



HAL
open science

Valeur heuristique et portée opérationnelle des approches filières et des approches territoriales : quels intérêts de ces approches ?

Stéphane Fournier

► To cite this version:

Stéphane Fournier. Valeur heuristique et portée opérationnelle des approches filières et des approches territoriales : quels intérêts de ces approches ?. Journée d'études 2015 - Filières et développement des territoires : pourquoi et comment renouveler les approches pour les interventions au Sud ?, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (IRAM). FRA., Jun 2015, Paris, France. 47 p. hal-02743851

HAL Id: hal-02743851

<https://hal.inrae.fr/hal-02743851>

Submitted on 3 Jun 2020

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

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



Journées d'études IRAM

**Développement économique des territoires et développement
des filières : comment renouveler les approches et outils
d'analyse et d'intervention au Sud ?**

Paris, 25 juin 2015

L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) intervient depuis 1957 dans le champ de la coopération internationale. Ses activités concernent les domaines complémentaires des politiques publiques, du développement local, de la gestion des ressources naturelles, de la microfinance et des organisations rurales.

Basé en France, à Paris et à Montpellier, l'IRAM cherche à conjuguer compétences, éthique et exigences professionnelles. Ses activités d'études couvrent toutes les étapes du cycle de projet, de la pré-identification à l'évaluation finale. L'IRAM réalise également des interventions d'appui-conseil-formation. En association avec des partenaires locaux, divers programmes de développement sont conduits dans la durée et servent de base aux travaux de recherches méthodologiques. L'IRAM accompagne notamment les processus de décentralisation en cours dans plusieurs pays du sud, en essayant de les articuler aux approches de développement local. Il intervient pour promouvoir la gestion concertée et durable des espaces et des ressources naturelles par les acteurs locaux. Il appuie l'émergence et le renforcement d'organisations locales gestionnaires des ouvrages d'hydraulique pastorale, des systèmes d'irrigation et d'adduction d'eau potable. À l'échelle nationale et régionale, l'IRAM participe à l'élaboration de politiques publiques s'inscrivant dans une optique de développement durable.

Synthèse préparée par :

Célia Coronel, Julie Conversy
et Laura Marre-Cast avec
l'appui de Johny Egg et
Jean-Jacques Gabas

Coordination éditoriale :

Anne Lhomme

Réalisation graphique :

Bureau Issala

Crédits photographiques :

IRAM, Terre nourricière,
Nisrin Alami

Impression :

Imprimerie Martin

Cette journée d'étude a été coordonnée par Célia Coronel, Julie Conversy et Laura Marre-Cast dans le cadre d'un groupe de préparation composé de : Frédéric Bazin, Bernard Bonnet, Johny Egg, Jean-Jacques Gabas, Laurent Liagre, Olivier Renard, Christophe Rigourd.

L'IRAM remercie chaleureusement l'ensemble des contributeurs à cette journée.

Présentation de la journée d'étude

Face aux transformations politiques, démographiques et écologiques et constatant les disparités territoriales profondes que connaît le continent africain, le développement économique appelle de plus en plus des approches localisées et multisectorielles. Ce développement territorial ou local ainsi repensé serait plus à même, à travers des démarches participatives, de promouvoir la création d'emplois, de favoriser l'accès aux services des populations et d'assurer une gestion plus durable des ressources naturelles.

Dans cette perspective renouvelée, la cohérence de la diversité des approches mises en œuvre dans les pays du Sud doit être questionnée. Souvent liées aux politiques de décentralisation, les actions d'appui au développement local se heurtent au manque de compétences et de moyens des collectivités locales pour investir le champ économique. Les interventions « d'appui aux filières » ont quant à elles été un outil privilégié du développement rural, sans être véritablement adaptées aux dynamiques territoriales existantes, avec leurs ressources écologiques, humaines et matérielles propres. Aussi développement local et développement des filières sont-elles des approches souvent cloisonnées, alors qu'une synergie contribuerait vraisemblablement au développement des territoires.

L'IRAM, de par son expérience dans les différents domaines du développement rural dans les pays du Sud, suit avec grand intérêt le renouvellement des approches méthodologiques visant à mieux articuler gouvernance locale et économies des territoires ruraux. Avec cette journée d'études nous cherchons à mieux en cerner les apports et les limites, afin de renforcer notre implication dans la réflexion en cours sur les défis du développement économique des territoires.

Pour un territoire rural, les enjeux à la croisée de ces deux approches se définissent notamment autour de la valorisation durable des ressources naturelles; de l'investissement dans l'économie locale et les services de la valeur ajoutée qui en résulte; de la garantie que la génération des revenus et l'accès aux services soient équitablement partagés.

La journée a été construite en articulant contributions méthodologiques et exemples concrets avec l'objectif d'apporter un éclairage sur les possibilités de construire une action locale de développement économique, à travers la mobilisation des acteurs du territoire, la valorisation des potentialités agricoles en privilégiant les ressources locales et leur bonne gestion, et la diversification des économies rurales. Parce que les tendances démographiques sont au cœur des processus de transformation structurelle, la question de la prospective territoriale a été abordée en réintroduisant la démographie au cœur de l'exercice de projection et de planification.

Enfin, une table ronde a permis de croiser les regards d'acteurs de différents horizons, pour nous proposer une réflexion sur les modèles et l'échelle de l'action publique. Si la décentralisation reste considérée comme un domaine de l'action publique offrant le plus de possibilités d'encourager le développement territorial, il est nécessaire de faire évoluer les modalités d'intervention pour décroisonner les politiques et rompre avec les logiques strictement sectorielles et souvent incohérentes, de renforcer des compétences des collectivités locales et de replacer les populations et les territoires au centre des stratégies de développement.

Sommaire

Regards croisés filières et territoires, quelques éléments de cadrage



5 - 24

Valeur heuristique et portée opérationnelle des approches filières et des approches territoriales : quels intérêts de ces approches ? (Stéphane Fournier, Montpellier SupAgro) **PAGE 5**

Éléments de prospective territoriale. Une réflexion sur les besoins de connaissances pour relocaliser l'action publique (Jean-Michel Sourisseau, CIRAD) **PAGE 12**

Les fondamentaux d'une approche « filières et territoires » : les enseignements d'un travail d'investigation en France (Sophie Villers, MAAF) **PAGE 19**

Comment développer l'approche « filière et territoire » ?



25 - 44

Retours d'expérience : Quelles leçons tirer des succès et des échecs pour proposer une approche renouvelée des enjeux de développement territorial par (ou pour) les filières ? **PAGE 25**

Table-ronde : Quelles recommandations pour les politiques publiques ? **PAGE 35**

Lecture de la journée par deux grands témoins : Denis Requier-Desjardins, LEREPS/Université de Toulouse et Marie-Jo Demante, IRAM **PAGE 41**

Présentation des intervenants



45 - 47

Regards croisés filières et territoires, quelques éléments de cadrage

VALEUR HEURISTIQUE ET PORTÉE OPÉRATIONNELLE
DES APPROCHES FILIÈRES ET DES APPROCHES TERRITORIALES :
QUELS INTÉRÊTS DE CES APPROCHES ?

STÉPHANE FOURNIER

L'approche filière est une approche verticale qui analyse les relations entre les acteurs impliqués dans la production et la commercialisation d'un produit ou groupe de produits. Elle tient souvent peu compte de l'existence d'une coordination « horizontale » entre opérateurs, qui se manifeste à différents niveaux de la filière à travers les coopératives, les groupements, les réseaux informels, etc. Cette coordination et les relations de coopération qui en découlent parfois entre des acteurs qui sont à première vue plutôt en concurrence représentent un potentiel réel d'innovation et par conséquent de développement de la filière. Ainsi, appréhender les interactions entre les acteurs d'une filière à la fois verticalement et horizontalement, considérer les systèmes d'acteurs de cette filière dans le(s) territoire(s) dans le(s)quel(s) ils s'inscrivent, permet de mieux en comprendre la complexité. Dans cette présentation, Stéphane Fournier aborde l'ancrage territorial des filières et la notion de « Système agroalimentaire localisé » (SYAL).

Les Systèmes agroalimentaires localisés (SYAL)... à la recherche du système perdu

La notion de SYAL, s'appliquant spécifiquement aux secteurs agricoles et agroalimentaires, correspond à « des organisations de production et de service associées de par leurs caractéristiques et leur fonctionnement à un territoire spécifique. Le milieu, les produits, les hommes, leurs institutions, leurs savoir-faire, leurs comportements alimentaires, leurs réseaux de relations, se combinent dans un territoire pour produire une forme d'organisation agroalimentaire à une échelle spatiale donnée » (CIRAD-SAR, 1996).

La construction historique des concepts de systèmes localisés

Dès 1890, A. Marshall a émis l'hypothèse que des réseaux de Petites et moyennes entreprises (PME) qu'il désignait sous le nom de District industriel (DI), pouvaient avoir une efficacité comparable à celle des grandes entreprises intégrées. Cette théorie ne fut pas suivie de développements immédiats, les économistes estimant majoritairement que les risques associés à une coopération locale poussent les entreprises vers l'intégration. Pourtant dans les années 1970-80, le développement de réseaux d'entreprises s'accéléra, renforça la théorie de Marshall et poussa les économistes à reconsidérer la question. Une approche pluridisciplinaire de ce phénomène a permis l'identification de nouveaux éléments pouvant expliquer ces comportements. Entre autres, la dimension territoriale, l'identité socio-culturelle commune et les normes et valeurs associées ont été reconnues comme des raisons expliquant l'engagement des acteurs dans une stratégie de DI. Dans les années 1990, les concepts de « cluster » et de « Système productif localisé » (SPL) sont venus élargir le champ d'application, en incluant des territoires moins « historiquement construits » que les DI.

Les SPL se définissent comme des « ensembles caractérisés par la proximité d'unités productives au sens large du terme (entreprises industrielles, de services, centre de recherches et de formation...) qui entretiennent entre elles des rapports d'intensité plus ou moins forte. Ces rapports peuvent être formels, informels, matériels, marchands ou non marchands. Ils peuvent porter sur les flux matériels, de service, de main-d'œuvre, de technologie ou encore de connaissance » (Courlet, 2000). Ces problématiques de mise en réseau de PME ramenées aux filières agroalimentaires ont conduit à la notion de SYAL.

Cette définition correspond en plusieurs points à celle des Systèmes Productifs Localisés. Cependant la spécificité de ces secteurs confère à la notion de SYAL plusieurs spécificités :

- La différenciation du produit local par rapport à d'éventuels substituts peut provenir d'un effet « terroir » basé sur des caractéristiques agro-pédo-climatiques ou sur un savoir-faire spécifique, et l'ancrage territorial est ainsi renforcé ;
- La valeur symbolique des produits est potentiellement plus forte pour les acteurs de ce territoire, susceptible d'enclencher un processus de patrimonialisation. Cela favorise ainsi la coordination et la mise en place d'actions collectives entre acteurs du territoire, avec des coûts de transaction relativement faibles du fait de la proximité territoriale.

Dans les SYAL comme dans les SPL, les proximités géographique, socio-culturelle et professionnelle facilitent les relations de confiance et de coopération au sein des systèmes locaux. Cela peut déboucher sur des échanges d'informations (techniques et commerciales), une résolution collective des problèmes rencontrés... De plus, la concentration au sein de ces systèmes locaux d'opérateurs d'une même filière favorise le développement local des marchés nécessaires à cette filière (marché des intrants, présence d'une main d'œuvre qualifiée et développement de débouchés pour le produit), ainsi que la diffusion locale des innovations produites par la concurrence coopérative, « l'atmosphère industrielle » qui règne au sein des DI, SPL, clusters ou SYAL.

Il est important de souligner que les trajectoires de développement de type SYAL mobilisent bien souvent les pouvoirs publics locaux et les structures d'interface, qui ont un rôle à jouer pour la mobilisation et la coordination des acteurs locaux. Ces trajectoires sont ainsi souvent facilitées dans les pays du Nord, où ces institutions disposent de plus importants moyens ; mais elles restent également à l'œuvre dans les pays en développement.

La définition très large des SYAL donnée par le CIRAD en 1996 reste d'actualité. Les SYAL sont des « ensembles d'organisations de production et de service (unités de production agricole, entreprises agroalimentaires, commerciales, de services, restauration) associées à un territoire spécifique par leurs caractéristiques et leur fonctionnement ».

Si le cadre d'analyse construit autour de la notion de SYAL permet assez bien d'expliquer le fonctionnement de cas idéaux-typiques, il reste difficile de parler d'un véritable « modèle SYAL ». Appliqué au terrain, ce cadre d'analyse révèle des « dynamiques de type SYAL » très différentes, dans leur configuration d'acteurs, dans leur échelle (du local au national) et même dans leurs effets. Ces « SYAL » ont des caractéristiques communes, mais il reste bien délicat de mettre en exergue des mécanismes généraux qui expliqueraient leur fonctionnement. Ainsi, il semble plus adapté

de parler d'approche SYAL, qui, dans son rôle d'organisation ou de renforcement des relations entre acteurs locaux, permet la mise en œuvre de « dynamiques de type SYAL » ou de « processus de construction des territoires ».

La construction du « territoire »

Polysémique, la notion de territoire est souvent délicate à appréhender. Dans cette présentation, le territoire est abordé dans une optique socio-économique, à travers le rôle de ses acteurs, de ses ressources et de son patrimoine. Les territoires sont ainsi des construits sociaux à géométrie variable qui naissent, évoluent et meurent. Il en va de même pour les réseaux constituant le territoire qui trouvent une justification à un instant « t » sans avoir nécessairement vocation à durer.

La construction territoriale est bien souvent amorcée par l'apparition d'un problème commun ou d'une opportunité commune au sein d'un territoire, qui peut conduire à la mobilisation et à la construction de réseaux par les acteurs de ce territoire. Plus généralement, on considère que pour mener à bien leurs activités productives, les acteurs doivent interagir avec leur environnement; et que pour cela, ils privilégient un espace de proximité, qui leur est immédiatement intelligible (un effet-territoire). Il peut s'ensuivre une institutionnalisation de ces interactions et un développement de réseaux, qui s'adapteront en fonction des évolutions des stratégies d'acteurs. Un territoire peut ainsi être vu comme un « méta-réseau institutionnalisé », au sein duquel se développent des structures de gouvernance de diverses natures.

Chaque territoire dispose de ressources territoriales. Cependant, on ne peut les considérer comme « ressources » que si des acteurs se mobilisent, en réseau, pour les valoriser. Kebir (2006)¹ les définit comme un « processus relationnel entre les objets (connaissance, matière première, etc.) et des systèmes de production », capables de valoriser ces ressources naturelles, savoir-faire, etc. Les territoires ne sont donc pas à considérer comme des « réservoirs » de ressources, mais jouent un rôle actif dans la construction de ces ressources.

Cette construction de ressources est dans cette optique un processus collectif, et dans cette dimension là les territoires ne doivent pas non plus être uniquement considérés comme des supports mais aussi comme des ressources pour l'action collective. En effet, le « patrimoine » du territoire, « constitué par la mémoire de situations de coordination antérieure réussie, par la confiance entre les acteurs qui en est le résultat, ainsi que par des ressources cognitives spécifiques complémentaires susceptibles d'être combinées pour résoudre des problèmes productifs à venir », comme l'expliquent Colletis et Pecqueur (2005) facilite les interactions entre acteurs et les situations d'action collective.

1. Kebir, L. (2006). Ressource et développement régional, quels enjeux? *Revue d'économie régionale & urbaine*, (5), 701-723.

L'approche de type SYAL : comment renforcer et valoriser l'ancrage territorial des activités de production agricole et agro-alimentaire ?

L'approche de type SYAL vise à faciliter la construction d'un projet de territoire par les acteurs locaux. Comme méthode d'analyse et d'action, elle permet de mieux comprendre les processus de construction de territoire dans les bassins de production des filières. Elle révèle et rend possible la valorisation des spécificités territoriales en renforçant les processus de qualification et l'innovation locale par des produits et/ou des techniques spécifiques. La méthode est également valable avec des ressources « non spécifiques », les innovations produites cherchant alors à rendre les techniques de production de produits génériques plus efficaces par exemple. En ce sens, la méthode cherche à renforcer la compétitivité de bassins de production ou à développer localement une filière. De plus, l'approche peut susciter les effets d'entraînement entre filières locales avec la construction d'un panier de biens et de services.

Panier de biens et services : « provient de la rencontre entre une offre de produits de terroir et de services de qualité ancrés dans un espace particulier, sa culture, son histoire et une demande attirée précisément par cette relation biunivoque entre une gamme de produits et leur territoire, avec ses caractéristiques propres ».

Enfin elle peut être utilisée comme une voie alternative du développement agricole et rural qui mettrait l'accent, non pas sur des « fermes modèles » (ou des entreprises modèles) ou sur le renforcement des organisations professionnelles (de producteurs ou de transformateurs), mais au contraire sur les relations entre les acteurs formels et informels et sur l'accompagnement de dynamiques collectives.

Ces dynamiques peuvent-elles être pérennes ? Le cycle de vie des dynamiques de type SYAL est très marqué. Lorsqu'une innovation locale est produite, de nouveaux acteurs adhèrent à la dynamique. Ceci est d'autant plus vrai dans le secteur agro-alimentaire artisanal, où les barrières à l'entrée sont relativement faibles. Mais un ralliement trop fort des acteurs du territoire peut susciter une crise de surproduction, amenuiser la capacité d'action collective et la réactivité face à une évolution de l'environnement. La capacité d'innovation peut peu à peu disparaître. Le cas échéant, le rôle de « médiateur », de facilitateur des actions collectives des pouvoirs publics peut être primordial mais n'est malheureusement pas toujours assuré, notamment dans les pays du Sud.

L'Indication géographique (IG) semble être un outil intéressant pour pérenniser ces dynamiques territoriales. Dans des contextes où il existe déjà une coordination des acteurs et un certain niveau de confiance, l'IG peut être un outil de renforcement, mais ne permet en aucun cas la création ex nihilo de dynamiques territoriales.

L'indication géographique, une solution « tout-terrain » pour pérenniser les dynamiques territoriales?

Les Indications géographiques (IG) sont des dispositifs susceptibles de renforcer les dynamiques territoriales, dans le sens où elles permettent, sur une base objective, de délimiter une aire de production et d'éviter une expansion spatiale trop importante, et où elles peuvent influencer sur la capacité d'action collective (i) en ouvrant l'accès à de nouveaux marchés, et en limitant ainsi la concurrence, (ii) en renforçant la convergence des stratégies individuelles vers une vision commune, et (iii) en construisant un dispositif organisationnel favorisant les interactions entre acteurs (les organismes de défense et de gestion notamment).

Bien qu'elles soient en capacité de valoriser les ressources territoriales, les IG restent fortement conditionnées par la nature et la capacité de mobilisation du collectif qui s'appropriera le projet. Elles ne permettent donc pas la création de dynamiques territoriales. En effet, s'il n'y a pas de dynamiques locales préexistantes (coordination des acteurs et un certain niveau de confiance), les risques de détournement ou d'échec sont importants. Certaines conditions semblent être nécessaires pour garantir un impact positif de cet outil sur le développement territorial.

Conclusion

Les dynamiques territoriales se construisent et se déconstruisent en tous lieux et de tous temps. La multiplication des relations horizontales entre acteurs d'une filière peut déboucher sur des innovations locales autour d'un produit et sur des modes d'organisation coopératifs efficaces. En ce sens, l'analyse d'idéaux-types (DI, clusters, SYAL) permet de mieux comprendre les enjeux et bénéfices de la proximité. Néanmoins, leur complexité empêche le développement d'une méthode « clé en main ». L'analyse au cas par cas du cycle de vie des systèmes locaux, de leurs réseaux et spécificités territoriales peuvent seuls permettre la co-construction de dispositifs d'appui adaptés.

Points de discussion

Quelle est la principale différence entre une certification commerce équitable et une IG ?

Le Commerce équitable (CE) garantit un prix minimum au producteur ce qui permet dès le départ une certaine relation de confiance. Dans le cas de l'IG, il s'agit d'un pari partagé par un collectif de producteurs de faire vivre un produit de terroir en renforçant sa réputation et sa spécificité, sans pour autant avoir l'assurance d'une augmentation du prix de vente. Bien souvent, les producteurs attendent de voir les résultats avant de s'investir et d'adhérer au processus... Or, si la majorité raisonne de cette manière, la certification risque de tomber dans une « trappe de sous-utilisation ». C'est un cercle vicieux, s'il n'y a pas de certification, le produit certifié (l'IG) ne se fait pas connaître, il n'y a donc pas de demande et les producteurs n'ont ainsi aucun intérêt à faire certifier leurs produits. Pour sortir de cette trappe, une coordination et une mobilisation forte des acteurs autour de ce projet commun sont nécessaires.

Jusqu'où et à quel point la maîtrise du produit fini et le lien vers le marché sont indispensables pour limiter la vulnérabilité ?

Ces deux points (maîtrise du produit fini et lien au marché) sont éminemment importants et au cœur des approches IG ou SYAL. Il s'agit bien en effet de faire sortir les produits du statut de « commodity », de permettre aux producteurs de maîtriser les phases aval de la filière, qui sont bien souvent les plus créatrices de valeur ajoutée. Cela doit être pensé dès les premières phases des projets de développement qui viennent en appui à ces dynamiques.

L'accent a été mis sur la coordination horizontale. Cela signifie-t-il que la coordination verticale est moins importante pour le développement des territoires et des filières ?

Il est nécessaire de comprendre ces SYAL dans leurs deux dimensions (coordination verticale et horizontale). Si la coordination est seulement horizontale, il s'agira plutôt d'une dynamique de type OP. L'intérêt d'un ancrage véritablement territorial permet de mieux identifier l'ensemble des acteurs possibles. En effet, il est tout aussi important de renforcer les liens entre des acteurs différents, situés à différentes étapes de la filière, que simplement entre producteurs.

L'approche SYAL peut-elle sortir du contexte agricole et s'organiser pour des images complètement différentes du territoire ? Les SYAL cantonnent-ils des organisations à s'occuper d'un seul produit ?

Cette question émerge effectivement au sein du monde de la recherche. Par exemple, on parle plus de « développement rural » que de « développement agricole ». La logique SYAL voudrait que l'on crée, à travers ces activités agricoles et agroalimentaires, un capital social qui puisse être « utilisé » pour d'autres actions. Dans les faits, lorsque les réseaux agroalimentaires se sont créés, il est difficile de vraiment développer autre chose (même s'il y a des possibilités de développer des activités annexes comme de l'agro-tourisme). Dans le contexte actuel, la question de la flexibilité des réseaux reste donc posée.

Pour en savoir plus

Fournier, Stéphane, Touzard Jean-Marc. 2013. SYAL et globalisation : quelle valeur heuristique de l'approche SYAL pour appréhender la complexité des systèmes alimentaires?, VI^e Congrès International : Sistemas Agroalimentares Localizados, Florianopolis, Brasil, 21-25 mai 2013, 27 p.

Fournier, Stéphane. 2008. Les indications géographiques: une voie de pérennisation des processus d'action collective au sein des systèmes agroalimentaires localisés? Cahiers agricultures, 2008, vol. 17, n°6, p. 547-551.

CIRAD-SAR, 1996, « Systèmes agroalimentaires localisés : organisations, innovations et développement local », orientations et perspectives issues de la consultation du CIRAD « Stratégies de recherche dans le domaine de la socio-économie de l'alimentation et des industries agroalimentaires », CIRAD-SAR, 121 p.

Pour aller plus loin

AFD, Appui aux systèmes productifs locaux ou clusters, synthèse du séminaire « Développement des systèmes productifs locaux », CEFEB, Marseille, 30 juin-4 juillet 2008, 104 p.

Colletis-Wahl, Kristian, Corpataux, José, Crevoisier, Olivier, & Kebir, Leïla, Pecqueur, Bernard et Peyrache-Gadeau, Véronique. 2006. L'économie territoriale. Une approche générale pour mieux comprendre et faire face à la globalisation. GRET working papers

Courlet C., 2000, Districts industriels et systèmes productifs localisés (SPL) en France, Rapport final, DATAR, Paris.

Fournier, Stéphane, Touzard Jean-Marc. 2013. SYAL et globalisation : quelle valeur heuristique de l'approche SYAL pour appréhender la complexité des systèmes alimentaires?, VI^e Congrès International : Sistemas Agroalimentares Localizados, Florianopolis, Brasil, 21-25 mai 2013, 27 p.

Gálvez-Nogales, Eva. 2010. Agro-based clusters in developing countries: staying competitive in a globalized economy. Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper (FAO), 2010, 118 p.

ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE TERRITORIALE. UNE RÉFLEXION SUR
LES BESOINS DE CONNAISSANCES POUR RELOCALISER L'ACTION PUBLIQUE.

JEAN-MICHEL SOURISSEAU

Longtemps laissé de côté, le développement territorial est à nouveau au cœur des débats. Peu évoquées dans le cadre de la transformation structurelle de l'Afrique, les dimensions démographiques et spatiales semblent s'imposer de plus en plus dans la réflexion. Ainsi, les stratégies de développement doivent pouvoir prendre en compte les dynamiques démographiques et spatiales des années futures en incluant l'économie ainsi que les hommes et les territoires. L'exercice de prospective territoriale proposé dans cette présentation permet de poser un nouveau regard sur les enjeux et opportunités de ce changement structurel.

Une approche méthodologique de la perspective territoriale

L'approche prospective s'appuie sur le croisement d'approches conventionnelles du développement local à l'échelle d'une région, et de l'image du changement de ce territoire sous l'action de forces externes et internes, et sur un temps long (passé, présent et futur). Cette approche permet de mettre en exergue comment le territoire pourrait évoluer en fonction des trajectoires et comportements adoptés par les acteurs locaux.

L'étude menée dans la région de Ségou avait plusieurs composantes. D'une part, un diagnostic territorial rétrospectif « classique » a été conduit (revue de la littérature académique et des documents existant de planification aux échelles locale et nationale, doublée d'enquêtes auprès de chefs de ménage et de personnes ressources), en insistant sur le temps long (zonage, répartition de la population et approches sectorielles localisées, dimensions sociales et gouvernance). En effet, plus la rétrospective s'inscrit dans le passé, plus elle éclaire sur les différentes possibilités de trajectoires futures. D'autre part, l'approche a mis l'accent sur la démographie et ses implications pour les infrastructures et les emplois. Il s'agissait de juger de l'évolution dans le temps de la population de la région et de projeter cette population régionale à 20 et 35 ans sur les besoins en emplois, infrastructures, en terre et autres ressources. Enfin, cette approche a été complétée par des ateliers de prospective participatifs.

Les ateliers ont réuni une vingtaine de personnes représentant d'agriculteurs et d'éleveurs, d'artisans, d'élus, de techniciens du développement dans l'agriculture, l'énergie, l'éducation, la santé, de chercheurs, de personnes qualifiées, reconnues pour leur expertise sur la Région. Ils ont permis aux participants de construire eux-mêmes des scénarii d'avenir pour la Région. Ils ont ainsi dû identifier un certain nombre de variables qui semblaient avoir un impact sur le territoire. Puis, l'application d'une analyse dite « structurelle » jugeant des impacts de ces variables entre elles, a permis de révéler l'émergence de forces motrices (ici sécurité, énergie, potentiel minier, infrastructure de communication, état du secteur informel, orientation du développement local, gouvernance territoriale et financement public). Enfin, une analyse « morphologique » des forces motrices permet l'assemblage de plusieurs états futurs entre eux, menant à la construction de différents scénarii d'avenir de la région étudiée. Ces scénarii seront débattus et permettront d'émettre des recommandations.

Contexte

Cette approche a été menée dans la région de Ségou (Centre Mali). Elle s'est étendue sur 7 cercles, comprenant 3 communes urbaines et 115 communes rurales. La région de Ségou possède une grande diversité agro-écologique ; elle se divise en 4 grandes zones :

- Le Sud, zone de culture pluviale, dont une zone de culture de coton assez importante.
- La zone d'inter-Fleuve qui correspond à une zone de culture et d'habitat privilégiée.
- La zone de l'Office du Niger et de Macina, où est pratiquée une agriculture irriguée.
- Enfin, la zone Nord-sahélienne qui est marquée par l'activité pastorale.

Dans la région de Ségou, la population totale régionale est passée de 1,1 million à 2,3 millions d'habitants entre 1976 et 2009. La densité démographique a augmenté dans les 3 pôles urbains (Ségou, San et surtout Niono) mais également dans et autour des bourgs secondaires. Ainsi, la croissance démographique — toujours spectaculaire avec une fécondité se maintenant à plus de 6 enfants par femme dans un contexte de transition démographique non entamée — se traduit par une densification diffuse sur l'ensemble du territoire concerné.

Cette évolution démographique a été accompagnée par une forte progression de la production de riz liée aux interventions publiques (investissement hydro-agricoles). La production de céréales sèches a également augmenté mais avec d'importantes disparités entre les cercles. Les producteurs ont globalement réussi à absorber la croissance démographique grâce à l'augmentation de la production agricole. Mais si cette augmentation est le résultat d'une hausse des rendements dans les zones irriguées, elle résulte d'une extension des surfaces dans les zones sèches, nécessairement significative du fait de l'ampleur de la croissance démographique. Parallèlement, la démographie des exploitations agricoles a aussi augmenté avec 50 000 nouvelles exploitations et une augmentation de la population agricole de presque 1 million entre 2004 et 2013 (1,37 M en 2004-2005 et 2,13 M en 2013-2014). Cela montre que la trajectoire de la région de Ségou, depuis les années 60, repose sur l'agriculture qui reste une variable d'ajustement par son intensification ou son extension. Il n'y a pas eu de véritable diversification économique : entre 1987 et 2009, le secteur tertiaire reste faible et presque dominé par de l'économie informelle, tandis que la transformation agroalimentaire, un temps en développement, a pratiquement disparu pour se déplacer vers Bamako.

Quelques résultats saillants

Lors de l'étude il a été démontré que la population aura plus que doublé en 2050, avec 5,6 à 6,6 millions d'habitants selon les hypothèses faites sur l'indice de fécondité. La structure de la population va également changer, avec une forte augmentation du nombre d'actifs potentiels (âgés de 20-64 ans). Enfin, avec une hypothèse d'arrivées et de départs constants dans la région, il faudra créer au moins 900 000 nouveaux emplois entre 2015 et 2035 dans la région, le flux annuel de nouveaux actifs sur le

marché de travail s'établissant à plus de 80 000 en 2050. Le croisement avec la trajectoire d'expansion des surfaces agricoles montre que cette situation n'est pas tenable avec les ressources disponibles, et invite à encourager la diversification économique et de profonds changements techniques agricoles.

Les ateliers menés avec la population locale ont permis de schématiser les espoirs et craintes pour le futur. Les participants ont surtout exprimé des craintes en lien avec l'insécurité politique de la région et avec la désertification. Ils ont aussi exprimé leurs espoirs d'*augmenter la puissance agricole de la région*, d'*accéder à une autosuffisance alimentaire* et de *développer un pôle agro-industriel*. Ainsi, la population locale estime que l'agriculture reste un facteur de développement au potentiel fort, tout en exprimant une volonté marquée de diversifier son économie.

Sur 48 variables identifiées, seulement 8 apparaissent comme des variables motrices. Il est intéressant de remarquer que les 3 dernières variables traitent d'aspects de gouvernance et d'action publique. Ceci reflète bien l'importance du potentiel d'action des leaders, pour les personnes ayant participé à l'atelier. Il est intéressant aussi de noter que la démographie ressort peu dans les préoccupations. Il semble que si les risques de pressions non soutenables sont perçus, la richesse d'une famille nombreuse demeure stratégique pour contrer la vulnérabilité, même dans le futur, et que les forces motrices sont diverses.

Enfin, ces exercices ont donné lieu à l'élaboration de différents scénarii. Voici trois exemples :

- Le scénario idéal, appelé « made in Ségou », correspond à une sécurité régionale assurée, une gouvernance inclusive, un désenclavement ainsi qu'une fiscalité efficace. Ce scénario propose également une diversification de l'économie grâce au développement d'un pôle agro-alimentaire et une gestion durable des ressources minières.
- À l'opposé, un scénario catastrophe « il ne reste plus rien » présente une région avec une insécurité persistante, une absence de ressources minières qui empêche un développement économique, un enclavement toujours très fort au niveau régional et infrarégional, avec un renforcement de la politique du chacun pour soi.
- Enfin, le scénario fil de l'eau propose une sécurité sous contrôle extérieur, un désenclavement des villes, la persistance du règne de l'informel, une priorité aux grands aménagements et une gouvernance localisée.

Ces exemples de scénarii mettent en évidence les ruptures entre les espoirs et les craintes, mais aussi les tendances relevées par le diagnostic rétrospectif. Ce détour méthodologique a permis d'interroger les dynamiques territoriales d'une manière nouvelle et donne de nouveaux angles d'approche et de discussion. Cette interrogation et le retour sur les scénarii seront conduits à l'issue d'une première restitution des différents produits de l'étude.

Les perspectives pour des suites et enrichissement

Cette expérience démontre la force des leviers locaux et territoriaux, en particulier celle de l'économie territoriale pour un « développement inclusif », mais montre aussi que les interdépendances entre économies régionale et nationale sont nombreuses. De plus, il est à noter qu'il peut exister des écarts importants entre les évidences comptables et les représentations locales. Dans cet exemple, alors que la démographie régionale semblait être un frein pour le développement aux yeux des développeurs, elle n'est pas considérée comme telle par les locaux. Selon eux, la démographie ne représente pas une menace car l'agriculture possède toujours une potentialité importante, qui pourrait même permettre une diversification de l'économie vers l'agroalimentaire. Cette idée est due en partie à la capacité de l'agriculture à absorber jusqu'à présent l'augmentation de la population. Cependant, il semble difficile d'envisager une bifurcation vers plus d'emplois dans le secteur tertiaire. Malgré la présence d'une zone agricole forte qui aurait la possibilité de devenir un pôle agroalimentaire régional et industrialisé, de nombreuses difficultés persistent, telles que les faiblesses stratégiques d'implantation agroalimentaire locale. Ceci est partiellement dû à la difficulté d'appréhender et de traiter conjointement les dynamiques sociales et économiques, qui restent encore bien souvent cloisonnées. Une autre limite importante se situe dans l'accès à des données locales dans le temps et l'espace à l'échelle des régions. En effet, la qualité ou la disponibilité des données locales, à l'échelle régionale et plus encore infrarégionale, est médiocre et ne permet pas une évaluation facile des terrains d'étude. Ainsi, les outils statistiques n'ont toujours pas la capacité de bien saisir les spécificités régionales pourtant indispensables à une bonne inclusion spatiale.

Les recommandations pour les politiques économiques régionales en Afrique Sub-saharienne (ASS)

La question territoriale vient répondre à une volonté de croissance inclusive. En effet, les disparités et les inégalités territoriales ont été reconnues comme étant autant d'obstacles à la transformation structurelle des économies. Enfin, la pauvreté reste toujours plus sévère dans les régions rurales et enclavées, ce qui freine la transformation structurelle à l'échelle nationale, à cause de liens peu structurés entre milieu rural et milieu urbain. Ainsi, l'inclusion spatiale serait un des piliers de la croissance inclusive. Le bilan des politiques territoriales passées reste mitigé. Le vaste mouvement de décentralisation qui a eu lieu dans les années 1990 et 2000 a entraîné un désengagement des États suivi de mises en œuvre incertaines, notamment parce que les moyens n'ont pas été à la hauteur des ambitions, même au Mali jugé longtemps exemplaire en la matière¹. Dans la pratique, et malgré le transfert des compétences, l'État central peine à déléguer aux régions la gouvernance et l'orientation des filières et fonctions stratégiques. Malgré des politiques d'infrastructure encourageantes, celles-ci restent insuffisantes pour faire basculer les trajectoires. Enfin, jusqu'à présent, les dispositifs dédiés au suivi et au pilotage régionaux sont trop rares ou inconstants².

Alors que le développement local prenait déjà bien en compte les trajectoires historiques locales, il est à présent primordial de penser les avenir possibles pour inscrire

1. Se référer au SAFIC (Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales) du Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), démarche concertée avec les principaux acteurs locaux fondée d'une part, sur des instruments d'analyse ou audits permettant d'identifier les dysfonctionnements des plans économique, financier et organisationnel et proposant les mesures d'amélioration de la gestion locale dans ses différents aspects.

2. C'est le cas d'Ecoloc (programme de « relance des économies locales en Afrique de l'Ouest »), par exemple. Développé à partir de 1997 par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO-OCDE) et le Programme de développement municipal (PDM), ECOLOC repose sur une approche démo-économique mettant en évidence les effets du peuplement, sa redistribution spatiale et le rôle central de l'urbanisation.

3. Lire notamment les travaux actuels de Julio Berdegú. Dont, Berdegú, Julio A., et al. 2015. *Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico*. World Development.

les politiques locales dans la durée, en retrouvant et en renouvelant les approches prospectives. La prospective pourrait partiellement anticiper les évolutions possibles et donc mieux assurer une croissance inclusive en identifiant les variables clés. Cela pourrait servir particulièrement dans le cas de la démographie.

On peut tirer un certain nombre de recommandations pour l'application de nouvelles politiques économiques régionales :

- *Amplifier la production d'infrastructures* en travaillant plus sur l'amélioration de la qualité. Par exemple, les infrastructures économiques de marché, qui sont encore peu intégrées dans les politiques de développement d'infrastructures plus globales.
- *Favoriser les liens urbain-rural* mais aussi améliorer leur qualité³. Certains liens peuvent être facteurs de développement alors que d'autres peuvent être des facteurs d'inégalités.
- *Décloisonner les politiques publiques* et rompre avec les politiques strictement sectorielles, y compris les politiques « urbaines » et « rurales ».
- *Relocaliser la réflexion stratégique des politiques publiques* en favorisant des politiques locales innovantes, SYAL par exemple. Toutefois, il faut que ces politiques locales restent articulées à des politiques nationales repensées pour mieux intégrer les spécificités régionales.
- *Inscrire les approches territoriales dans la durée*. Alors que le développement local prenait déjà en compte les trajectoires historiques locales, il est à présent primordial de penser les futurs possibles pour inscrire les politiques locales dans la durée. Ainsi, la prospective pourrait partiellement anticiper les évolutions possibles et donc mieux assurer une croissance inclusive, en identifiant les variables clés.

Conclusion

Malgré un réel besoin d'amélioration de la méthode, la projection vers l'avenir permet de relativiser certaines difficultés et aide à penser les ruptures et produire une autre expertise du territoire. De plus, elle réinterroge la représentation actuelle du développement. Il semble donc nécessaire de travailler à un croisement entre tendances, projections et futurs possibles, tels que se les représentent les acteurs locaux. En termes d'action, cette approche semble prometteuse pour renouveler les plans et schémas de développement avec un enrichissement du diagnostic et des visions futures. Cependant, il est nécessaire de disposer d'instruments fins de mesure des dynamiques économiques (prise en compte de l'informel, matrice comptabilité sociale...), de renforcement des institutions locales (liens entre approches sectorielles, filières et économie régionale) et de garantie de la constance dans l'action publique pour la reconnaissance des leviers territoriaux. La décentralisation pourtant porteuse d'espoir, a été fortement critiquée par son manque de concrétisation ces dernières années. À présent, il apparaît primordial de renforcer les institutions locales pour qu'elles soient en capacité de piloter le développement régional dans une logique décloisonnée. En ce sens, l'approche prospective pourrait offrir de nouvelles pistes de réflexion pour l'action publique à travers la relocalisation des politiques publiques et la réalisation de stratégies économiques régionales.

Points de discussion

Ce genre de travail a été fait, par exemple par Mairie-Conseils en France, qui pourrait être intéressant à étudier du point de vue méthodologique. Pourquoi la question démographique n'est-elle pas apparue parmi les variables motrices ?

Des exercices semblables ont déjà existé. Néanmoins l'idée de rajouter la démographie, dont l'enjeu est primordial dans ce genre de région, est plutôt innovante. L'une des raisons possible de l'absence de question sur la mobilité et les migrations est la disparité de l'afflux des gens dans la région. C'est surtout la ville de Niono qui pâtit d'une affluence de gens venant du Nord, qui induit des problèmes d'emplois. Enfin, un des biais de ce genre d'étude est le moment pendant lequel elle est faite. Au vu de l'actualité régionale, la sécurité reste une préoccupation majeure pour ces populations. L'instant t peut donc amplifier certaines variables et en minimiser d'autres.

Des travaux semblables ont été menés avec la même méthode dans la région du Sahel, par J. Giri, J. Lesourne et M. Godet, à la fin des années 80. A-t-il été possible de les comparer avec les scénarii présentés ci-dessus ?

Il existe plusieurs études intéressantes, dont l'étude « Mali 2025 ». Cependant, les comparaisons sont difficiles car les zones ne sont pas les mêmes. À part certains points qui peuvent être recoupés (déforestation, limite de l'extension des surfaces agricoles...), il est très difficile de reprendre les anciennes études. Les échelles diffèrent également, même dans le cas d'ECOLOC. Donc il n'est jamais simple de comparer les scénarii.

L'approche ECOLOC peut-elle effectivement être mise en œuvre ?

Dans la région de Ségou, les pôles urbains locaux constituent un filet qui semble éviter des migrations de populations vers les capitales. Cela représente un phénomène intéressant avec la potentialité encore incertaine d'une diversification économique au niveau de ces pôles. L'approche ECOLOC a pourtant eu peu d'effets. Il s'agit d'une approche statistique lourde bien que très intéressante. Elle n'a pas réellement débouché vers des actions concrètes. Pour le renforcement des institutions locales, il n'y a eu aucun financement dans cette décentralisation. Les interventions se sont surtout cantonnées aux pôles urbains.

Pour aller plus loin

- BafD, OCDE, PNUD. 2015. Perspectives économiques en Afrique 2015. Développement territorial et inclusion spatiale. Paris, Éditions de l'OCDE, 431 p.
- Berdegú, Julio A., et al. 2015. Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. World Development.
- Cour, Jean-Marie. 2004. Peuplement, urbanisation et transformation de l'agriculture: un cadre d'analyse démoéconomique et spatial. Cahiers Agricultures, 2004, vol. 13, n°1, p. 158-165.
- Cour, Jean-Marie, Bossard, Laurent, Arnaud, Michel et Elong Mbassi Jean-Pierre. 2001. Gérer l'économie localement en Afrique. Manuel Ecoloc. Évaluation et prospective de l'économie locale. Paris : Club du Sahel ; Programme de développement municipal (PDM), 2001, Tome 1, 64 p.
- Cour, Jean-Marie et Snrech Serge. 1998. Écoloc, Gérer l'économie localement en Afrique : Évaluation et prospective. Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : Une vision à l'horizon 2020. Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest. OECD Publishing, 1998, 160 p.
- Yatta, François. Les enseignements des études de cas sur les villes ouest-africaines et les économies locales (ECOLOC). Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/ Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), Revue Région et Développement, 2003, n°17.
- Yatta, François. 2007. Le développement économique local et les stratégies de lutte contre la pauvreté : Leçons apprises du programme ECOLOC. 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, 26-29 juin 2007, Vienne, 4 p.



LES FONDAMENTAUX D'UNE APPROCHE « FILIÈRES ET TERRITOIRES » :
LES ENSEIGNEMENTS D'UN TRAVAIL D'INVESTIGATION EN FRANCE.
SOPHIE VILLERS

La réflexion du Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux (CGAAER) sur le croisement des approches filière et territoire a débuté en 2011. Les politiques en lien avec le monde rural ou agricole se réduisent souvent soit à des approches filières soit à des stratégies territoriales, les unes et les autres tendant à s'ignorer, voire à diverger.

Le rapport « La France et ses campagnes 2025-2050 », par l'analyse prospective de 15 études de cas et le croisement de la question des territoires et des filières interroge la dynamique des « systèmes » ruraux dans toute sa complexité et celle de la compétitivité et de la durabilité. Elle questionne les leviers d'action pour un scénario de durabilité et identifie ce qui permet la création ou la valorisation de ressources rurales en panier de biens et services. Cette présentation met en exergue les principaux résultats du rapport de prospective du CGAAER.

Croiser « filières et territoires » : pourquoi ?

Les prospectives et les politiques de développement rural sont en général ciblées « filières » ou « territoires » alors qu'une bonne articulation des filières et des territoires semble être la clé d'un développement durable. Il est souvent reproché aux territoires ruraux, dont le développement ne s'appuie pas sur l'essor de filières (agricoles, forestières...) d'être peu dynamiques voire fragiles. En outre, certaines évolutions territoriales, telle que l'emprise foncière urbaine croissante et irréversible, peuvent mettre en péril des filières entières avec des rétroactions aux conséquences graves pour les territoires. Si certaines filières contribuent en effet à la protection et la valorisation des ressources locales, d'autres a contrario s'avèrent peu créatrices de valeur ajoutée, d'emplois, de richesses et aboutissent même à la dégradation des systèmes agro-sylvo-pastoraux ou à des impasses économiques, sociales et environnementales. Mais certains territoires réussissent à structurer des « paniers » économiques créateurs de synergies positives entre filières et entre économie et environnement.

Il est primordial de favoriser la collaboration entre acteurs économiques et pouvoirs politiques locaux afin que des dynamiques positives pour le développement du territoire soient initiées. Toutefois, les risques de rupture ne sont pas négligeables et face aux nouveaux défis à relever (changement climatique, sécurité alimentaire, emplois...), le raisonnement en termes de « systèmes » et « dynamiques » est nécessaire, tout en articulant l'approche « filières et territoires » autour de la compétitivité et la durabilité, consubstantielle de la précédente.

En effet, *la durabilité* doit être considérée comme une préoccupation essentielle de l'agriculture, de l'élevage et de la forêt. Ces secteurs permettent la gestion des ressources naturelles et la production de nombreux produits essentiels tout en créant richesses et emplois, la production d'externalités positives (des sols, des civilisations, des paysages, de la biodiversité...) mais aussi négatives (dégradation des ressources et des milieux, pénalisation d'autres utilisateurs...). Ils ont également des effets économiques et sociaux directs (limitation de la fragilité de nombreuses exploitations)

et indirects (attractivité du territoire pour le tourisme).

De manière entrecroisée, *la compétitivité* semble être une condition clé de la durabilité. Elle est définie comme l'aptitude d'une entreprise à faire face à la concurrence des autres entreprises, et celle plus globale du secteur productif d'un territoire à satisfaire la demande intérieure et extérieure, et à conduire à l'amélioration du niveau de vie de ses habitants. Le concept de compétitivité doit donc s'entendre dans sa dimension « systémique », territoires d'une part et entreprises/filières d'autre part.

Exemples du Queyras et du Beaufortin

Ces deux régions ont en commun d'être de petites régions difficiles d'accès, avec des alpages de haute altitude. Elles affichent la volonté de développer le tourisme et depuis les années 1970, connaissent un regain démographique.

Dans le Queyras, la vente de lait non transformé domine. Les acteurs locaux ont des visions divergentes, qui opposent agriculture et tourisme. Les exploitations sont en danger, on assiste à une atomisation foncière et à un exode agricole et rural. Le Beaufortin mise au contraire sur la valorisation des savoir-faire traditionnels et les produits à forte valeur ajoutée. Il existe une gouvernance collective de qualité (AOC) et une politique active d'installation et de formation des jeunes.

Quelques enseignements de l'analyse rétrospective

L'exercice de prospective interroge le temps long et la relation filières/territoires sous l'angle compétitivité/durabilité. À ce titre il questionne la capacité collective à transformer les ressources rurales en biens et services de qualité, met en exergue les leçons tirées de l'analyse comparée, notamment en termes de risques tendanciels auxquels les filières et territoires doivent faire face et ouvre le débat sur la base d'éléments argumentés sur la diversité des avenir possibles et sur les leviers d'action pour changer les trajectoires. D'autant que le rôle important de l'agriculture et de la forêt dans la structuration du territoire est encore trop méconnu. Pourtant, une ou plusieurs filières peuvent être des acteurs majeurs du développement territorial et de son économie. Comme en témoigne par exemple, le cas de la filière canne à sucre à la Réunion qui emploie 12 000 personnes, qui est une source d'électricité, qui permet la préservation des sols et qui s'intègre au système agricole de l'île.

Parmi les facteurs-clés identifiés, *le capital social* s'impose comme déterminant. Il s'agit de la capacité à coopérer et à tisser des réseaux internes et externes au territoire, et le besoin à un moment donné de voir émerger un leadership local, issu des territoires ruraux et au service de ceux-ci. Cette impulsion de la part d'un « leader » et la capacité à « agir collectif » ont une force d'entraînement qui amène dans un second temps à une vision commune. De nouvelles prises de conscience permettent de nombreuses innovations rurales sur le terrain. Dans de nombreux territoires, l'urgence à changer les pratiques commence à être prise en compte. C'est l'exemple de l'agro-écologie qui pose la question de la sauvegarde des ressources en améliorant les revenus. Cependant, pour que ces innovations fassent système, que leur impact

dépasse le niveau local, il est important qu'une politique de soutien les accompagne réellement.

Or, *la réussite se construit aux plans national, régional et local*. Il est à noter que sans la PAC, une grande partie de l'agriculture française et européenne s'effondrerait notamment en montagne et dans les zones enclavées, non sans s'accompagner d'effets dévastateurs sur l'emploi, les territoires, l'environnement, la sécurité alimentaire. Le niveau national est primordial pour donner l'impulsion du développement. À ce titre, les politiques agricoles ont aussi le mérite de permettre la reconnaissance officielle des IG (dont les AOC), qui s'avèrent déterminantes pour le renouveau territorial des zones de montagne. Le niveau régional peut appliquer des politiques de développement agricole au travers par exemple de réformes foncières, de l'amélioration de l'accès au crédit, de l'animation agricole régionale ou encore des infrastructures. Enfin, le niveau local permet la collaboration entre les acteurs de terrain, dont le rôle dans l'évolution des territoires est indispensable. Pour autant, cet échelon accuse un certain nombre de faiblesses : addition de politiques en silos, lourdeurs des normes et procédures, « millefeuille » débouchant sur un déficit de maîtrise d'ouvrage, qui entravent terriblement l'agir local.

Autre facteur de réussite, *l'identification de filières et de « paniers » économiques adaptés aux territoires* pour prévenir les cercles vicieux et a contrario impulser des spirales vertueuses. Une sous-valorisation des savoir-faire locaux et des ressources agricoles et forestières ne permet pas de compenser les surcoûts infligés par les conditions climatiques, le relief ou les transports difficiles. Les stratégies industrielles imposées de l'extérieur (cahier des charges peu exigeant, politiques de grand groupe agro-alimentaire...) peuvent avoir leur part de responsabilité dans les difficultés actuelles de certains territoires (faiblesse des revenus, déprise agricole, fermeture des paysages, perte de biodiversité, abandon d'une identité rurale...) qui n'ont pas su diversifier leur paniers et/ou rémunérer convenablement leurs productions.

Justement, les difficultés auxquelles doivent faire face les territoires sont nombreuses, en premier lieu desquelles *l'atomisation foncière*, qui entrave une gestion rationnelle de l'espace agricole et l'installation des jeunes. D'autant que le problème d'accès au foncier se double fréquemment du problème d'accès aux bâtiments d'élevage, d'habitation etc. D'autres risques prégnants menacent le développement des filières et des territoires. Un risque de défaut d'adaptation au changement climatique existe également et se traduit souvent par une mauvaise gestion des ressources plutôt qu'un manque véritable de ces dernières. La trop grande simplification des systèmes et une transition trop lente vers l'agro-écologie pourraient également poser problème. Enfin, la déprise, l'aggravation des problèmes de désertification et la disparition des services publics ne peuvent être sous-estimées.

La place de l'agriculture en France reste posée, notamment pour ce qui est de la vision sur la gestion des ressources naturelles et le développement des territoires. La faible représentativité des agriculteurs dans les instances (y compris locales) de décision creuse l'écart et minimise la dépendance des villes à la campagne. L'agriculture tend à ne devenir qu'une variable d'ajustement et ainsi la première sacrifiée d'une vision territoriale qui la marginalise parfois de manière irréversible.

Le cas de la Réunion

La filière canne à sucre occupe une place majeure dans l'économie du territoire. Pourtant le développement urbain et celui des transports représentent une véritable menace pour la filière, dont la compétitivité est mise à mal jusqu'au niveau de rupture. Afin de pallier ce développement urbain mal contrôlé et permettre à la filière canne à sucre de rester solide, des outils innovants ont été mis en place. Ainsi un nouveau Schéma d'aménagement régional (SAR) fixe des limites d'extension urbaine par commune. Un Comité technique de coordination foncière (CTCF) a été créé afin de suivre la consommation d'espaces agricoles. Ainsi, la perte de terres agricoles a pu décroître significativement en passant de 700 ha/an en 1990 à 200 ha/an aujourd'hui. La Réunion s'assure ainsi d'éviter le scénario catastrophe qui aurait eu des coûts économiques, sociaux et environnementaux majeurs.

Quels leviers pour l'action ?

Les études de cas ont permis de mettre en exergue plusieurs leviers d'action, ainsi que les facteurs de réussites, de difficultés, les atouts et les menaces d'une approche intégrée filières et territoire. Ces leviers d'action relèvent de trois axes principaux : une vision commune, une bonne gestion des ressources et une bonne gouvernance des différents acteurs.

- *L'analyse stratégique et la prospective* visent à faire prendre conscience des nouveaux défis qui s'imposent aux territoires, en lien avec le climat, la sécurité alimentaire, la mondialisation, mais également les interdépendances territoriales, la stabilité économique, tout en y associant les parties prenantes du territoire pour se donner les moyens d'une vision partagée dans une posture d'anticipation (et non pas de réaction). Un des fondamentaux de l'exercice consiste à ne pas dissocier la question économique de la question territoriale.
- *Le règlement des problèmes fonciers* constitue une direction forte, tant pour ce qui est du foncier agricole, que la gestion des pâturages et des forêts. Assurer la protection du foncier agricole s'impose comme une évidence pour lutter contre l'étalement urbain. Cette bonne gestion du foncier peut passer la mise en place d'observatoires, de quotas et de renforcement des outils tels que la Commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) et la Zone agricole protégée (ZAP), par exemple. Par exemple, le règlement des problèmes du foncier en montagne pourrait être favorisé par l'engagement des filières dans la gouvernance des territoires. Enfin, il serait essentiel de réinscrire l'agriculture dans le développement local et élaborer une vision de « terroir ».
- *La question de la gouvernance articulant filières et territoires* demeure essentielle. Il s'avère indispensable de soutenir l'engagement des acteurs économiques, en appuyant l'émergence de nouvelles générations de leaders par le renforcement des groupes d'agriculteurs et en assurant des investissements d'avenir (ex. : pôle bois, fromagerie...). Le renforcement de solidarités inter-filières et inter-territoires mériterait également d'être mis en avant.

Afin de pallier la fracture grandissante entre agriculteurs et instances de décisions du développement local, il convient de les associer plus systématiquement

aux réflexions depuis le diagnostic jusqu'au suivi-évaluation des politiques mises en œuvre, dans l'optique de mieux identifier, sauvegarder, mobiliser les ressources des territoires. Surtout, cela permettrait de redonner toute sa place à l'agriculture dans la vision locale, de promouvoir des pratiques durables et créatrices d'emplois. En outre, les clés du succès reposent sur une intelligence locale et une dynamique collective qui s'appuient sur la collaboration de nombreux acteurs, qui ne doivent pas seulement être politiques, et/ou économiques mais doivent aussi intégrer le monde de la recherche. La reconnaissance du rôle clé de l'agriculture et de la forêt est importante pour assurer l'appui et le suivi des politiques.

Enfin, une telle gouvernance n'est possible que si les rôles des différents acteurs sont clairement identifiés, pour plus d'efficacité et de cohérence des actions menées. Une « rationalisation du millefeuille », une clarification des responsabilités des différents acteurs, l'effectivité du principe de subsidiarité et le passage à une gouvernance en W, sorte d'approche croisée entre top-down et bottom-up participeraient à plus de cohérence et d'efficacité des politiques. Cela améliorerait les capacités de maîtrise d'ouvrage locale, en misant sur l'articulation aux différents échelons entre acteurs privés et publics et en réduisant les coûts de transaction.

Points de discussion

Les exemples d'hybridation filières et territoire présentés ce matin (IG, Aubrac...) donnent l'impression qu'il s'agit au départ d'une volonté des filières de se développer dans un territoire, qui dans un second temps est soutenue par les acteurs de ce territoire. Il existe pourtant des initiatives dans l'autre sens comme la mise en place de « marques » par les PNR partant d'une envie du territoire, par exemple. Néanmoins dans les exemples exposés qui ont rencontré des succès, la démarche part majoritairement de la filière. Existe-il des raisons pour que les chances de réussite soient meilleures dans ce sens ?

Il y a différentes entrées possibles et pas uniquement celles de la filière. Dans le rapport, le rôle des PNR est évoqué. Dans les Bauges, par exemple, le PNR a été très moteur pour la reconnaissance de la tomme des Bauges. Lorsque l'on parle de différentes « formes de territoire » on parle de la création de projet avec différents acteurs — quelle que soit leur origine — qui ont réussi à se mettre autour de la table. Il peut même s'agir de la recherche. Dans le Queyras par exemple, la perspective uniquement touristique, qui a laissé de côté l'agriculture, n'a pas permis de jouer son rôle et n'a pas entraîné de développement de son territoire. À propos des IG et suite aux discussions de ce matin, elles ne sont pas un « couteau suisse » mais cette démarche a l'avantage de mettre les acteurs autour de la table et peut faire émerger une envie commune. Mais le plus important est que cette envie existe au préalable. Malgré tout, la démarche IG a connu peu d'échecs.

Pour en savoir plus

Benoit, Guillaume. 2013. « La France et ses campagnes 2025-2050, Regards croisés filières et territoires », Rapport de prospective du CGAAER. Paris, CGAAER 77 p.

Pour aller plus loin

Bricas, Nicolas. 2012, « Forces et faiblesses des filières agro-alimentaires en Afrique », Comment favoriser le développement des filières agricoles et agro-industrielles en Afrique subsaharienne ?, n°13, février 2012.

Campagne, Pierre et Pecqueur, Bernard. 2014. Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation. ECLM, 2014, 268 p.

Hirczak, Maud, Moalla, Mehdi, Mollard, Amédée, et al. 2008. Le modèle du panier de biens. Économie rurale, 2008, vol. 308, n°6, p. 55-70.

Louidiyi, Salma, Angeon, Valérie, et Lardon, Sylvie. 2004. Capital social et développement territorial. Quel impact spatial des relations sociales. Espaces et sociétés, 2004, 16 p.

Mollard, Amédée. 2001. Qualité et développement territorial: une grille d'analyse théorique à partir de la rente. Économie rurale, 2001, vol. 263, n°1, p. 16-34.

Roux, Emmanuel, Vollet, Dominique, et Pecqueur, Bernard. Coordinations d'acteurs et valorisation des ressources territoriales. Les cas de l'Aubrac et des Baronnies. Économie rurale, 2006, vol. 293, n°3, p. 20-37.

Temple, Ludovic, Lançon, Frédéric, Palpacuer, Florence, et al. 2011. Actualisation du concept de filière dans l'agriculture et l'agroalimentaire. Économies et sociétés, 2011, n°33, p. 1785-1797.



Comment développer l'approche « filière et territoire » ?

RETOURS D'EXPÉRIENCE : QUELLES LEÇONS TIRER DES SUCCÈS ET DES ÉCHECS POUR PROPOSER UNE APPROCHE RENOUVELÉE DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL PAR (OU POUR) LES FILIÈRES ?

Trois exemples concrets sont présentés ci-dessous, ils permettent d'alimenter la réflexion autour du développement économique local. Ils comportent différentes entrées selon les exemples, dont une approche territoriale dans le cas du Parc naturel (PN) de Bouhachem au Maroc et une entrée davantage filière pour l'IG Ziam-Macenta en Guinée. Enfin, alors que les deux premiers projets se concentrent sur une zone particulière (mont, forêt) qui leur donne une spécificité territoriale, le dernier projet s'étale sur tout un pays. En effet dans cet exemple, le Projet d'appui à la filière bovine au Tchad (financement UE) présente les pratiques pastorales et les méthodes de développement à favoriser pour appréhender la notion de territoire.

Expérience 1 : Le Parc naturel de Bouhachem au Maroc : une démarche expérimentale

Nisrin Alami, Conseil régional Tanger Tétouan

Problématique

Le Parc naturel de Bouhachem concerne un territoire riche de nombreuses ressources naturelles et culturelles. Pourtant, le territoire doit faire face à de nombreuses difficultés, notamment l'enclavement et la monoculture illicite de cannabis, qui déstructure le tissu social et entraîne l'appauvrissement des ressources naturelles. La création d'un parc naturel peut-elle impulser le développement économique local ? Quels leviers le parc naturel peut-il utiliser et à quelles limites doit-il se confronter ?

Le territoire du Parc

Un territoire étendu, enclavé et administrativement complexe. Le territoire du parc s'étend sur une superficie de plus de 100 000 ha dans la région Tanger-Tétouan. Il compte 47 000 habitants (2006) répartis dans 169 douars¹. Le découpage du territoire du Parc s'articule autour de la montagne de Bouhachem. Six communes rurales sont concernées, dont trois relèvent de la province de Chefchaouen, deux de celle de Tétouan et une de la province de Larache. L'enclavement des douars se traduit par un faible accès aux services essentiels et un manque d'infrastructures. Le taux d'analphabétisme est très élevé.

Prédominance de la monoculture du cannabis. La culture du cannabis occupe une grande place sur le territoire, avec des conséquences néfastes : défrichage des forêts, appauvrissement des réserves en eau et des sols, remplacement des cultures traditionnelles et perte d'agro-diversité, pollution par les intrants chimiques. De plus cette culture exclusivement d'exportation bénéficie peu aux producteurs qui en retirent une faible valeur ajoutée. Il s'agirait donc d'accompagner la filière pour une meilleure intégration ou de proposer des alternatives aux agriculteurs.

1. Division administrative de base, village ou campement.

Des ressources variées à valoriser. Ce territoire riche en patrimoine naturel et culturel dispose en effet d'un véritable potentiel en termes d'activités agricoles et de tourisme rural. C'est particulièrement vrai pour 6 produits, le miel, le fromage de chèvre, l'huile d'olive, les plantes médicinales, les figues et les champignons. Le parc, par sa richesse floristique et faunistique, est reconnu comme Site d'intérêt biologique et écologique (SIBE) au Maroc. Des activités artisanales sont aussi présentes au sein du territoire, tels que le tissage, la tannerie et la vannerie. De nombreux savoir-faire agricoles sont à protéger et à valoriser au sein du parc (culture du *chkalia* et du *samet*, techniques originales de transformation des produits agricoles et gestion traditionnelle collective de l'eau...). Le patrimoine culturel et religieux y est très important (maisons traditionnelles, monuments et sanctuaires).

L'approche adoptée par le projet de Parc naturel

Le projet du PN de Bouhachem a été initié par le conseil régional de Tanger-Tétouan en 2001, en partenariat avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le PNR du Luberon. L'approche utilisée s'inspire de la création de PNR en France. Il s'agit d'une expérience pilote au Maroc. Le PNB est géré par une collectivité locale issue d'un groupement de collectivités territoriales et créée pour cette occasion. Ce Groupement Intercommunal assure l'aménagement, la gestion et l'animation du projet de PN.

Missions du PN Bouhachem

Protéger le patrimoine naturel et culturel, promouvoir une gestion des milieux et des ressources naturelles adaptées à un développement durable et lutter contre les pollutions :

- Aménager et contribuer à une amélioration durable du territoire au côté des partenaires intéressés ;
- Contribuer au développement économique, social et culturel et à l'amélioration de la qualité de vie sur le territoire ;
- Assurer l'accueil, l'information, l'éducation et la sensibilisation du public et promouvoir les démarches participatives des habitants ;
- Encourager les actions expérimentales et reproductibles dans les domaines ciblés ci-dessus et contribuer à des programmes de recherche et de coopération internationale.

Une des innovations réside dans l'introduction de démarches participatives pour l'identification des missions du parc et le suivi des actions. Le PNB a ainsi constitué six groupes de travail thématiques et s'est également appuyé sur des forums composés d'un large panel d'acteurs locaux (élus, représentants de services d'état et des administrations, enseignants, habitants, représentants d'association, de privés etc.). Les missions ont été identifiées à l'aide d'une étude de préfiguration et de l'élaboration de différents diagnostics participatifs. Cet état des lieux a conduit à la rédaction d'une charte et d'une feuille de route partagées par les différents acteurs pour un développement durable du territoire.

L'approche originale cherche à mobiliser et croiser différents outils de développement des filières (création de coopératives et renforcement de leurs capacités, valo-

risation des produits par la qualité et la labellisation) et des territoires (élaboration d'une charte de territoire, réalisation de micro-projets communaux, promotion du tourisme rural). Mais de nombreuses actions sont encore à mener.

Les atouts et limites de l'approche

Le territoire est riche en ressources naturelles et dispose d'une identité forte et de la présence d'activités humaines spécifiques composées de savoir-faire, de produits agricoles et artisanaux typiques. Malgré cela, le développement du « panier de biens et services » attendu n'a pas encore abouti. De fait, les débouchés commerciaux pour les nouvelles filières semblent limités et les compétences des acteurs à déployer des stratégies commerciales sont à renforcer. Ainsi, les opportunités économiques locales, notamment pour les jeunes, peinent à concurrencer celles liées à la culture du cannabis ou à l'immigration qui reste importante.

Cette faible dynamique est en grande partie liée au fait que le projet est davantage porté par les pouvoirs publics que par la population concernée. De plus, il n'y a pas véritablement de leaders parmi les acteurs économiques et sociaux participant au projet de PN qui pourraient être moteurs dans cette démarche. Ainsi, le développement territorial ne s'inscrit pas réellement dans une véritable dynamique sociale, ni même politique, l'approche restant globalement administrative. Enfin, la démarche reste très tributaire des pouvoirs centraux : malgré une volonté politique locale, le décret d'application auprès du Haut-Commissariat des Eaux et Forêts (entérinant la possibilité de création de PN au Maroc) n'a toujours pas été émis depuis 2001. Afin de pallier la longueur des démarches administratives, la création d'un groupement de collectivités doit permettre de débloquer la situation.



Expérience 2 : L'Indication géographique protégée du Café Ziama-Macenta en Guinée : Les premiers pas de l'IG en Afrique de l'Ouest
Sidiki Camara, ADECAM

Problématique

La filière café guinéenne n'est pas rentable pour les coopératives locales compte tenu des conditions du marché international. À Ziama, la construction d'une IG avait pour objectif de valoriser le terroir, en synergie avec une stratégie commerciale axée sur la valorisation de la qualité générique (à la tasse) et spécifique (IG et autres certifications) du café. La valorisation des produits et savoir-faire locaux à travers la reconnaissance du terroir peut-elle permettre de développer la filière et d'améliorer les revenus des producteurs? Cette démarche peut-elle permettre d'impulser une dynamique de développement économique local?

La filière et ses enjeux de développement

Une production d'aire protégée. L'aire géographique de l'IG café de Ziama-Macenta est constituée des communes de la préfecture de Macenta (Sud-Est de la République de Guinée). La zone de production se situe à proximité de la forêt de Ziama, protégée et reconnue réserve de biosphère par l'UNESCO en 1981. Ce statut de réserve implique que la gestion de la forêt de Ziama doit « concilier conservation de la diversité naturelle et culturelle, et développement économique et social ».

Un produit de terroir très typique. Le café Ziama-Macenta fait l'objet d'un savoir-faire ancestral et d'une maîtrise des pratiques, telles que la caféiculture en système agro-forestier, la cueillette sélective et les méthodes de séchage. Pourtant ce café de qualité est vendu au prix du tout-venant sur le marché local, même si des acheteurs sous régionaux recherchent particulièrement ce café. La filière est aujourd'hui enfermée dans un « cercle vicieux de la faible qualité » : les exportateurs vendent un café décoté sur le marché international, les prix payés aux producteurs sont bas, l'absence de structuration limite à la fois la capacité à produire un café de qualité et à le négocier avec l'aval. Pour sortir de ce cercle vicieux, il était donc important d'identifier des acheteurs prêts à valoriser ce café et son origine, ce que l'indication géographique a permis de faire en partie. La question de l'accès difficile aux financements a été et reste un obstacle important pour le développement du café, ainsi que l'importante fluctuation du marché mondial. L'IG seule ne permet pas de résoudre ces problèmes.

L'approche adoptée

La coopérative WOKO créée en 2003 a été la première structure porteuse du projet d'amélioration de la qualité du café Ziama-Macenta, avec l'appui de l'Institut de recherche agronomique de Guinée (IRAG), ce qui a permis, dans le cadre d'un projet financé par l'AFD, la reconnaissance de l'indication géographique.

L'Association de défense du café Ziama-Macenta (ADECAM) a été créée en juillet 2012. Elle assure la structuration et l'appui au regroupement de deux coopératives tout en associant l'aval de la filière. Elle assure la promotion et la protection de l'IG (application du cahier des charges, mise en œuvre du plan de contrôle). Elle met également en place deux autres certifications, « commerce équitable » et « agriculture biologique ».

Les autorités locales ont bien compris l'intérêt économique à long terme (emploi local, dynamisation de l'économie locale, sécurité alimentaire renforcée) et se sont fortement impliquées pour la mise en place de l'IG et son succès. Elles ont participé aux activités, offert un soutien aux initiatives à travers la gestion des conflits et la facilitation des démarches administratives. Le soutien des autorités traditionnelles a également permis la sensibilisation des producteurs pour une livraison du café à crédit à la coopérative. Cette initiative a également bénéficié d'un soutien des autorités nationales notamment par la mise en place du comité national des IG pour accompagner le processus, mais également la facilitation des démarches d'exportation.

Les atouts et limites de l'approche

La démarche est d'abord issue d'une dynamique privée (les producteurs organisés), puis « interprofessionnelle » (associant les autres acteurs de la filière) mais fortement soutenue par les autorités publiques aux niveaux local et national. Le maintien d'un système agro-forestier de caféiers en périphérie de la zone protégée, contribue à la préservation de l'environnement. Cette préoccupation environnementale a renforcé les liens et la solidarité entre les coopératives, les communautés des différentes zones et les autorités traditionnelles, locales et nationales.

Le développement de l'IG a permis en 2015 une plus-value de 20 % par rapport au café tout venant, mais cela ne suffit pas pour permettre le développement des coopératives (capacité limitée faute de préfinancement, volatilité du marché). Cependant, la dynamique impulsée par l'IG permet d'élaborer un plan d'affaire ambitieux, avec la mise en place d'autres certifications (commerce équitable, agriculture biologique, et des perspectives d'augmentation des ventes de 1 container en 2015 à un minimum de 4 containers en 2017. Les revenus ainsi dégagés pour la coopérative permettront une redistribution aux producteurs mais également de financer le développement des coopératives et de l'Interprofession IG. Mais la structuration des acteurs, ainsi que le caractère collectif et démocratique de la filière doivent être renforcés, afin d'instaurer une synergie et une coopération entre acteurs plutôt que de la concurrence. L'existence de l'ADECAM doit pouvoir renforcer le regroupement et la mobilisation des acteurs.

La dynamisation par l'IG du territoire pourrait avoir un impact sur d'autres secteurs, tels que le tourisme et l'artisanat. Ces nouvelles opportunités d'emplois et de revenus bénéficieraient à une population jeune et rurale qui a tendance à se détourner de l'agriculture. Mais un prix du café plus attractif et des perspectives de développement à moyen terme pourront également faciliter le maintien dans la production de café de la jeune génération.

La volonté de certains leaders paysans de développer la qualité du café a été primordiale dans la mise en œuvre d'une dynamique et constitue un des facteurs de réussite de ce projet. La typicité du produit, la vision commune aux plans local, régional et national avec l'implication de nombreux acteurs (recherche, acteurs économiques...) ont également été essentiels dans la construction de la dynamique actuelle. Cependant, il s'agit d'un processus long et complexe, mais également fragile, dont les impacts à moyen et long terme sont encore difficiles à appréhender. En particulier, les effets d'entraînement de l'IG pour le développement d'un panier de biens et services sont encore incertains, alors qu'il s'agit de l'un des effets particulièrement attendus des IG.

Expérience 3 : L'appui à la filière bovine pastorale au Tchad : Le cas d'un territoire en mouvement

Abder Benderdouche, IRAM

Problématique

L'élevage pastoral au Tchad joue un rôle très important dans la création de richesse au niveau national et dans la gestion des ressources naturelles du pays. Pourtant la filière et les territoires pastoraux sont très peu pris en compte par les politiques publiques et la place des pasteurs dans la société tchadienne souvent peu reconnue. Quelle stratégie mettre en œuvre pour structurer un véritable développement pastoral qui intègre filière et territoire ? Comment intégrer toute la complexité de cette filière ?

Les spécificités de la filière

Un espace d'activités très vaste. Les pratiques d'élevage à travers la transhumance Nord-Sud se déploient sur des milliers de kilomètres, tandis que les circuits de commercialisation s'étendent à un niveau sous régional, en particulier vers le Nigeria.

Un poids économique très important. Malgré ses champs pétroliers, l'économie tchadienne continue à dépendre principalement de l'agriculture et de l'élevage, qui génèrent 40 % du PIB. L'élevage représente à lui seul plus de la moitié du PIB du secteur rural, avec plus de 8 millions de bovins dont 80 % élevés par des nomades et des transhumants. La viande et les cuirs et peaux rapportent au pays quelques 155 milliards de FCFA par an et représente 30 % des exportations. C'est l'activité principale ou secondaire pour près de 40 % de la population tchadienne.

Une grande diversité d'acteurs. La filière compte de nombreux intermédiaires commerciaux (représentants des éleveurs sur les marchés, logeurs garants, commerçants collecteurs, convoyeurs, transitaires, etc.). Sans compter les institutions publiques ou traditionnelles intervenant à différents niveaux (communes rurales, chefs de cantons, sultanat, services d'élevage, douane...).

Les caractéristiques de cet élevage posent des problèmes spécifiques quant à la gestion des ressources naturelles et aux relations entre groupes socio-professionnels, par la surexploitation des ressources (aggravée par les changements climatiques), les évolutions des parcours et des pâturages (mise en culture des terres de parcours, espaces protégés pour la biodiversité, pâturages exclusifs pour les sédentaires), conflits d'usage entre agriculteurs et pasteurs, accès partagés aux ressources en eau. Mais les caractéristiques de la commercialisation du bétail induisent également des problématiques spécifiques : conditions de convoyage (accès à l'eau et aux infrastructures tout le long de l'axe de commercialisation), tracasseries administratives, passages de frontières et non convertibilité du naira nigérian...

L'élevage se trouve à un moment charnière avec la raréfaction des ressources et un contexte difficile. Le faible appui à la commercialisation, la concurrence des produits carnés en provenance du marché international et le climat sécuritaire actuel de la sous-région sont de véritables menaces pour le développement de la filière.

L'approche du PAFIB

Le Projet d'appui à la filière bovine (PAFIB) était un projet spécifiquement « filière », au départ très axé sur la « modernisation de l'aval de la filière ». La stratégie

du projet a été revue pour intégrer une réflexion partant de la connaissance de la société pastorale (connaissances des milieux et de modes de représentation des groupes sociaux) et des expériences de démarches de sécurisation de la mobilité pastorale (concertations formalisées et accords sociaux, aménagements et gestion concertée de l'hydraulique pastorale).

Le projet s'est donc inspiré à la fois des démarches « hydraulique pastorale » déjà bien appropriées au Tchad et de démarches « filières », en faisant le lien entre deux champs de compétences distincts. L'accent a été mis sur le renforcement de tous les acteurs de la filière, depuis les éleveurs jusqu'aux bouchers, en identifiant les contraintes spécifiques et communes à chacun de ces acteurs et en travaillant sur la concertation entre eux, et dans chaque contexte local. Pour ce faire, tous ont été impliqués : éleveurs pastoraux et opérateurs de l'aval de la filière, populations sédentaires, collectivités locales et services déconcentrés.

Les atouts de l'approche et les réalisations

L'aménagement d'axes commerciaux, avec la construction de points d'eau et d'aires de marché de collecte. L'aménagement de ces axes résulte d'un long processus de concertation et de la prise en compte de critères sociaux, économiques et techniques. L'appui à la négociation préalable entre acteurs, afin de définir les priorités, les principes d'aménagement et d'utilisation des ouvrages, a permis de garantir une gestion durable et paritaire des infrastructures. Un des objectifs était d'éviter que les seules collectivités locales « s'approprient » les infrastructures et que des tensions apparaissent avec les acteurs qui en ont la gestion ou le simple usage. Ainsi l'obtention d'un consensus a permis une implication plus importante des acteurs (surveillants des travaux, participants aux appels d'offre et gestion de ces infrastructures).

L'appui aux organisations socio-professionnelles¹ de la filière : une concertation verticale et horizontale. Pour la première fois une démarche spécifique à l'attention des organisations socio-professionnelles d'éleveurs transhumants leur a permis d'accéder à une certaine reconnaissance. Le PAFIB a facilité les liens entre les différentes communautés de transhumants au travers de rencontres intercommunautaires et entre les organisations représentant les pasteurs et les organisations formelles, représentant généralement les sédentaires. Les éleveurs transhumants se sont ainsi rapprochés des dynamiques d'organisations formelles, et réciproquement.

Enfin, le PAFIB a facilité la concertation entre les différentes familles professionnelles (approche filière). Ces rencontres ont démontré aux acteurs l'existence de points communs et de contraintes similaires auxquelles ils doivent faire face. Ils ont ainsi pu construire une vision commune en termes de services et de défense de leurs intérêts.

Le renforcement de capacités juridiques. Le renforcement des capacités en matière juridique est indispensable dans un contexte de faible niveau de gouvernance, d'autant plus faible dans ces localités très enclavées. Les leaders des organisations professionnelles ont été formés, sur la base de leur propre expérience. Ainsi les organisations ont été accompagnées dans la gestion puis la résolution légale de plusieurs conflits avec l'administration. Les victoires juridiques de certains d'entre eux ont eu des répercussions importantes au niveau local en termes de jurisprudence.

1. Les organisations socio-professionnelles sont des organisations non formalisées qui sont souvent des organisations traditionnelles avec liens de parenté.

Une réplique régionale : l'APAFIBO

Suite au PAFIB, un autre projet, l'APAFIBO s'est mis en place dans la région de l'Ouaddaï. L'idée est de mieux intégrer les problématiques de l'élevage pastoral dans l'élaboration des plans de développements locaux. Les actions à planifier devraient se concentrer sur les services aux éleveurs au niveau local. Un diagnostic à plusieurs niveaux et la planification précise de développement local vont permettre :

- L'appui à la mobilisation et la structuration des acteurs autour des problématiques de la filière (ateliers inter communautaires),
- L'appui à l'élaboration et à la validation d'un plan de développement local de la filière qui fasse sens,
- Le renforcement de capacités des OP locales (gouvernance, vie associative, planification, gestion économique),
- L'identification et la réalisation par une démarche concertée d'infrastructures de productions et de commerce,
- La formation juridique à la connaissance des droits et des devoirs des acteurs de la filière.

L'expérience du PAFIB montre qu'un croisement entre l'appui national au développement des filières pastorales et le développement local est souhaitable et possible, avec la définition stratégique nationale qui intègre les spécificités régionales et la prise en compte de leurs dynamiques sociales propres.



Points de discussion

Nous avons vu dans ces présentations que le facteur déterminant était l'homme, le leader. Pour l'approche PNR Bouhachem et PAFIB, quels sont les acteurs clé locaux qui ont été mobilisés ?

Au Tchad, on a du mal à définir le territoire, si c'est le territoire de la filière il faudrait aller jusqu'au Nigéria, Niger et Soudan et si on parle du territoire pastoral c'est un axe Nord Sud de 700 km. Il y a besoin de renforcer le rôle de l'État pour améliorer la gouvernance et le dialogue entre les acteurs de ces filières et les acteurs des dynamiques territoriales. Pour l'APAFIBO, une fédération régionale, la FRAPO (Fédération des agropasteurs du Ouadaï) possédait déjà des leaders et personnalités fortes, au niveau de la structure principale et au niveau des différents cantons. Ces leaders ont fortement contribué au diagnostic et transmis les éléments forts de leur vision.

Au Maroc, le premier porteur était le Conseil régional Tanger-Tétouan. Pour avoir une meilleure représentation des acteurs locaux, un groupement intercommunal a été créé. Il regroupe les élus, les administrations déconcentrées de l'État, les associations de développement qui représentent les habitants. Ce groupement a 3 niveaux : communes, provinces et régions. On a commencé à répondre à des demandes de la population, à travers la réalisation de micro-projets pour illustrer la démarche Parc.

Dans ces présentations on voit bien l'intérêt de s'appuyer sur des démarches territoriales pour le développement de filière et le rôle de ces organismes d'appui. La valorisation en CE a l'air plus simple que la valorisation en IG, n'existe-t-il pas un risque de démobilisation/déstructuration des 2 coopératives avec une mise en concurrence possible, l'une de l'autre alors que pour l'IG, ça aurait été un caractère plus fédérateur ?

À Macenta, une seule coopérative assure l'exportation pour les deux coopératives existantes. L'ADECAM est aussi là pour harmoniser les actions et éviter toute concurrence. C'est une tentative de la part des acteurs d'éviter au maximum les problèmes de concurrence et de favoriser synergie d'actions entre les coopératives.

L'élevage pastoral au Tchad est au cœur du sujet d'aujourd'hui car c'est une approche croisée filières, territoriale et même sociales...

L'approche initiale n'était pas forcément conçue de cette manière ; elle était très « filière ». Mais dans ses négociations avec les acteurs de la filière le long de l'axe commercial, le PAFIB a dû s'adapter à chaque contexte local et adopter une démarche différente dans ses relations avec chaque collectivité, les acteurs locaux, les populations transhumantes et sédentaires aux liens sociaux différents.

Quels sont les acteurs qui ont aidé à l'élaboration du document de Plan de développement régional de la filière bovine au Tchad et que contient ce document ?

Ce PDRF devait faire sens pour le développement territorial. Il s'agissait de renforcer la capacité de la filière en termes économique, renforcer l'accès des acteurs à la ressource et aux services. L'idée était de construire une vision commune et un plan d'action sur 5 et 20 ans, avec l'ensemble des familles professionnelles : les éleveurs, les commerçants, les bouchers, les femmes transformatrices de viande et les tanneurs. Le travail s'est fait aussi avec les services déconcentrés, les autorités régionales, car nous voulions intégrer cette démarche dans celle des Plans de Développement Locaux, qui sont souvent pauvres pour ce qui concerne l'élevage.

Pour en savoir plus

Alami Nisrin. 2011. Création participative du parc naturel régional de Bouhachem au Maroc, II^e Semaine forestière méditerranéenne, Avignon (France) 5-8 avril 2011, p. 435-436.

IRAM, JVLC, Euro Consultant. 2013. Pasteurs, khalifa, damin, commerçants, convoyeurs, bouchers et tanneurs : Renforcer les capacités des acteurs de la filière bovine au Tchad, Capitalisation de l'expérience du PAFIB, 84 p. + le film (« Terre nourricière »).

Pour aller plus loin

SCSAO, OCDE, AFD. 2013. Élevage pastoral, une contribution durable au développement et à la sécurité des espaces saharo-sahéliens. Actes du colloque, 27-29 mai 2013, N'Djamena, Tchad, 162 p.



**TABLE-RONDE : QUELLES RECOMMANDATIONS
POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ?
ANIMATION : ZIED AHMED**

Problématiques du développement territorial

Henri-Bernard Solignac-Lecomte rappelle que la situation de transformation structurelle en Afrique est très spécifique et se caractérise depuis une douzaine d'années par une croissance assez robuste, une faible création d'emplois et peu de changement dans la structure des activités. De plus, les modèles de transition économique issus des expériences des pays d'Asie ou de la zone de l'OCDE n'y sont pas répliquables. En effet, les tendances démographiques et spatiales ainsi que des défis extérieurs (changement climatique, mondialisation...) obligent l'Afrique à élaborer des stratégies de développement innovantes. Actuellement, l'approche multisectorielle est quasi-inexistante, alors que le développement d'un seul secteur d'activité (agriculture, industrie...) ne suffira pas à lui seul pour garantir le développement économique et notamment l'emploi des jeunes. En outre, les approches utilisées à ce jour négligent bien souvent l'importance des dynamiques territoriales et n'assurent pas un développement inclusif. Avec une population qui aura doublé en 2050, il est primordial d'assurer simultanément l'industrialisation et le développement de l'agriculture et des services. Les jeunes auront besoin d'emplois, dans les villes mais aussi dans les campagnes. Ainsi, une bonne prise en compte des territoires est nécessaire dans l'identification des ressources locales disponibles et potentiellement créatrices d'emplois.

Quelques enseignements des expériences passées

Aurélie Chevrillon indique que pour l'Agence française de développement (AFD), le développement territorial a été jusqu'à présent abordé à travers deux types d'approches principalement. Celles-ci montrent leurs limites, notamment à cause de leur cloisonnement. Ces approches en « silo » butent bien souvent sur la complexité des territoires. La première approche type est axée sur la gestion et la préservation des ressources naturelles. Elle a souvent abouti à des ruptures politiques et sociales. La seconde approche est l'appui à la décentralisation, qui traitait peu les questions liées au développement économique, ou même à la valorisation des ressources. Or, les enjeux démographiques, d'emploi et de sécurité montrent qu'il est essentiel d'intégrer cette complexité du territoire. Ainsi la mise en place d'une approche territoriale, semble plus à même d'analyser cette complexité et de remodeler les politiques de territoire au plus proche des attentes des populations.

Selon *Marc Dedeire*, l'objectif de toute action publique est de construire des politiques territoriales. Afin de développer les filières, les politiques publiques doivent se trouver en adéquation avec les potentialités de ce territoire. Au cours de la journée, un certain nombre d'exemples d'instruments au service de cette politique territoriale a été évoqué. Ainsi, l'IG est un outil produisant du territoire et dont la finalité est de faire reconnaître un produit à l'extérieur, de le protéger et de créer du développement. Les Parcs naturels régionaux sont un autre exemple. La mise en œuvre d'un PNR peut servir aux politiques publiques car il « produit » un territoire qui devient

1. Perspectives économiques en Afrique 2015. Développement territorial et inclusion spatiale, Banque africaine de développement (BAD), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (2015).

visible et gouvernable et qui crée une dynamique.

En Europe, les programmes LEADER ont été importants pour permettre le développement local et rural. Mais ce même instrument doit se décliner de manière différente selon les régions, les territoires. Il faut voir comment ces programmes font sens en fonction des contextes. Marc Dedeire cite l'exemple de la Hongrie et de la Lituanie où les programmes LEADER ont été mis en place récemment. La structuration administrative spécifique à chaque pays et les différences en termes de portage, ont fait que la philosophie et les impacts du programme ont été très contrastés entre les deux pays.

Le rapport annuel *Perspectives économiques en Afrique*¹ note que la décentralisation peut avoir des effets importants sur le développement territorial. Elle permet l'autonomisation des acteurs et la limitation des comportements « prédateurs » des élites. Henri-Bernard Solignac-Lecomte explique qu'en Afrique de l'Ouest, la décentralisation fiscale n'a pas suivi le rythme de la décentralisation politique, ce qui a limité les capacités des communautés à mobiliser leur potentiel économique. L'idée persistante qu'une distribution à l'échelle locale des moyens financiers accroîtrait la corruption, et l'absence de volonté du pouvoir central de céder le contrôle des ressources empêchent le développement des capacités locales. Cette incapacité des collectivités à accompagner des dynamiques et à assurer un développement sur le long terme décourage en retour les pouvoirs en place de leur en fournir les moyens. Cela nourrit un cercle vicieux. L'absence de fiscalité représente donc un obstacle à la mise en valeur des ressources spécifiques à un territoire.

Bio Goura Soulé souligne qu'au vu de ces contraintes, la décentralisation n'a pas encore permis de créer de véritables dynamiques économiques territoriales. Par ailleurs, différentes politiques se superposent de manière incohérente. D'un côté, la décentralisation et le rôle des collectivités locales pour le développement des territoires. De l'autre, les grands opérateurs privés auxquelles l'État donne le pouvoir de façonner l'agriculture régionale (par exemple la production de riz en RCI est confiée à de grands concessionnaires).

Un autre obstacle au développement économique territorial se situe dans l'inadéquation des projets aux dynamiques existantes. Pour Goura Soulé, la construction d'un territoire doit se faire par les acteurs locaux et pas seulement à travers les projets conçus par des acteurs internationaux. Le « territoire » est souvent créé et promu par les projets (souvent les bassins de production des grandes filières). Ainsi, les projets menés sont souvent peu viables. Par exemple, si un projet axé sur la filière (assurant le développement d'une zone particulière mais sans une appropriation des acteurs locaux) est soumis à un choc extérieur, cela entraînera le plus souvent le délitement du « territoire » créé par le projet.

Aurélie Chevillon ajoute que les territoires ruraux très enclavés auraient besoin surtout en premier lieu d'une reconstruction des dynamiques professionnelles et d'une déconcentration des administrations.

Les territoires, « angles morts » des politiques

Henri-Bernard Solignac-Lecomte développe les raisons pour lesquelles les territoires sont encore des angles morts pour les politiques :

- *Le manque de données* au niveau national et l'absence quasi-systématique de données au niveau régional ou local ne permettent pas d'identifier les enjeux et les attentes des territoires concernés.
- Des concepts obsolètes continuent à être utilisés par les pouvoirs nationaux. *L'opposition urbain-rural* en est un bon exemple. L'évolution de la mobilité et les Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ont pourtant entraîné des modifications des comportements sociaux et ont rendu encore plus poreuses les frontières entre l'urbain et le rural.
- *La prédominance des approches sectorielles* ne reflète pas bien la réalité et laisse des zones d'ombre. Ces approches sectorielles sont mises en œuvre de façon isolée sans prendre suffisamment en compte les ressources (naturelles et humaines) et les aspirations locales. Il n'y a pas de coordination étroite entre les programmes ou les projets, ce qui favorise les duplications et les contradictions. Enfin, le prisme sectoriel a tendance à limiter les initiatives à quelques instruments malgré des terrains et problématiques complexes.

Quelques recommandations pour les politiques publiques

Mieux comprendre la notion polysémique de territoire et expliciter sa délimitation pour l'action dans chaque contexte spécifique

Tout d'abord, Henri-Bernard Solignac-Lecomte note que les acteurs du développement doivent faire attention aux concepts qu'ils manient car ils sont très différents selon les pays. Celui de développement territorial a plusieurs acceptions, y compris entre différentes disciplines de la recherche scientifique. La confusion est également accentuée par la langue. Par exemple, « regional » en anglais se traduit par « territorial ».

Marc Dedeire fait remarquer qu'il y a au moins deux conceptions opposées, pour les acteurs du développement, de ce qu'est un « territoire » :

- Le « territoire de projet », façonné par les projets qui y sont initiés et par la manière dont les acteurs locaux participent à leur émergence. Ces projets sont-ils bien en adéquation avec les capacités des acteurs en terme humains, géographiques, d'apprentissage ?
- Le « projet de territoire » où les acteurs locaux, à travers leur gouvernance, conçoivent et initient une action territoriale qui fait sens en termes de développement.

Aurélie Chevrillon ajoute que la notion de développement territorial dépend beaucoup des contextes institutionnels et des interlocuteurs. Par exemple, un ministère productif va réfléchir le territoire avec des approches « avantages comparatifs », « corridors économiques » ou « pôles de croissance ».

Bio Goura Soulé explique qu'il est primordial d'identifier les différentes dimensions d'un territoire. Le territoire économique créé par exemple par les grandes concessions privées n'est pas un territoire défini socialement ou écologiquement... Et les différentes dimensions du territoire se chevauchent (territoire sanitaire, territoire scolaire...). Selon Aurélie Chevrillon, ces territoires uniquement économiques ne peuvent pas entraîner sur le long terme de développement territorial. Enfin, elle ajoute que le rôle des acteurs privés renvoie au problème du foncier qui reste une entrée primordiale pour aborder le territoire.

Pour Marc Dedeire, la notion de territoire est rendue plus complexe par la prééminence d'Internet. Dans un monde « hypermobile » et globalisé, Internet fabrique du territoire. On parle de « territoire multilocalisé ». Quelle est la frontière entre ce qui est dedans et ce qui est dehors ?

La notion de « territoire de pratiques » définie par la géographie sociale, est intéressante pour comprendre un contexte et agir dans le cadre de projets : c'est à travers les hommes et leurs pratiques que l'on définit un territoire (l'exemple du projet PAFIB en est une bonne illustration).

Réhabiliter l'exercice de prospective

Aurélié Chevrillon fait remarquer que le besoin de dialogue entre les acteurs et les administrations est réel, pour s'accorder sur ce que représente l'approche territoriale. Les exercices de prospective sont un bon moyen de sortir des approches trop cloisonnées et permettent à l'ensemble des acteurs de trouver un terrain d'entente sur l'avenir du territoire. Les études territoriales prospectives associent différents niveaux de pouvoirs publics (national, régional, territorial...) et permettent des concertations avec des acteurs non étatiques. Elles permettent une vision commune des défis et des opportunités, introduisent les débats sur les trajectoires possibles et peuvent ainsi accompagner une construction en principe plus participative et plus adaptée du territoire.

Marc Dedeire ajoute que l'une des difficultés actuelles des pouvoirs publics est l'identification des ressources à valoriser. D'ailleurs, une ressource n'est définie comme telle que lorsqu'elle est valorisée. Ainsi il existe des ressources latentes qui ne sont pas appropriées socialement. Une même ressource n'est pas considérée de la même manière selon la situation temporelle : la question est de savoir comment les acteurs arrivent à s'en saisir à un moment donné. À noter que les « ressources territoriales » ne sont pas que naturelles ou physiques, elles peuvent être inventées par les hommes (innovation). Il faut croiser toutes ces ressources (naturelles, physiques, humaines...) pour mener une réflexion prospective. C'est la notion de « capital territorial »¹. Mais le capital humain reste le facteur primordial.

1. Se référer aux travaux de Roberto Camagni.

Capital territorial : représente l'ensemble des éléments dont dispose le territoire sur les plans matériel et immatériel (activités, paysages, patrimoine, savoir-faire, etc.), et qui peuvent constituer des atouts et des contraintes. La notion de capital territorial n'est pas statique mais dynamique. Elle correspond à la description analytique de l'idée que se font du territoire ceux qui sont à la recherche d'une marge de manœuvre pour agir. Elle est donc liée à celle de projet de territoire, et à la recherche de compétitivité territoriale.

Henri-Bernard Solignac-Lecomte évoque de même l'importance de l'instant « t » pour la valorisation d'une ressource, qui n'est pas considérée de la même manière selon sa temporalité. En Afrique, d'une part la recomposition des territoires est rapide et d'autre part on ne peut identifier des ressources une fois pour toute. La prospective est donc un outil primordial pour réussir à identifier et valoriser ces ressources en temps voulu.

Tous les discutants s'accordent pour dire que les mutations en cours sont porteuses

d'un potentiel de développement : la croissance démographique et l'urbanisation qui permet de considérer le marché intérieur comme plus porteur que le marché international, y compris les marchés de niche. Il devient possible de promouvoir les filières agricoles locales.

Renforcer le capital humain, accompagner les leaders

Pour Aurélie Chevillon, le développement territorial repose en premier lieu sur le repérage adéquat des acteurs influant sur le territoire. Marc Dedeire ajoute que dans toute logique de développement du territoire, il existe toujours un certain nombre de leaders. Certains outils comme la « sociologie structurale » sont utiles pour identifier les groupes leader et leurs différents réseaux. Croiser la géographie de ces réseaux d'acteurs avec la géographie des projets peut être très éclairant en termes opérationnels (par exemple, voir comment les aides sont distribuées).

Bio Goura Soulé insiste sur le besoin de garanties d'appropriation par les acteurs locaux. Henri-Bernard Solignac-Lecomte soulève cependant un problème récurrent ; la plupart des initiatives pour renforcer les capacités des acteurs locaux dépendent de l'aide internationale. Du coup, les pays ont tendance à répondre à une offre plutôt que de construire une stratégie qui leur est propre.

Poursuivre le renforcement des capacités des collectivités locales en veillant à la cohérence des politiques

Pour Henri-Bernard Solignac-Lecomte, il faut continuer le renforcement des capacités des collectivités locales, car le manque de capacités humaines est un véritable obstacle.

Pour Bio Goura Soulé, si la dynamique de décentralisation est bien à appuyer, il est important de veiller à la cohérence des politiques et d'éviter les superpositions de politiques contradictoires. Par ailleurs, il faut faire entrer dans l'analyse des territoires l'entrée des grands investisseurs privés. L'apparition de ces opérateurs, à qui les pouvoirs publics concèdent des zones entières à « développer », incite à réfléchir de nouvelles relations entre les acteurs locaux et les opérateurs économiques.

Points de discussion

Le territoire et les filières du Nord Mali sont de bons exemples de tout ce qu'il s'est dit pendant cette journée. Actuellement c'est un processus de déstructuration et décomposition des territoires, des terroirs et des filières agricoles et pastorales qui est en œuvre. Les récoltes sont mauvaises avec d'énormes problèmes pour la culture de riz flottants et de l'entretien des infrastructures. La sécheresse cause l'absence d'aliments pour le bétail et le cheptel se trouve en danger. Enfin, la constitution de nouvelles filières avec le trafic de résine de cannabis et de cocaïne, dont le Nord Mali est une zone de transit, le trafic d'armes, de migrants et trafic de djihadistes. Il est alors intéressant de se demander si ces filières ne sont-elles pas en train de constituer de nouveaux territoires ?

Pour en savoir plus

BAD, OCDE, PNUD. 2015. Perspectives économiques en Afrique 2015. Développement territorial et inclusion spatiale, Paris, Éditions de l'OCDE, 431 p.

Pour aller plus loin

Binet, Nora. 2014. « Le rôle des entreprises et des fondations privées dans la gouvernance mondiale agricole et alimentaire », Mondes en développement, 2014/1 n°165, p. 23-36.

Coissard, Steven et Pecqueur, Bernard. 2007. Des avantages comparatifs aux avantages différenciatifs, une approche par le territoire. In : Communication au XLIII^e Colloque de l'ASRDLF, Les dynamiques territoriales : Débats et enjeux des différentes approches disciplinaires, Grenoble et Chambéry. 2007. pp. 1-16.

Gabas, Jean-Jacques et al. 2014. « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », Mondes en développement, 2014/1 n°165, p. 7-22.

Pecqueur, Bernard. 2005. Le développement territorial : Une nouvelle approche des processus de directives pour les économies du Sud, Le territoire est mort. Vive les territoires!, 2005, p. 295-316.



**LECTURE DE LA JOURNÉE PAR DEUX GRANDS TÉMOINS :
DENIS REQUIER-DESJARDINS, LEREPS/UNIVERSITÉ DE TOULOUSE ET
MARIE-JO DEMANTE, IRAM**

Pour clôturer cette journée d'études, *Denis Requier-Desjardins* et *Marie-Jo Demante* partagent les principaux enseignements qu'ils retirent des interventions et des débats de la journée. Alors que Denis Requier-Desjardins apporte une lecture d'économiste et évoque les dynamiques existantes en Amérique du Sud, Marie-Jo Demante rappelle les réflexions et les axes de travail de l'IRAM en rapport avec cette thématique.

Quels enseignements tirer des différentes interventions et débats de cette journée d'étude?

Hétérogénéité des trajectoires de développement des territoires ruraux

Denis Requier-Desjardins souligne ce premier élément saillant de la journée, qui est aussi ressorti dans les recherches sur le cas latino-américain. Comme l'a évoqué Jean-Michel Sourisseau, les travaux menés par Julio Berdegué et son équipe au sein du réseau RIMISP¹, portant sur plus de 300 territoires ruraux, ont montré que les divergences entre territoires étaient beaucoup plus importantes que les divergences entre pays. Bien que des territoires au sein d'un pays semblent à première vue très proches, ils connaissent des évolutions entièrement différentes. Ce constat interroge sur la définition des politiques et la répliquabilité des actions mises en œuvre. Ainsi, même si tous les éléments responsables du succès d'un territoire sont repris, la répliquabilité dans un autre territoire ne donnera pas le même résultat, ou ne sera pas un succès.

Cette journée a aussi rappelé *l'importance du capital social*. Mais il y a de nombreux exemples où une trop grande proximité entre les acteurs peut entraîner des conflits. Et si de trop nombreux réseaux s'entrecroisent, la dynamique finit par être inefficace. C'est donc un processus complexe auquel les différents acteurs (recherche, développeurs, locaux...) doivent faire face. C'est un processus d'autant plus complexe que les concepts et les définitions ne sont pas fixés.

Le territoire : un concept géographique et non pas un concept d'économie

Alors, qu'apportent de plus les économistes lorsqu'ils s'emparent de ce concept? En réalité, ils apportent un nouveau point d'entrée en ramenant le territoire à la question de sa spécificité. Le territoire est un espace qui produit des ressources spécifiques (que l'on ne trouve pas ailleurs) qui peuvent être définies en termes de connaissances ou de processus d'innovation (surtout vrai pour l'agriculture et les territoires ruraux). C'est ce qui définit l'identité territoriale² et qui rend possible la qualification de biens et de services disponibles sur ce territoire. Cette question de la spécificité intéresse particulièrement les économistes car elle renvoie au fonctionnement des marchés. En effet, cette spécificité peut conduire à la création d'un monopole ou d'un quasi-monopole mais elle permet surtout de construire des trajectoires de développement sur cette base³. Très apparente dans l'approche des paniers de biens mais pourtant peu rappelée, cette notion conduit à l'idée que la qualification spécifique du territoire doit être reconnue

1. Latin American Center for Rural Development.

2. Se référer aux travaux de l'École de Grenoble (Pecqueur etc.).

3. Voir Robert Lucas, qui souligne la relation entre élasticité de substitution entre biens et trajectoires de développement.

sous la forme d'une valorisation de ces biens et services territoriaux. Ainsi, il faut que les producteurs et les consommateurs se mettent d'accord sur la définition de cette qualité territoriale qui sera au fondement du développement économique du territoire.

Demande et consommateurs

C'est un point qui n'est pas apparu lors de cette journée mais qui est important. Lors de la mise sur le marché de produits avec une IG par exemple ou lors de la construction de circuits courts, il est primordial de se poser la question de « qui achète » et « qui consomme ». La littérature sur les SYAL (systèmes agroalimentaires localisés) par exemple n'évoque pas ou peu le consommateur. Or s'intéresser aux consommateurs (en comprenant bien leur diversité) permet une réflexion plus globale sur l'ensemble du territoire et de son environnement.

Aujourd'hui, un vrai questionnement existe autour du développement de la consommation de produits et services qualifiés (notamment à travers l'agro-tourisme). Dans le cas de l'Amérique latine (très différent du contexte africain) *l'urbanisation* joue un rôle très important, avec de plus en plus de consommateurs urbains de la classe moyenne. L'évolution de la société et le contexte démographique de ces pays s'intègrent aussi aux processus de développements territoriaux. Ainsi en Amérique latine, la fin de la transition démographique et la modification de la structure familiale ont des répercussions importantes sur le mode de consommation. Le développement de la consommation de produits qualifiés territorialement est porté par cette évolution sociale. Il est donc important de prendre en compte les évolutions sociales d'un territoire pour comprendre et assurer au mieux son développement économique.

La relation rural-urbain

C'est un autre point souvent abordé dans la journée, et surtout la qualité de cette relation. L'ensemble du réseau de relation entre les territoires urbains et les territoires ruraux est essentiel pour comprendre les dynamiques de développement rural. Cela interroge sur la capacité des territoires ruraux mais aussi sur la nature du développement urbain. Quelle taille de ville ? Quelles formes de valorisation ou de commercialisations particulières au sein des villes qui irriguent tout le territoire environnant ? Dans toutes les études sur les SYAL en Amérique latine, le tourisme est évoqué. Là encore il est important de se poser la question de « qui fait du tourisme » ? Il s'agit d'un point vraiment central dans ce qui porte le développement territorial et qui n'est pas seulement une relation quantitative mais aussi une relation qualitative et qui renvoie à des aspects sociaux, de valeur, de représentations et des aspects liés à la structure même de la société.

Liens et compétitivité des territoires

Un dernier élément important est *le lien entre les territoires et l'extérieur*. Une approche territoriale assez peu mobilisée est l'analyse du circuit économique. En quoi ce circuit est-il dynamisé par des revenus ou des ressources extérieures ? On voit par exemple l'effet dynamisant de l'exportation de produits hors du territoire, celui des migrants celui du tourisme... Le point essentiel de cette analyse est de ne jamais oublier de *prendre en compte l'influence de la société englobante* sur les formes d'un développement territorial très localisé. Il ne faut pas non plus oublier la mobilité,

la migration étant fondamentalement un phénomène de développement territorial.

Enfin, la compétitivité du territoire (qui renvoie aussi à l'aspect de la concurrence entre territoires) a été évoquée à plusieurs reprises. Dans l'exemple de l'IG Ziam-Macenta qui est une première en Afrique de l'Ouest, y aurait-il la place pour quinze ou vingt IG dans les conditions actuelles? Il peut aussi y avoir des effets de concurrence territoriale et il est important d'intégrer une notion connue en économie du développement : le développement des uns peut mener au sous-développement des autres.



Quelles réflexions et axes de travail de l'IRAM en rapport avec cette thématique?

Diversité et complexité des concepts

Marie-Jo Demante rappelle que l'approche « filières et territoires » est un axe structurant dans le projet de l'IRAM, avec pour l'instant de nombreuses interrogations sur les méthodes et les actions à mettre en œuvre. Cette journée a montré que ces interrogations sont largement partagées et que de nombreuses disciplines s'y intéressent. Les débats de cette journée d'échange montrent que le sujet est particulièrement pertinent et générera encore beaucoup de discussions.

La diversité et la complexité de la notion de territoire, en fonction des spécialités et des spécificités des territoires, des filières ou des services que l'on envisage ont été démontrées à plusieurs reprises. Une des conclusions de la journée est de ne pas s'arrêter à une définition unique de ces concepts. L'essentiel est de bien définir les différents termes lors des échanges entre acteurs ou partenaires.

Les dynamiques d'acteurs

Elles sont une autre question importante pour l'IRAM. En effet, des dynamiques émergentes ou entretenues d'acteurs sont essentielles pour la construction et le dé-

veloppement du lien entre des filières et des territoires. Pourtant, pendant cette journée, la définition des acteurs des territoires et de leurs intérêts convergents et divergents a manqué. Les interventions ont souligné la nécessité de concertation et de création de dynamiques horizontale (entre producteurs et commerçants par exemple) et verticale (entre différents maillons d'une filière). Cependant, la nécessaire concertation avec d'autres acteurs a été peu évoquée. La concertation doit avoir lieu avec les « pour » et les « contre » le développement de la filière. Comme cela a été dit lors des discussions, le développement de la filière peut avoir des conséquences non négligeables sur le territoire (pollution, raréfaction de la ressource...). Comme Denis Requier-Desjardins l'a fait remarquer, si une filière se développe sur un territoire, cela peut aussi se faire au détriment d'un autre. Ainsi, lorsque le lien entre les filières et territoires se fait, il ne faut pas faire l'impasse sur les débats parfois contradictoires et orageux mais indispensables.

Il faut également souligner l'importance des collectivités locales et leur rôle dans l'animation de la concertation entre acteurs dans les territoires. Aujourd'hui encore, ce rôle n'est pas souvent assuré en raison du manque de capacités de la part de ces collectivités, de l'absence de moyens financiers et parfois aussi de volonté politique. Ainsi on constate que bien souvent cette animation reste incantatoire et n'est pas réellement menée.

Les politiques publiques locales

Cette journée a rappelé l'importance de leur mise en place. Cependant, il ne faut pas négliger l'importance de travailler sur les politiques nationales et leur impact sur le développement économique territorial. Dans de nombreux pays, des politiques publiques nationales ont été définies pour faire le lien entre filières et territoires et ceci à plusieurs niveaux (national, régional, départemental...). Ces politiques sont toutes faites avec des études de prospective à 10, 20 ou même 50 ans sur le développement économique territorial. Malgré un aspect vendeur de la prospective, il reste encore des interrogations sur sa mise en œuvre, la dynamique et l'énergie à déployer pour la construction de ces politiques. L'IRAM a ici un rôle à jouer et doit encore avoir une réflexion avec ses partenaires, en particulier dans le développement de certains outils de prospective mais aussi pour la mise en œuvre de ces outils.

Présentation des intervenants

Zied Ahmed, ingénieur agro-économiste de formation, est chargé de projets depuis mars 2012 au CIHEAM Montpellier. Il a coordonné des programmes de développement local et animé des réflexions portant sur les politiques agricoles et rurales principalement en Méditerranée.

Ingénieur agronome en chef, *Nisrin Alami* est chef de division de la Coopération et de Partenariat au sein du Conseil régional Tanger-Tétouan, elle travaille également en tant que directrice du Projet de parc naturel de Bouhachem, qui a comme objectif le développement socio-économique de la population et la protection du patrimoine naturel et culturel de la zone d'étude.

Abder Benderdouch est vétérinaire spécialiste en élevage et pathologie tropicale. Travaillant dans le développement depuis 25 ans, il a eu de nombreuses expériences en santé animale, structuration interprofessionnelle et interprofessionnelles des filières animales, pastoralisme et gestion durable des espaces pastoraux, ainsi qu'en appui institutionnel aux politiques et stratégies sectorielles en matière d'élevage. À l'IRAM depuis 6 ans, il a principalement traité des questions pastorales. Il intervient en tant que conseiller technique sur le Projet d'appui à la filière bovine (PAFIB).

Sidiki Camara est président de l'Association de défense de l'indication géographique Ziama-Macenta (ADECAM), première indication géographique d'Afrique de l'Ouest depuis sa reconnaissance en 2013 par l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, dans le cadre d'un projet financé par l'AFD, avec l'appui de l'IRAM, de la MGE (Maison guinéenne de l'entrepreneur) et de l'IRAG (Institut de recherche agronomique de Guinée). Sidiki Camara a été durant de nombreuses années président de la coopérative de planteurs de café WOKO, créée pour soutenir la promotion du café de qualité et une rémunération juste pour les planteurs.

Aurélie Chevillon est chef de projet au sein de la division Agriculture, Développement durable et Biodiversité de l'AFD. Elle suit notamment des programmes de développement au Cameroun, à Madagascar et en Afrique du Nord avec un focus particulier sur les problématiques de gouvernance locale, de gestion foncière et d'appui aux politiques publiques en matière de développement territorial.

Marc Dedeire est maître de conférences en aménagement de l'espace à l'université Montpellier III. Il est membre de l'Unité Mixte de Recherche « Acteurs, ressources et territoires dans le développement » ART-DEV (UM3/CNRS/CIRAD/UM/UPVD). Ses travaux portent sur l'aménagement de l'espace, l'économie régionale et les espaces ruraux et régionaux et ses terrains d'étude sont principalement l'Europe occidentale (France, Espagne et Italie) et centrale (Lituanie, Hongrie).

Marie-Jo Demante est salariée et membre de l'IRAM depuis 1992. Disposant d'une formation en aménagement du territoire et en économie du développement, elle a participé à de nombreux travaux d'études et au suivi-accompagnement d'équipes de terrain dans les pays du Sud sur les processus de décentralisation et de développement local. Depuis février 2013, elle exerce la fonction de directrice de l'IRAM.

Maître de conférences à Montpellier SupAgro, *Stéphane Fournier* est membre de l'unité mixte de recherche « Innovation et développement dans l'agriculture et l'alimentation » (CIRAD/INRA/Montpellier SupAgro). Il s'est spécialisé sur l'analyse de la durabilité des systèmes alimentaires et est co-responsable du mastère spécialisé « Innovations et politiques pour une alimentation durable ». Ses travaux concernent notamment les systèmes agroalimentaires localisés et les indications géographiques, et principalement en Afrique de l'Ouest et en Asie du Sud-Est.

Olivier Renard est agro-économiste, à l'IRAM depuis 2011. Après plusieurs années en expatriation au Cambodge et au Vietnam, il travaille actuellement en Asie et en Afrique principalement en appui aux filières courtes (lait en périphérie de Niamey, riz au Cambodge, banane en Tanzanie) et aux filières d'exportation (gomme arabique du Tchad et du Soudan, café IG de Guinée, thé bio équitable du Vietnam).

Denis Requier-Desjardins est économiste et professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Toulouse (Sciences-Po Toulouse). Il est actuellement membre de l'ERG SYAL et de la REDSIAL (Mexique, Amérique latine). Il est le créateur et responsable du master « Développement économique et coopération internationale » au sein du diplôme de Sciences-po Toulouse (2008-2013) et directeur de l'UMR IRD/UVSQ C3ED (Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement) de 2002 à 2007. Il a principalement travaillé sur l'économie du développement, l'économie géographique et territoriale, le développement rural en Afrique puis en Amérique latine, la migration et le développement et les systèmes agroalimentaires localisés.

Henri-Bernard Solignac-Lecomte est économiste sénior et chef d'unité Europe, Moyen-Orient & Afrique au Centre de développement de l'OCDE. Il coordonne les travaux du Centre de développement de l'OCDE sur l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Europe, et notamment les Perspectives économiques en Afrique (PEA). Ses nombreux projets de recherche appliquée sur le commerce international, le rôle de la société civile ou encore le développement du secteur privé en Afrique ont pour objectif de nourrir le dialogue sur les politiques publiques et leur amélioration.

Dr Bio Goura Soule est agro-économiste et coordonnateur du Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES), à Cotonou-Bénin. Il s'investit dans l'analyse des dynamiques régionales, notamment des transformations impulsées par les politiques publiques. Ces dernières années, il a fait partie des équipes d'experts qui ont accompagné les Communautés économiques régionales (CEDEOA, UEMOA et CEEAC) à se doter de politiques agricoles et d'instruments de leur opérationnalisation, notamment les plans d'investissement agricole.

Jean-Michel Sourisseau est chercheur en agro-économie au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), membre de l'unité mixte de recherche ART-DEV (Acteurs, ressources et territoires dans le développement). Il travaille sur les stratégies de diversification des revenus des familles agricoles et rurales. Depuis 2012, il coordonne les travaux du CIRAD sur les agricultures familiales.

Sophie Villers est ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, présidente de la section « Prospective, société, international » du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt, présidente de l'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (GIP ADECIA).

l'institut de recherches et d'applications des méthodes de développement

www.iram-fr.org

IRAM Paris (siège social)

49, rue de la glacière 75013 Paris

téléphone : + 33 (0)1 44 08 67 67 — télécopie : + 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org

IRAM Montpellier

Parc scientifique Agropolis — Bâtiment 3 — 34980 Montferrier-sur-Lez

téléphone : + 33 (0)4 99 23 24 67 — télécopie : + 33 (0)4 99 23 24 68

iram@iram-fr.org