Le territoire, solution limitée aux problèmes de développement ?

Dans un grand nombre de pays dits des Suds, les gouvernements mettent désormais en avant le territoire dans leurs politiques : discours présidentiels et documents des Ministères affichent la volonté non plus seulement de construire infrastructures et équipements mais également de penser et aménager l'espace dans son ensemble. Ce phénomène est souvent étroitement lié aux processus de décentralisation : les nouvelles autorités locales, qu'elles soient urbaines ou rurales, régionales ou municipales, sont invitées à organiser, de manière plus ou moins autonome selon les pays, le développement du territoire local en partageant l'espace entre activités économiques, zones réservées à l'habitat ou aires protégées.

Ces dynamiques sont à replacer dans un contexte plus large d'évolution de la réflexion sur le développement. Celui-ci a fait l'objet de critiques de plus en plus vives depuis les années 1970. Il a pu être décrit comme une manière, pour les grandes puissances, d'imposer dans les pays anciennement colonisés un modèle unique de croissance économique et de modernisation technologique¹. L'État, avec ses grands projets d'aménagement productif, a été jugé incapable de percevoir et de prendre en compte les spécificités locales². D'autres auteurs ont souligné la concentration croissante des richesses dans quelques lieux spécifiques du monde et les difficultés éprouvées en retour par leurs périphéries et leurs marges³. Parallèlement, les questions environnementales ont acquis une visibilité accrue, perceptible sous des formes diverses au Sud et au Nord, ce qui a amené les organisations internationales à proposer le concept de « développement durable ». Celui-ci a à son tour été critiqué en raison de ses faiblesses conceptuelles et accusé de ne proposer qu'un simple « verdissement » de l'économie capitaliste sans amener de véritable changement de tendance⁴. Face à ces critiques, le territoire a émergé comme un instrument pour sortir des impasses du développement économique ou du développement durable.

Les organisations internationales ont consacré cette émergence en intégrant de manière croissante le territoire dans leurs discours. Le rapport⁵ de la Banque mondiale de 2009 promeut le développement territorial. Il ne s'agit pas d'homogénéiser l'espace économique, objectif aujourd'hui clairement considéré comme irréalisable, mais d'« uniformiser les niveaux de vie » dans l'espace national, en s'appuyant sur une analyse prenant en compte

1. RIST G. (1996). *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de sciences po, 426 p.

2. SCOTT J.C. (1998). *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Londres: Yale University Press, 445 p.

3. REYNAUD A. (1981). *Société, Espace et Justice*. Paris: Presses universitaires de France, coll. « Espace et liberté », 364 p.; SANTOS M. (1997). *La Nature de l'espace*. Paris: L'Harmattan, coll. « Géographies en liberté », 276 p.

4. LELE S. (1991). « Sustainable development: A critical review ». *World Development*, vol. 6, n° 19, p. 607-62; LATOUCHE S. (2004). *Survivre au développement*. Paris: Mille et une nuits, 126 p.

5. BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT (2009). *Repenser la géographie économique*. Washington: Banque mondiale, rapport annuel sur le développement dans le monde, 384 p.

l'hétérogénéité spatiale des densités de population, les distances entre les secteurs densément peuplés et le morcellement des économies séparées par les frontières des États⁶. Si cette approche a elle-même été vivement critiquée⁷, elle a pu contribuer à convaincre les décideurs de la possibilité de s'appuyer sur le territoire pour (ré)générer le développement, en permettant de compenser les déséquilibres spatiaux créés par la croissance.

Au-delà des préoccupations sociales affichées par la Banque mondiale, il s'agit aussi, dans le cadre des politiques qui se généralisent à l'échelle internationale, de réconcilier développement et environnement par le biais du territoire. Les effets négatifs de la croissance sur l'environnement sont ainsi compensés par la création d'aires protégées, lesquelles permettraient de préserver certaines ressources écologiques ou paysagères des potentielles atteintes générées par le développement économique. Leurs formes se multiplient : aux parcs naturels déjà anciens s'ajoutent les espaces ouverts et l'agriculture urbaine dans les grandes métropoles, les corridors biologiques le long des cours d'eau, les franges littorales, des aires maritimes... Réciproquement, il s'agit aussi de pallier les effets des dangers environnementaux sur le développement économique, en délimitant des zones considérées comme à risque et en les gérant de telle façon que ni les activités, ni les populations ne subissent de dommages importants en cas de réalisation de l'aléa.

Les institutions internationales, les États, les décideurs en général n'affichent donc plus l'ambition de proposer un modèle unique de développement, mais plutôt des politiques différenciées, en fonction du territoire et de sa diversité. Plus encore, depuis les années 1980, le territoire est vu comme une véritable ressource pour le développement économique, au même titre que les ressources naturelles ou les ressources humaines. C'est en effet un lieu permettant les échanges, les ententes et une plus grande proximité entre les acteurs sociaux et économiques⁸. Son importance a été soulignée à l'échelle nationale, autour du lien entre cohérence sociale et croissance économique. Elle l'a été également à l'échelle locale, autour des concepts de *district* et de *cluster*⁹. Enfin, le territoire apparaît également comme porteur de ressources localisées plus spécifiques : la différenciation est devenue un élément central des stratégies des acteurs économiques¹⁰. Selon les organisations internationales, c'est un tremplin à la compétitivité des territoires. Les acteurs sont alors mis au défi de valoriser les avantages « différenciatifs » de leurs territoires¹¹. Dans ce contexte, les pratiques, les savoir-faire, les identités locales font aussi l'objet de processus de patrimonialisation qui s'appuient sur les territoires.

Ainsi, longtemps « chasse gardée » des géographes qui ont puisé dans ce concept une grande partie de leur singularité scientifique, le concept de territoire s'est aujourd'hui généralisé à un large spectre disciplinaire allant des Sciences humaines à celles de la Nature. Les unes et les autres ont pris acte de l'affaiblissement du « territoire » entendu comme la juridiction de l'État national et de la multiplication « des » territoires, au sens d'espaces faisant l'objet d'une intentionnalité portée par des acteurs divers et de lieux porteurs d'opportunités. Ainsi redéfini, le terme s'est imposé aussi bien dans les travaux scientifiques¹² que dans les discours plus profanes, aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, et tout particulièrement en politique.

Cet engouement suscite plusieurs questions. En premier lieu, n'est-on pas devant un « mot-valise », qui change de sens en fonction des contextes et des utilisateurs, ce qui compliquerait donc aussi l'utilisation du concept de « développement territorial » ? Alexandre Moine rappelait en 2006 dans *L'Espace géographique* que de la polysémie du terme émergeaient trois entrées. Le territoire est d'abord « matériel ». Il renvoie à l'État-Nation, l'aire – bornée par des limites-frontières – au sein de laquelle s'appliquent les

6. Voir note 5.

7. Comme le rappelle François Moriconi Ébrard, Éric Denis et Kamala Marius-Gnanou (2010) « "Repenser la géographie économique". Les arrangements du rapport de la Banque mondiale avec les sciences géographiques urbaines ». *Cybergeog*, <https://cybergeog.revues.org/23144>

8. TORRE A. (2011). « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités ». *Pour*, vol. 2, n° 209-210, p. 114-122.

9. Voir par exemple, VELTZ P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires, l'Économie d'archipel*. Paris : Presses universitaires de France, coll. « Économie en liberté », 262 p.

10. Harvey D. (2008). *Géographie de la domination*. Paris : Les Prairies ordinaires, coll. « Penser/croiser », 118 p.

11. COISSARD S., PECQUEUR B. (2007). « Des avantages comparatifs aux avantages différenciatifs, une approche par le territoire ». Communication au XLIII^e colloque de l'ASRDLF « Les dynamiques territoriales : débats et enjeux des différentes approches disciplinaires », Grenoble-Chambéry, 11-13 juillet, 16 p.

12. ANTHEAUME B., GIRAUT F. (dir.) (2005). *Le Territoire est mort, Vive les Territoires ! Une (re)fabrication des territoires au nom du développement*. Paris : IRD Éditions, 384 p.

politiques publiques, le « champ d'application du pouvoir »¹³. Il est ensuite plus abstrait, plus mouvant – s'appuyant sur une perception¹⁴ potentiellement équivalente d'un espace par des individus. Cette perception commune deviendrait le terreau d'un sentiment d'appartenance d'un espace devenu territoire. Enfin, le territoire peut être vu comme la résultante d'actions et de rétroactions d'acteurs de niveaux hiérarchiques dissemblables qui « décident, perçoivent, s'entre-aperçoivent, s'opposent, s'allient, imposent et finalement aménagent »¹⁵. Ces différentes définitions laissent planer le doute sur la possibilité d'un consensus relatif à ce concept qui a fait et continue à faire¹⁶ l'objet d'approches critiques « soulignant chacune [...] qu'il peut s'agir d'un leurre »¹⁷.

En deuxième lieu, ne doit-on pas questionner l'effet émancipateur de la multiplication des acteurs participant aux décisions relatives à la destinée du territoire? Celui-ci est à la fois le lieu des interactions, mais aussi un enjeu de celles-ci : l'ambition de contrôler le territoire, voire de se l'approprier, n'est-elle pas primordiale dans l'action des États comme des acteurs privés? Selon nombre d'auteurs, le territoire est d'abord l'aire où un individu ou un groupe tente d'imposer une forme de contrôle¹⁸. Comment les différents acteurs « des » territoires utilisent-ils les nouvelles possibilités d'intervention qui leur sont données? N'ont-ils pas des intérêts divergents, susceptibles d'entraîner de nouvelles impasses pour le développement ou le développement durable? Les injonctions à la décentralisation, à la participation, à l'*empowerment* des populations locales, qui sont aujourd'hui au cœur des relations entre développement et territoire, prennent-elles en compte les recompositions des rapports de force qu'elles engendrent?

Enfin, les dynamiques des territoires peuvent-elles être indépendantes de celles des espaces dans lesquels ils s'insèrent à des échelles plus larges? Un zonage, un plan d'aménagement peuvent-ils suffire à gérer des problèmes économiques et environnementaux qui se développent à d'autres échelles? Par exemple, le changement climatique, dont les déterminants échappent aux pouvoirs locaux, conduit à relativiser beaucoup la pertinence d'« aires protégées fixes dans le temps et l'espace »¹⁹. La transformation des aires rurales en aires urbaines n'est que peu freinée en général par les décisions des planificateurs, car elle répond à des déterminants démographiques plus amples. Plus généralement, il semble manquer à ce qui a pu être perçu comme une prolifération de projets de développement non coordonnés et souvent financés depuis l'extérieur²⁰ une vision politique plus globale qui répondrait à un possible bien commun.

Les articles ici présentés²¹ s'appuient sur des exemples empiriques, en Afrique et en Amérique latine. Les pays latino-américains se sont engagés relativement tôt à la fois dans les politiques de décentralisation et dans la reconnaissance des territoires non étatiques, ce qui peut expliquer leur prédominance dans cet échantillon d'études de cas.

Depuis les différentes approches représentées se dégage une relative cohérence de l'utilisation du concept de territoire pour aborder des questions de développement économique, de durabilité, de vulnérabilité des populations. Le territoire est d'abord un ensemble constitué par une interaction entre des acteurs, individuels et collectifs, et des lieux. Les différents articles accordent cependant une place différente aux deux pôles de cette relation. Pour les uns, il s'agit surtout de comprendre la nature des relations entre les acteurs et les lieux. Ainsi dans ce numéro, Éric Léonard et Jean Foyer (p. 198-213) mettent-ils en lumière les dépendances de sentier qui orientent les perceptions et les visions stratégiques des acteurs locaux, au niveau d'un échantillon de municipalités mexicaines, au moment de mettre en place une nouvelle politique publique de développement durable qui leur donne davantage de marge de

13. PINCHEMEL P. ET G. (1997). *La Face de la Terre*. Paris : A. Colin, coll. « U. Géographie », 520 p.

14. DI MÉO G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. Paris : Nathan Université, coll. « Fac. Géographie », 320 p.

15. MOINE A. (2006). « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie ». *L'Espace géographique*, t. 35, n° 2, p. 115-132.

16. RÉTAILLÉ D. (2015). « Contre la ritournelle du territoire devenue monolanguage ». *Espaces Temps.net*, <http://www.espacestemp.net/articles/contre-la-ritournelle-du-territoire-devenue-monolanguage/>

17. Voir note 12.

18. Le point de vue éthologique rappelé par Georgia Kourtesi-Philippakis et René Treuil (2011). « La notion de territoire : définitions et approches ». In KOURTESSI-PHILIPPAKIS G., TREUIL R. (dir.), *Archéologie du territoire, de l'Égée au Sahara*. Paris : Publications de la Sorbonne, p. 7-13.

19. GODET L. (2010). « La "nature ordinaire" dans le monde occidental ». *L'Espace géographique*, t. 39, n° 4, p. 295-308.

20. RODRÍGUEZ-CARMONA A. (2009). *El proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. La Paz : Plural, 304 p.

21. Ils sont issus d'un séminaire, organisé dans le cadre du Laboratoire d'Excellence « Dynamiques territoriales et spatiales », qui a porté sur l'articulation entre territoire et questions de développement et a réuni principalement des géographes et des économistes.

manœuvre. Les auteurs montrent comment, selon les cas, domine plutôt l'absence de coordination entre les acteurs censés participer au développement durable à l'échelle municipale, le clientélisme, ou une réelle réflexion sur les objectifs de durabilité du plan de développement. Denis Requier-Desjardins part également d'une réflexion sur les acteurs locaux en tant qu'ils créent un contexte favorable au développement territorial. Il centre son article sur la spécificité territoriale des ressources et sur les trajectoires, en s'appuyant sur différents cas en Amérique latine, et questionne les conditions d'émergence de nouvelles formes de vulnérabilité (p. 214-228 de ce numéro). Benjamin Lysaniuk et Martine Tabeaud s'intéressent de même aux acteurs qui interviennent dans la définition et dans la constitution ou la limitation des risques sanitaires (p. 229-244 de ce numéro). Les trois autres contributions partent d'une portion donnée de la superficie terrestre : pour comprendre ses évolutions, sa différenciation interne, les difficultés que rencontrent ses habitants, les auteurs introduisent alors les différents groupes d'acteurs. Jean-Louis Chaléard et Anaïs Marshall reconstituent les trajectoires de plusieurs oasis de la côte pacifique du Pérou, en fonction de transformations de l'agriculture qui émanent des relations complexes entre grandes entreprises et petits producteurs (p. 245-258 de ce numéro). Marie Gisclard (p. 259-272 de ce numéro) montre comment l'évolution d'un espace situé dans le nord de l'Argentine et concerné par une loi visant à freiner la déforestation dépend de différents acteurs agricoles qui défendent des intérêts opposés tandis que Évelyne Mesclier, Marie Piron et Pauline Gluski traitent du cas des périphéries de Lima en analysant les relations entre adduction d'eau, action de l'État et territoires locaux de natures diverses (p. 273-288 de ce numéro).

Quelle que soit l'approche de départ, qui dépend des disciplines d'origine des auteurs ou des contextes de programmes de recherche collectifs, les contributions restituent à la fois la multiplication des acteurs et la complexité des phénomènes, au-delà de politiques qui sont souvent conçues pour fonctionner à une seule échelle. En Argentine, la mise en œuvre d'une loi environnementale à une échelle provinciale laisse une grande marge de manœuvre aux réseaux d'acteurs politiques et économiques qui détournent l'esprit de solidarité territoriale sur lequel repose la loi, ce qui est également une conséquence de l'incapacité du gouvernement fédéral à prendre des décisions quant à la protection de l'environnement. De même, au Mexique, les contingences et l'histoire particulière à chaque territoire déterminent les définitions qui sont données à la durabilité localement, mais l'action locale ne peut s'affranchir complètement de dispositifs sectoriels et de référentiels d'action publique plus englobants qui l'orientent de différentes manières. Dans les cas présentés par D. Requier-Desjardins, la production de territoires proposant des « paniers de biens et services » propres est parallèlement stimulée par les aires urbaines des pays considérés, caractérisées par une hausse de la classe moyenne, et par la présence des touristes de plus en plus nombreux. Sur le piémont côtier péruvien, l'intervention de l'État et l'arrivée massive de nouveaux acteurs extérieurs aux territoires locaux ont considérablement modifié non seulement l'espace agricole mais également la nature et l'intensité des vulnérabilités économiques et environnementales des producteurs et des territoires. Pour comprendre les risques sanitaires, il faut également prendre en compte à la fois des phénomènes planétaires et d'échelle micro-locale : les sciences de la nature, lorsqu'elles se limitent à considérer le territoire comme un support cartésien, sur lequel elles tentent de mettre en évidence un lien statistique entre des facteurs de risque et la réalisation de ce dernier, échouent à intégrer à leur

raisonnement les spécificités territoriales pourtant explicatives du caractère différentiel de(s) la vulnérabilité(s) sanitaire(s). De même, à Lima, les caractéristiques des politiques de l'État central, importantes pour comprendre certaines caractéristiques de la couverture en services de base, doivent être complétées à la fois par l'analyse des logiques spatiales de l'expansion de l'agglomération et par la prise en compte du fonctionnement de territoires qui s'organisent à l'échelle locale mais aussi micro-locale, celle de quartiers ou encore d'institutions agraires d'origine ancienne.

La polysémie du terme de territoire permet aux scientifiques, désireux d'intégrer la complexité à leur approche, d'explorer toutes les dimensions des relations aux lieux d'acteurs de nature et d'échelle d'action variées. En revanche, l'utilisation pratique du concept semble poser plus de problèmes. En effet, les décideurs l'emploient le plus souvent pour délimiter une portion de l'espace terrestre qui devra répondre à un objectif de développement ou de développement durable particulier : aire à protéger, à gérer, à attribuer à de grandes entreprises, à affranchir des risques sanitaires. Ce projet est, sur le papier, porté par une entité bien définie, le plus souvent publique ou publique-privée. Mais ces projets n'effacent pas automatiquement les multiples autres entités qui se considèrent parties prenantes dans l'utilisation et l'évolution du territoire. Par ailleurs, comme le souligne D. Requier-Desjardins, l'organisation d'un territoire autour d'un projet de développement, si elle peut être efficace, n'élimine pas les risques liés à des phénomènes qui ont lieu à d'autres échelles spatiales. Aussi les systèmes agroalimentaires localisés qu'il décrit sont-ils peu armés pour répondre à des situations de concurrence territoriale et ont-ils une faible capacité de résilience face à des chocs exogènes (économiques, climatiques etc.). La délimitation par les décideurs politiques de territoires destinés à un type déterminé de développement semble parfois fonctionner sur un fantasme, celui de la possibilité d'une séparation protégeant ces espaces à la fois des processus économiques englobants, des liens historiques, des réseaux sociaux et politiques sous-jacents. Le territoire apparaît finalement comme un bon outil d'analyse des situations et des dynamiques mais, du moins tel qu'il est utilisé actuellement par les décideurs, comme une solution limitée aux problèmes de développement.

Marie Gisclard

UMR 8586 PRODIG

LABEX DYNAMITE

Benjamin Lysaniuk

CNRS UMR 8586 PRODIG

Évelyne Mesclier

IRD UMR 8586 PRODIG