements d'expériences conduites avec leurs partenaires par plus de 150 contributeurs du Cirad et de l'AFD. Il comprend trois parties : une première pour planter le décor et partager ce qui justifie aujourd'hui le recours au concept de territoire ; une seconde pour partager des expériences diverses et pour « éclairer le rôle du territoire » ; une troisième enfin pour mettre en scène les méthodes et outils d'intervention et d'accompagnement du développement territorial.

En première partie, nous nous intéressons à l'irruption du mot territoire dans la pensée du développement, concomitante à celle de l'expression développement durable (chapitre 1). Nous soutenons que les territoires sont porteurs de développement durable, par l'opportunité qu'ils offrent d'intégrer des objectifs environnementaux, sociaux et économiques et de renforcer la capacité d'acteurs multiples à se coordonner et à définir ensemble les orientations à poursuivre. Dans le chapitre 2, nous nous intéressons aux dynamiques actuelles de recomposition des territoires ruraux, avec une attention particulière pour l'Afrique. Enfin, le chapitre 3 précise les défis à relever et auxquels peut contribuer le territoire : réhabiliter l'action publique pour renforcer les capacités de régulation, activer les ressources et contribuer au développement économique, organiser la gestion des ressources renouvelables par les communs.

La deuxième partie est consacrée à un ensemble d'études de cas, présentées chacune de manière brève, liant observations concrètes, apports méthodologiques et leçons apprises. Cette diversité d'expériences et d'études traduit, sur les différents continents, une pluralité de configurations territoriales, d'acteurs et de projets inscrits dans des espaces géographiques aux dimensions variables. Elle illustre la façon dont acteurs,

dispositifs, échelles et périmètres d'intervention interagissent pour le développement des espaces ruraux dans les pays du Sud. Les chapitres montrent comment le changement s'opère, au gré des configurations et des régulations produites par les acteurs engagés dans des projets de développement territorial. Ainsi, les chapitres 4 à 8 montrent l'intérêt de «recourir au territoire pour gérer les ressources»; les chapitres 9 à 13 illustrent l'apport d'«une organisation territoriale pour produire», les chapitres 14 à 19 celui d'«une organisation territoriale pour rendre des services»; les chapitres 20 à 24 révèlent comment «mobiliser le territoire comme ressource» et, enfin, les chapitres 25 à 30 proposent de mobiliser «le territoire pour penser et concevoir des politiques publiques».

Dans la troisième partie (Outils, méthodes et incitations pour le développement territorial), nous illustrons l'importance des méthodes et des moyens à mettre en œuvre pour comprendre et agir sur les processus, et accompagner les acteurs. Les chapitres portent chacun sur un registre particulier de cet accompagnement, en particulier : l'accompagnement des dynamiques territoriales (chapitre 31), l'évaluation des systèmes de production à l'échelle territoriale (chapitre 32), la télédétection et la modélisation spatiale (chapitre 33), les observatoires territoriaux (chapitre 34), les instruments et les mécanismes de financement des territoires ruraux (chapitre 35), l'appui à décentralisation (chapitre 36), la prospective territoriale (chapitre 37).

En conclusion (chapitre 38), l'ouvrage défend l'idée que l'approche territoriale est l'une des voies privilégiées pour le développement durable. La redécouverte du local et sa mobilisation pour reconstruire le global, pour refaire le monde, sont affirmées tout à la fois comme un projet politique et un défi pour les institutions de recherche et de développement. Nous invitons à organiser une renaissance des territoires ruraux, pour que ceux-ci procurent à leurs habitants et, plus globalement, à la planète, l'ensemble des fonctions et services économiques, sociaux et environnementaux essentiels à la paix et à la cohésion sociale : bien-être, sécurité alimentaire et nutritionnelle, santé humaine et environnementale, adaptation et anticipation des dérèglements climatiques, transition énergétique, croissance économique distribuée et emplois décents, équité, réduction des tensions migratoires et anticipation des conflits.

Partie 1

Le territoire face aux enjeux du développement durable

Entre promesses et risques, l'usage du mot territoire dans la pensée du développement agricole

Patrick Caron

POURQUOI UN INTÉRÊT CROISSANT POUR LE MOT TERRITOIRE ?

Tout sauf le fruit du hasard, l'intérêt concomitant pour le terme de territoire et pour l'expression développement durable est lié aux inquiétudes concernant l'environnement et la dégradation des ressources, la croissance des inégalités, des tensions et des conflits (faim, pauvreté, misère, migrations, etc.). Tant sous les tropiques que dans le monde tempéré, les évolutions des sociétés rurales et les aléas auxquels elles sont soumises font l'objet de vives interrogations, de débats passionnés et de préoccupations à l'origine de réserves de toutes sortes d'un côté, d'engouement pour le développement durable de l'autre.

Les évolutions inédites (d'ordre démographique, politique, économique et social) et l'intensification des flux et des mouvements qui traversent les zones rurales rendent caducs les cadres d'analyse disciplinaires et d'action mobilisés jusqu'alors. Ces dynamiques posent des questions concrètes portant sur les modes d'exploitation, de production et de reproduction des ressources, leur appropriation et leur usage. Elles interrogent la distribution des richesses, l'organisation de l'approvisionnement en produits agricoles, des flux entre villes et campagnes ou des équipements. Elles appellent des choix publics quant aux politiques d'aménagement du territoire, à la réforme de la fiscalité et à la réorganisation des administrations et des services, à l'appui au secteur agricole, etc.

Accompagnant les indépendances des pays du Sud et mue par l'ambition d'un rattrapage économique et social, l'idéologie du développement a dans un premier temps reposé sur le paradigme de l'État providence. À partir des années 1980, les mots d'ordre promus par les institutions internationales dans le cadre du consensus de Washington ont poussé au désengagement des États. Ils ont été justifiés par la faillite politique ou économique de certains d'entre eux. Ils se sont également alimentés de l'idéologie de la participation populaire, associée à une exigence de

démocratie et mettant en avant le besoin de renforcer les institutions de la société civile. Dans ce contexte, « la promotion du développement local et les politiques de décentralisation [...] s'appuient sur l'hypothèse que des relations de proximité permettront de mieux répondre aux besoins des populations locales » (Tonneau, 2003). En particulier, il en va ainsi dans le domaine de la gestion des espaces ruraux, à propos duquel une littérature abondante dévoile les avantages d'une participation accrue des acteurs de terrain, parties prenantes ou *stakeholders* (d'Aquino, 2002; Benoît *et al.*, 2006; de Janvry et Sadoulet, 2007; OECD, FAO, UNCDF, 2016). Cependant, certains pointent les limites de la démocratie participative et les risques de son instrumentalisation.

À l'échelle locale comme à l'échelle globale, le besoin de nouvelles régulations émerge à la fin des années 1990. La remise en cause d'un avenir longtemps considéré comme meilleur, et la multiplicité des lieux et des formes de décision et de coordination forment un nouveau contexte d'action. Les risques de déséquilibre liés au triomphe d'une régulation exclusive par un marché extrêmement volatil soulèvent dans tous les pays la question du pilotage des transformations de la société comme du secteur agricole. Même si elle reste avant tout une invention politique, la notion de bien public fait sens et s'installe.

Cette quête du bien public s'accompagne d'une redécouverte des lieux et des formes institutionnelles nécessaires à sa promotion, aux échelles globales (l'accord de Paris sur le climat et l'Agenda 2030 en témoignent), mais aussi locales. À l'échelon local, l'État, avec la tentation de se désengager, cherche des relais pour stimuler les initiatives, garantir la fourniture ou la préservation de biens publics, résoudre les problèmes émergents. L'action publique est en quête d'action collective.

Au-delà de l'acception réductrice de la « bonne gouvernance » et des bonnes pratiques, de nouvelles gouvernances doivent être inventées, se traduisant ainsi par des modalités originales de régulation des systèmes sociaux fragmentés. Par exemple, la gestion des espaces ruraux et des ressources du vivant associe un ensemble d'acteurs aux objectifs différents dans un système pas ou peu hiérarchisé et flexible (Soulard, 1999; Perrier-Cornet, 2002). Dans ce secteur comme dans d'autres, en raison de la complexité des questions posées, de la diminution des moyens d'action et de la fragmentation des acteurs et des actions, la légitimité des acteurs publics est remise en cause du fait de leur faible capacité à résoudre les problèmes émergents. Il en va de même pour les scientifiques; l'assurance des experts et des techniciens est mise à mal et fait place aux controverses et à la critique des résultats scientifiques et de leurs usages (Theys et Kalaora, 1992; Godard, 2001, 1993).

Cette fragmentation des enjeux et des pouvoirs suppose des mécanismes de coordination non hiérarchique et d'arbitrage de plus en plus complexes, qu'il s'agisse de résoudre des problèmes sanitaires, environnementaux, économiques, liés à l'exclusion, etc. On passe d'une ambition de gouvernement des espaces ruraux par une autorité unique à un ensemble de processus de gouvernance où tous les acteurs concernés exercent un fragment de cette autorité désormais partagée, et donc difficilement saisissable. Les relations de pouvoir semblent complétées, et parfois remplacées, par de nouvelles formes de solidarités issues de négociations (Godard, 1993; Lascoumes,

1994) (professionnelles, territoriales, de voisinage, de classe, de communautés d'usagers, d'intérêt, etc.). Le territoire apparaît comme l'un des champs d'application privilégiés de ces nouveaux processus de gouvernance.

LE TERRITOIRE, UNE NOTION UTILE PAR SA CAPACITÉ À AGIR SUR LES RÉGULATIONS ?

Le territoire permet d'appréhender de manière pertinente le développement durable (Zuindeau, 2010). Sans préjuger ni de sa taille ni de son échelle, il favorise l'intégration des différents enjeux et des différentes activités. Le territoire et le développement territorial, compris comme la « capacité des acteurs situés sur un territoire à en maîtriser les évolutions à venir » (Deffontaines *et al.*, 2001), sont aujourd'hui largement promus. Il est même surprenant de voir ce mot, difficilement traduisible en langue anglaise puisque le mot *territory* revêt un sens spécifique et distinct (Caron, 2015), émerger dans certains écrits anglo-saxons (Quan, 2008), par le détour, parfois, de collègues latino-américains (Schejtman et Berdegué, 2004; Sepúlveda *et al.*, 2003) venus puiser dans la littérature française (encadré 1.1 « Paysage » - E. Torquebiau).

Au sens de construit social (Brunet *et al.*, 1992; Lévy, 1999), doté d'un enracinement historique, traduisant l'identité, y compris symbolique, d'un groupe (Lévy et Lussault, 2003; Di Méo et Buléon, 2005), le territoire émerge comme un objet essentiel du nouveau mode d'action lié à l'affaiblissement des coordinations hiérarchiques. Les mutations observées des territoires reposent sur l'apparition de nouveaux acteurs, sur l'évolution du rôle de l'État et sur les tensions qui résultent des confrontations entre acteurs.

Au-delà et grâce aux ambiguïtés qui accompagnent l'intérêt dont il fait l'objet, le territoire s'impose comme lieu de coordination entre acteurs multiples, atomisés, en situation d'asymétrie, aux intérêts divergents. Il est un espace de mise en cohérence d'objectifs divers (Gumuchian *et al.*, 2003), s'exprimant du local au global. Il est, pour certains, porteur de développement durable par sa capacité à faire se coordonner des acteurs multiples pour définir ensemble les orientations à poursuivre. Il est également un espace de négociation (d'Aquino, 2002) visant à mettre en cohérence dynamiques de développement local et politiques publiques. De nouvelles formes de gouvernance peuvent ainsi y être inventées et testées : coordinations entre producteurs et utilisateurs d'une ressource partagée, articulation de différents usagers d'un même espace. D'un point de vue sectoriel, il permet de relier les attentes d'un groupe social et les réponses de l'agriculture. Avec un accent sur l'économique, le territoire serait de plus, grâce à la proximité et aux types de capital social qui le constituent, une forme d'organisation permettant d'internaliser certains coûts de transaction, de minimiser les risques économiques, de faciliter les processus d'apprentissage, de valoriser les savoir-faire et les connaissances traditionnels, de garantir le contrôle des critères de qualité d'un produit ou d'une forme de production. Ces caractéristiques en font un actif du processus de production (Angeon *et al.*, 2006; Pecqueur, 2004; Gumuchian et Pecqueur, 2007; Courlet et Pecqueur, 1992; Boucher, 2004). Le territoire devient lui-même ressource. Les dynamiques territoriales sont elles-mêmes facteurs de

changement. Elles modifient les processus sociaux et les comportements des acteurs, à l'exemple des indications d'origine des produits agricoles. Elles conduisent les scientifiques à renouveler concepts et cadres d'analyse, en agronomie (Caron, 2005), et de manière spécifique à chaque discipline.

Mais le territoire est-il juste une portion d'espace marquée par des limites ? Un cadre d'action ? Un espace d'organisation de la production ? Une marque des évolutions passées ou un ensemble de ressources ? Le terme dissimule une diversité d'objets et d'intentions, recouvrant aussi bien le territoire administratif et l'action aménagiste qui y prend place, le territoire promu ou décrété par l'État comme lieu d'un projet à construire ou d'un transfert à opérer sur un mode diversement participatif, et le territoire constitué autour d'une action collective et auquel s'attache un sentiment identitaire (Antheaume et Giraut, 2005).

Au-delà de cette polysémie entretenue, la plupart des auteurs s'accordent pour souligner le sentiment d'identité exprimé par ses habitants et l'existence d'institutions lui donnant sens et gouvernance. Vanier (2009) le définit ainsi comme un « ensemble de processus engagés par les systèmes d'acteurs [...], par les organisations sociales et politiques, par les dispositifs et procédures *ad hoc*, par les rapports de force et les mises en tension, par des déterminants économiques et structurels, par des configurations génériques existantes et/ou des configurations particulières émergentes ». Il devient processeur de changement. Le territoire est bel et bien gouverné – c'est ce qui le fait territoire – : il existe un ensemble de coordinations permettant de réguler un système social fragmenté, et d'agir ou de réagir aux transformations en cours. La gouvernance d'un territoire permet ainsi, ou non, de mettre en débat les voies et les moyens d'un développement durable ; dans le même temps, elle en est le vecteur et le témoin.

En outre, les formes territoriales émergentes peuvent être considérées comme autant de prémices de nouveaux modèles d'organisation apportant des réponses à un problème particulier et valorisables, éventuellement dans une perspective de développement durable, à une échelle plus large. Ces différents éléments font du territoire une institution régulatrice (Boyer, 1986), au même titre que l'État ou le marché, à l'interface de l'action collective et de l'action publique et liant dynamiques locales et globales (Caron, 2011). Il permet de stimuler des initiatives locales dans une perspective de développement, y compris à des échelles plus englobantes et d'impact à l'échelle globale, en s'en inspirant ailleurs ou en impliquant les acteurs territoriaux dans des initiatives plus larges. Vanier (2008), dans un essai invitant à concevoir l'interterritorialité comme fondement d'une nouvelle logique de l'espace, qualifie ainsi le territoire d'« espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique ».

Dans le domaine agricole et forestier, cet intérêt croissant est motivé par le souci de prendre en compte des niveaux d'organisation spatiale plus englobants que le niveau auquel sont mises en œuvre les pratiques, qu'il s'agisse de tenir compte des facteurs conditionnant la décision ou des effets induits, en particulier environnementaux. Dans le monde anglo-saxon, cet intérêt se manifeste par l'émergence d'une terminologie analogue. On parlera parfois de « *landscape* » (*landscape research*, *global landscape forum*, etc.). À l'examen, la notion de territoire s'en démarque, par la multiplicité potentielle