

**DELEGATION SCIENTIFIQUE « Economie et sciences sociales »
Comité scientifique : réunion du 30 novembre 2000
Le territoire en théorie et en pratique**

**Le territoire : histoire de son usage
comme objet de recherche et de développement au CIRAD.**

Yves Clouet et Jean-Philippe Tonneau

Des choix

Les organisateurs de cette journée « le territoire en théorie et en pratique » nous ont demandé de préparer une analyse historique sur le territoire et son « traitement » dans les recherches au CIRAD ».

Nous avons restreint le propos. Le CIRAD est une grande maison et bien peu de ses agents connaissent tous ses projets. Nous avons simplement voulu donner un éclairage sur les recherches qui ont été menées dans le cadre des départements IRAT, Systèmes Agraires (DSA) Systèmes Agro Alimentaires et Ruraux (SAR) et Territoires, Environnement et Acteurs (TERA) depuis 1965.

Toutes ces recherches ont été menées dans un cadre de recherche/action où l'enjeu principal a été de créer un espace de dialogue entre acteurs (principalement producteurs) et chercheurs. Espace de dialogue, espace de production de l'innovation pour produire plus et mieux dans une perspective de développement durable et pour consolider une agriculture familiale, réputée plus juste socialement.

Se préoccuper de production pose l'équation « Hommes, organisés en sociétés des savoirs et des ressources naturelles sur un espace approprié pour produire des biens répondant à leurs besoins ».

Cette équation est celle que doivent résoudre les différentes sciences humaines : l'anthropologie, la géographie, l'écologie.

Cette équation s'est aussi posée aux agronomes du CIRAD depuis 1960.

Pour aborder les relations entre règles sociales, pratiques techniques, organisation de l'espace, certains agronomes ont fait le choix d'une démarche systémique qui a évolué au fil des ans.

Replacer la perception de l'espace et du territoire, c'est en fait faire une relecture des conceptions de développement qui ont guidé ces agronomes.

Nous avons divisé la période étudiée en quatre phases dénommées : planification centralisée, approche système et recherche développement, gestion des terroirs et développement local, développement régional.

Pour chacune de ces périodes, nous avons caractérisé le contexte, les pratiques de recherche et la place du territoire dans la conception ces recherches.

La planification centralisée d'aménagement du territoire et les projets de développement rural intégré (1960-1975).

Le contexte

L'Etat a le monopole du savoir et de l'expertise. Principal bailleur de fonds (l'aide publique passe obligatoirement par lui), il considère l'espace comme une grande page blanche à aménager. Des schémas d'aménagement directeurs traduisent les grandes options d'un développement centralisé.

Des projets de développement sectoriel, par filières, plus rarement régional, et des entreprises para publiques sont l'instrument principal de l'application des schémas. Dans les sociétés de développement en Côte d'Ivoire ou au sein du projet arachide au Sénégal, l'attention est portée sur les produits, les secteurs, les relations agriculture/industrie...

Le rôle de la recherche

La recherche est essentiellement technique. Elle est d'accompagnement ou appliquée. Elle fournit les techniques et les itinéraires nécessaires à l'intensification (labour, semences, traitements phytosanitaires, sarclage...). Le paquet technique est unique. Le « projet » est chargé de construire l'environnement nécessaire à sa mise en œuvre (crédit, vulgarisation...).

Espace

L'action veut soumettre l'espace aux volontés des planificateurs. Les agronomes du CIRAD ne conçoivent l'espace qu'en terme de systèmes de culture ou de bassin de production. Il n'est jamais objet d'étude. L'accent est mis sur les techniques et les mesures d'accompagnement nécessaires. A noter quand même les travaux des pédologues autour de Kilian qui prennent en compte la diversité physique. Les travaux servent essentiellement à adopter les recommandations techniques en fonction de la qualité des sols.

L'approche système et la recherche/développement

Des interrogations

Le développement via les projets montre rapidement ses limites. L'inefficacité des structures créées est constatée. La validité des produits de la recherche est mise en cause. Les difficultés de diffusion, la faible adoption des innovations inquiètent certains chercheurs qui n'acceptent plus le déphasage entre des recherches de plus en plus pointues et l'environnement socio-économique.

Les modèles existants d'articulation entre recherche, développement et producteurs sont critiqués. En particulier, les modèles de recherche nord-américain ou européen sont jugés inadaptés¹. Les propositions de la recherche sont considérées (C.R.D. n° 1, 2, 3-4) comme inadéquates du fait :

- d'une connaissance insuffisante des sociétés rurales et de leurs problèmes,
- d'approches trop spécialisées ou trop parcellaires,
- de la non prise en compte des facteurs socio-économiques...

Une recherche en partenariat

Le processus de création/diffusion de l'innovation, proposé alors, donne une place centrale au producteur. La priorité est donnée à l'analyse de ses besoins, de ses contraintes et potentialités, préalable à la programmation de la recherche.

¹ Le modèle européen est d'ailleurs remis en cause en Europe à la même période.

La recherche-développement veut associer les compétences et les responsabilités des chercheurs, des producteurs et des agents de développement pour la mise au point d'innovations techniques, économiques et sociales susceptibles de résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les producteurs.

Cette volonté se traduit par la formalisation d'un « cadre éthique », négocié et accepté par tous : un « contrat » est passé entre chercheurs et utilisateurs, pour poursuivre en commun un double but de recherche et de solution de problèmes se posant aux producteurs.

C'est en fait une démarche « rationnelle et scientifique » pour aborder les problèmes de développement. Elle insiste sur deux notions essentielles : l'aide à la décision des acteurs et le projet.

- l'aide à la décision des acteurs (décisions individuelles au niveau de la parcelle, de l'exploitation, ou collectives au niveau des groupements, des terroirs) implique un dialogue permanent avec les acteurs sociaux, en particulier les producteurs et les agents du développement.
- le projet est l'élément structurant de l'action. Les projets sont individuels ou collectifs prenant en compte la disponibilité en ressources naturelles, les systèmes de production existants, les possibilités de progrès techniques proposées (stock d'innovations techniques) et les opportunités économiques (le marché).

La démarche comprend trois grandes phases :

- Le diagnostic. Il ne se limite pas aux conditions de production. Il porte aussi sur les modes d'exploitation du milieu, analysés à travers les pratiques et les perceptions des agriculteurs.
- L'expérimentation. Elle porte à la fois sur les améliorations techniques des systèmes de production et sur les améliorations organisationnelles permettant l'adoption par les agriculteurs de ces améliorations techniques.
- Le transfert et l'appropriation des innovations. Ils reposent en grande partie sur la formation des agents de développement et des producteurs.

La prise en compte de la diversité écologique

Durant la phase de diagnostic, la prise en compte de la diversité écologique est essentielle. Le produit du diagnostic est une hiérarchie de problèmes en fonction de la diversité sociale et géographique.

« L'espace devient un élément comportant pour l'analyse des différenciations sociales (Cavalhes, 1987). Dans le cadre des études des « systèmes agraires », le zonage de l'espace, de la zone d'intervention fait son apparition.

De nombreux outils sont utilisés pour caractériser la diversité : adaptation des cartes de vocation et d'utilisation des sols, transects, zonage à dire d'acteurs...

Les recherches systèmes et la recherche développement suscitent un débat passionné. Mais ce débat reste « du domaine de la recherche ». Les actions restent expérimentales, localisées dans les zones les plus marginalisées (Le Nord Yatenga). La période permet surtout de développer les outils de diagnostic. Les réponses restent encore trop au niveau de l'expérimentation.

La réflexion ne devient réellement opérationnelle et l'option ne prend tout son sens, que dans les années 85. Le CIRAD s'engage alors dans des opérations de gestion de terroir vite relayées par le développement local.

De la gestion des terroirs au développement local.

Une prise de conscience

Au début des années 80, le développement durable et la gestion des ressources deviennent un sujet de préoccupation de la communauté internationale. Un consensus souligne que cette gestion ne pourra se réaliser que dans le cadre d'une modification des conceptions de développement prenant en compte à la fois les impératifs immédiats, les acteurs et les aspirations à long terme de la société.

A l'initiative des bailleurs de fonds, des projets de gestion de terroir voit le jour. Au fil des expériences, une démarche « gestion des terroirs » s'élabore. Elle vise à définir de nouvelles règles de gestion (d'où le choix de travailler sur des espaces limités avec des communautés relativement homogènes) mais en tenant compte de leur insertion dans un monde économique plus large qui impose des contraintes. L'objectif est de promouvoir des modes d'utilisation des ressources naturelles qui permettent à la fois la satisfaction des besoins des populations et la préservation d'un « capital écologique en bon état ».

De la gestion de terroir au développement local.

Pour atteindre cet objectif, l'approche gestion de terroirs tient compte du fait que :

- des acteurs multiples utilisent les ressources naturelles et interviennent dans leur gestion : paysans et éleveurs, artisans, chasseurs, Etat... Les règles de gestion des ressources naturelles seront toujours le fruit d'un compromis entre les stratégies de différents acteurs. Identifier ces stratégies est un préalable.
- la démarche de gestion de terroirs doit rechercher de nouveaux équilibres entre les sociétés rurales et leur milieu physique. Elle ne peut donc être technocratique. C'est la prise de conscience, l'effort et le contrôle des communautés qui la rendent possible. La mise en place des règles acceptées collectivement doit être le fait des communautés villageoises. Le rôle de l'intervention est un rôle d'animation, d'information, d'appui technique et financier.
- les systèmes fonciers et les modes d'appropriation sont nombreux et semblent favoriser des pratiques peu conservatrices du milieu. Droits traditionnels, parfois concurrentiels selon les ethnies, et droit moderne se juxtaposent, sans toujours s'harmoniser. Les espaces collectifs ne sont plus respectés. Il faut comprendre les modes d'appropriation pour ajuster les interventions et proposer les révisions éventuelles.

Pour parvenir à ces différents objectifs, le SAR a retenu des démarches « planification locale », basée sur la notion de projet. Les projets de gestion de terroir se confondent très vite avec les opérations de développement local.

- Le projet global de développement est l'élément fédérateur de la démarche. Il est connu comme un ciment, une charte, un cadre. Résultant de projets « individuels », productifs, mais aussi culturels et de vie, il est avant tout un espace de négociation : négociation interne, au niveau des membres de la communauté ; négociation externe, avec l'Etat et ses services, les autres acteurs.

La caractérisation de l'espace et de ses ressources

La démarche s'appuie sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet (diagnostic, programmation par groupe d'intérêts, expérimentation, évaluation et diffusion).

Le champ d'étude du diagnostic concerne la population et l'organisation sociale, le milieu naturel, les exploitations familiales, les relations avec l'extérieur. Par sa réalisation, on souhaite caractériser la richesse des ressources disponibles et leur utilisation, la diversité des systèmes de production.

La cartographie devient un support privilégié de la représentation qu'ont les communautés de leur espace. Toutes les actions sont conçues en fonction de la diversité des ressources et de l'organisation de l'espace.

Cartes des ressources, cartes d'utilisation, cartes de vocation, cartes des aménagements... Les cartes deviennent un instrument indispensable de l'action. Cette utilisation conduit les équipes à investir la géographie (séminaire en 95, « quelle géographie au CIRAD »).

Cette réflexion accompagne celle engagée sur les limites des opérations de développement local.

Le développement régional

Les limites des opérations

Les résultats ont été mitigés (Teyssier, 1995). Parmi les facteurs négatifs, le caractère localisé et non reproductible des expériences a été mis en avant. Le cadre conceptuel et les modalités d'actions excluent de la réflexion des aspects liés au foncier. Les moyens nécessaires et les conditions pour faire respecter dans la durée les règles de gestion élaborées dans ces projets n'étaient pas abordés.

Certes, l'échelle locale est un lieu privilégié de dialogue, d'identification d'une demande sociale, de conception et d'expérimentation de l'innovation. Mais de nombreuses décisions qui pèsent sur le comportement des acteurs locaux sont prises à d'autres échelles ou en d'autres lieux. La pression sur les ressources d'un terroir est déterminée avant tout par des facteurs extérieurs. Les marchés rythment le prélèvement des ressources. La proximité d'une ville, d'une route influe fortement sur les modes d'exploitation. Les politiques agricoles, l'organisation des marchés, les infrastructures, les lois foncières, l'information conditionnent les formes du développement (Piraux, 1996).

La nécessité d'aborder les problématiques du développement régional et de l'aménagement du territoire en prenant en compte la pluralité des phénomènes et l'emboîtement de leurs différentes échelles constitue la principale leçon de ces expériences.

Territoire et acteurs

Le développement régional fait référence à la région. La région est un territoire. Le concept de territoire est défini comme *“un espace géographique construit socialement, typé culturellement et délimité institutionnellement* (Chia, 1997 ; apud Di Meo, 1995). Le territoire fait référence à la gestion d'un espace “gouverné”. Andrade (1995) insiste qu'il faut toujours relier la notion de territoire avec celle de pouvoir, pouvoir public ou pouvoir des grandes entreprises. En ce sens, il est produit social, construit humain. Il est transformé, approprié, exploré et géré par différents acteurs à différentes échelles.

Cette gestion et les relations entre territoire et pouvoir, en particulier public se sont trouvées profondément modifiées du fait de la libéralisation et du désengagement de l'Etat..

L'économie s'est libérée d'une série de contraintes d'ordre réglementaire et social. La conséquence la plus importante est l'établissement de nouvelles relations entre l'économique (le sectoriel) et le territorial, bien traduites par le mot “délocalisation”. Les “vieilles” obligations des maîtres de Forges vis-à-vis d'une population disparaissent. La première obligation était de donner du travail. Avec sa remise en cause, c'est tout le contrat social qui explose.

La même volonté de libérer l'économie de ses contraintes et de ses compromis sociaux a eu comme conséquence le désengagement de l'État. Ce désengagement a été particulièrement sensible dans de nombreux pays d'Afrique.

Le désengagement de l'État s'est souvent traduit par un manque de coordination et la disparition de nombreux services. Dans ce vide, de nouveaux acteurs apparaissent : sociétés privées, organisations non gouvernementales, associations professionnelles.

C'est dans cette perspective que doivent être comprises les politiques de décentralisation. Elles s'appuient sur l'hypothèse que des relations de proximité permettront de mieux répondre aux besoins des populations locales. La décentralisation et l'émergence des collectivités territoriales veulent être un moyen de conciliation entre développement économique et impératifs environnementaux, entre phénomènes économiques globaux et diversités locales.

Ce sont ces institutions qui ont le mandat et la légitimité pour répondre aux nécessités des populations locales. L'affirmer n'empêche pas le questionnement sur la qualité de la démocratie locale, nécessaire à l'association réelle des acteurs locaux aux prises de décision.

Le transfert des responsabilités de l'État central aux collectivités territoriales n'a pas été accompagné du transfert des ressources nécessaires. Les collectivités territoriales ne disposent pas des services et des moyens nécessaires aux attentes nombreuses et diverses.

Dans leur diversité, ces demandes doivent être traduites, d'une part, comme un besoin de repenser les modes d'articulation entre institutions et d'autre part, comme une exigence de cohérence. Les acteurs manquent de repères et de moyens. Ils souhaitent disposer de lignes directrices de leurs actions.

Pour répondre à ces questions, les collectivités territoriales se dotent de dispositifs institutionnels de coordination et d'articulation. Les formes que peuvent prendre ces dispositifs sont diverses : agences régionales de développement, unité de planification régionale, unités de gestion, forum...

Le CIRAD s'est engagé à des titres divers dans des opérations d'appuis aux collectivités territoriales et aux organisations de la société civile.

Au Nordeste brésilien, il accompagne, au sein d'un réseau universitaire, les initiatives de quelques "municipes" ou organisations territoriales de producteurs. Au Sénégal, région du fleuve, il est impliqué dans la mise en œuvre de l'Agence Régionale de Développement chargée de l'appui aux collectivités territoriales. En Afrique du Sud, le CIRAD engage des travaux dans la province de l'Eastern Cape sur un système d'information pour le développement.

Au-delà de la diversité des situations, des points communs dans les attentes et les réponses peuvent être identifiées.

Les attentes des collectivités territoriales et des acteurs du développement, vis-à-vis de ces dispositifs, sont nombreuses et diverses.

Une réflexion stratégique à long terme et une analyse prospective sur les devenir possibles et souhaitables de la région sont jugées nécessaires. Les différents partenaires souhaitent évoluer dans un environnement cohérent et disposer de repères de politiques régionales et sectorielles, lignes directrices de leurs actions. Cette demande doit être traduite d'une part, comme un besoin de repenser les modes d'articulation entre institutions et, d'autre part, comme un besoin d'information et de communication, à partir de réflexions communes organisées.

Les collectivités locales de base expriment une demande d'appui pour l'élaboration des plans de développement et la réalisation de projets divers. Trois préoccupations sont récurrentes : i) la question des ressources financières ; ii) le problème des moyens humains (en qualité et en quantité) dont disposent les collectivités pour assurer les tâches qui leur sont confiées ; iii) le besoin en outils (plan d'occupation des sols, plan local, schéma directeur, plan d'urbanisme...) pour organiser et gérer le développement local. L'espoir de mobiliser des appuis et des ressources financières, en particulier dans le cadre de la coopération décentralisée, est grand.

Une démarche : l'animation pour le développement

A la fois les attentes des différents partenaires, le paysage institutionnel riche, les initiatives multiples, les moyens limités conduisent à proposer une démarche d'animation pour le développement. Le terme sous-entend un espace de dialogues, de réflexions et de prospectives au service des projets des différents acteurs (État central, collectivités territoriales, secteur privé, organisations de la société civile).

Le concept repose sur une méthode de travail résumée par quelques mots clefs, caractérisant autant d'étapes : partir des expériences, mobiliser les compétences et les connaissances, gérer et faire circuler l'information, définir des cadres de réflexion et de références, élaborer des cahiers de charges, "faire faire", accompagner et évaluer.

Nous sommes ici dans une conception hybride entre la planification classique (prévoir, programmer...) et l'animation pour le développement (susciter des synergies, organiser des cohérences, faciliter les initiatives...). Ce mode de fonctionnement fait référence aux pratiques de planification de Monnet ou Lebrat. Utilisé dans le cadre de la décentralisation des pays du Nord, il est sensé mieux répondre aux aléas et aux incertitudes des situations économiques actuelles caractérisées par des évolutions rapides.

Bibliographie

ABRAMOVAY, R. Do setor ao territorio : funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Primeiro relatório de pesquisa. Sao Paulo, Rio de Janeiro : IPEA, FEA-USP, junho de 1999, 43 p.

ANDRADE, MC. De. A questão do território no Brasil. Sao Paulo : Hucitec, 1995, 136 p.

BENKO, G. Economia, espaço e globalização na aurora do Século XXI, Sao Paulo, Hucitec, 1999, 266 p.

CAVALHES, J. 1987. Intensification, productivité et diversité des recherches des systèmes d'élevage bovin 1938-1980, Charolais-Bretagne. Les Cahiers de la Recherche Développement, : 41-49.

DI MEO, G. Les territoires du quotidien, Paris, França, l'Harmattan, 1995.

LANDAIS, E. Agriculture durable et nouveau contrat social. Courrier de l'environnement de l'INRA, n° 38, avril 1998, 12 p.

OLSON, M. Logique de l'action collective, Paris, França, PUF, 1978, 199 p.

SABOURIN, E. Ação coletiva e organização dos produtores no Nordeste semi-árido. In : Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 37, Foz de Iguaçu-PR. Anais, Brasília : Sober, 1999, 10 p.

TEIXEIRA, O. A. Qualidade dos produtos, sustentabilidade da produção e desenvolvimento territorial : o caso das águas de Vittel. In : Seminário Planejamento e Desenvolvimento Territorial, Campina Grande, CIRAD-UFPB, setembro de 1999, Textos, pp. 70-85.

TONNEAU, J.P. La démarche qualité de la recherche. Roneo