

## FILIERES ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES : POURQUOI ET COMMENT RENOUVELER LES APPROCHES POUR LES INTERVENTIONS AU SUD ?

*Journée d'études IRAM, 25 juin 2015 – Pavillon de l'Eau, Paris - 8h30-17h30*

Depuis quelques années, les appuis au développement rural s'inscrivent dans une trajectoire qui veut renforcer l'articulation entre gouvernance et économie des territoires ruraux.

La notion de territoire s'avère complexe. Plusieurs entrées peuvent permettre de le définir : par l'espace physique/géographique, par la matérialisation de l'étendue d'un pouvoir (État, Collectivités Territoriales...), par l'action des acteurs qui font ce territoire, par sa dimension économique etc... Il est souvent question d'un territoire vécu, entendu comme un espace approprié et tenant compte de la multiplicité des acteurs qui le composent. En tenant compte de cette complexité, les « territoires » sur lesquels travaille l'IRAM sont ruraux, ils peuvent schématiquement être considérés comme des territoires où dominent les activités agricoles, d'élevage, de pêche et de foresterie et où la densité démographique, l'accessibilité aux infrastructures, et aux biens et en services est moindre qu'en zones urbaines<sup>1</sup>. Dans le cadre de l'action publique, les interventions à l'échelon local et le recours aux démarches participatives se sont peu à peu imposées comme pertinents et légitimes pour s'assurer que le développement des activités économiques soit impulsé et/ou approprié par les populations qui y vivent, et bénéficie à l'accroissement des services par le jeu des allocations de ressources.

Si une diversité de stratégies et d'approches (gestion de terroirs, puis appui au développement local et aux politiques de décentralisation, appui à l'organisation de chaînes de valeur, appui aux filières porteuses ou « prioritaires », etc...) a longtemps été mise en œuvre dans les pays du Sud, leur cohérence peut être discutée. En effet, d'une part, les interventions d'appui au développement local et d'appui aux filières sont souvent cloisonnées les unes par rapport aux autres, sans que la recherche de synergies et de complémentarités ne constitue une constante pour contribuer pleinement au développement économique des territoires. D'autre part, l'adaptation des interventions de développement des filières à des dynamiques territoriales existantes, tels que la mobilisation à travers des jeux d'acteurs individuels et collectifs, des ressources territoriales matérielles (ressources naturelles, conditions climatiques ou d'accès aux marchés, etc.), ou immatérielles (savoir-faire, patrimoine, capital social, etc.) est souvent difficile.

Si les programmes de développement local et d'appui à la décentralisation ont dans la majorité des cas cherché à renforcer les capacités de planification concertée et de maîtrise d'ouvrage locale, ces interventions sont centrées essentiellement sur les infrastructures, les secteurs sociaux et les services de base (santé, accès à l'eau potable, éducation). Les questions de développement économique des territoires, de dynamiques de revenus des populations, de jeux d'acteurs économiques sont souvent restées périphériques à l'introduction de ces nouveaux modes de gouvernance locale. De plus, faute de systèmes fiscaux locaux performants, le constat est que les collectivités locales manquent généralement de moyens financiers pour prendre en charge les coûts d'entretien et de fonctionnement des infrastructures réalisées et des services mis en place. Les transferts de ressources publiques de la part des Etats centraux vers les collectivités territoriales sont quant à eux trop faibles pour les compléter. Enfin, le paiement direct – même partiel - par les usagers des services rendus est tributaire de la faible solvabilité des populations. Un cercle vicieux

<sup>1</sup> Selon Barral S. *et al*, un troisième critère, de nature socioculturel et politique peut être proposé pour caractériser le territoire rural : « les valeurs culturelles et les systèmes politiques témoignent d'une influence, plus ou moins marquée, du monde agricole et de ses hiérarchies historiques sur les représentations territoriales et les institutions de gouvernance ». Chapitre 6 : Contribuer aux dynamiques territoriales p115. In *Agricultures familiales et monde à venir*. J-M. Sourisseau, Editeur scientifique. *Agricultures et défis du monde* – Collection CIRAD AFD – Editions Quae. Février 2014

s'instaure. La propension à payer pour un service de médiocre qualité décroît, affectant à plus ou moins court terme leur pérennité.

En parallèle de ces interventions, la libéralisation des « grandes » filières d'exportation (coton, cacao, huile de palme, etc.) ou alimentaire (riz), combinée avec le développement, au Nord et dans les centres urbains au Sud d'une demande en produits de qualité (normes et standards nationaux/régionaux/internationaux) ou porteurs d'exigences sociales ou environnementales (bio, commerce équitable, IGP/AOC, etc.), a mené à la réorganisation progressive des filières agroalimentaires. Au développement des infrastructures de transport et du conseil à grande échelle lié à celui des filières agroindustrielles a succédé l'apparition d'approches inclusives, soucieuses de la juste rémunération des acteurs, de la gestion durable des ressources naturelles et de la dynamisation du développement local. Cependant, dans la pratique, elles fédèrent encore peu les acteurs économiques et sociaux d'un territoire, en dehors des producteurs qu'elles cherchent à organiser. Certaines questions comme celles de l'emploi local ou même celle de la préservation des ressources (y compris le foncier) sont souvent de fait traitées à la marge par rapport à la problématique d'accès au marché pour les producteurs. Enfin, ces différentes filières ne s'adressent qu'à un nombre limité de bénéficiaires et restent encore quantitativement peu significatives.



Du point de vue du territoire rural, les enjeux se situent à la croisée du développement local et du développement des filières :

- Valoriser durablement les ressources naturelles les plus porteuses pour son développement ;
- Accroître et capturer la valeur ajoutée des produits sur le territoire à travers la transformation et la consommation locale ;
- Réinvestir cette valeur ajoutée dans l'économie locale et les services par le jeu de la fiscalité notamment ;
- Garantir que la génération des revenus et l'accès aux services soient partagés, des plus nantis aux plus vulnérables.

Au regard de ces enjeux, les objectifs, des interventions d'appui visent :

- A contribuer à la construction d'une action locale de développement économique par l'élaboration d'une vision commune et le renforcement de capacités individuelles et collectives aptes à faire face aux chocs tant internes qu'externes (naturels, démographiques, politiques, économiques, etc.) ;
- A renforcer les compétences des institutions locales, qui malgré la décentralisation mise en œuvre dans nombre de pays, ont encore trop rarement compétence à intervenir dans le secteur de l'économie ;

- Renforcer l'action publique en matière de promotion du développement économique des territoires via des combinaisons innovantes de politiques multisectorielles (agriculture, filière, appui aux entreprises, fiscalité, décentralisation, etc.).

L'IRAM inscrit ses travaux sur les enjeux de reconquête économique et de réappropriation des territoires par leurs acteurs. Il s'agit de concevoir des modalités d'intervention qui permettent de créer durablement un environnement institutionnel et économique favorable aux dynamiques économiques rurales. Dans ces processus, il convient de s'appuyer sur l'émergence d'institutions de gouvernance locale aptes à mobiliser et toucher l'ensemble des parties prenantes politiques, sociales et économiques, considérées dans leur diversité. L'IRAM privilégie jusqu'à présent ainsi trois axes complémentaires, mais pas toujours suffisamment articulés :

- Renforcer les processus de décentralisation afin de relocaliser les processus de décisions politiques et d'accès durable aux services,
- Appuyer l'innovation au sein des filières agricoles porteuses pour permettre une génération durable et partagée de richesses au sein des populations locales,
- Promouvoir l'inclusion des populations vulnérables ou marginalisés dans ces processus afin de garantir la cohésion sociale au sein des territoires.

Ces limites ont conduit l'IRAM à chercher, dans le cadre de son projet associatif et d'un nouvel axe de travail structurant « Filières et Territoires », à promouvoir une approche cohérente portant sur un même objet que serait un territoire, ses ressources et ses habitants. Pour nourrir sa réflexion, l'IRAM peut s'appuyer sur plusieurs familles de travaux menés récemment, ou en cours d'exécution, et se rapportant à autant de territoires ruraux spécifiques. Mais la nécessité de revisiter et d'innover dans les approches stratégiques et méthodologiques impose de confronter les travaux de recherche, les pratiques des opérateurs économiques et des professionnels du développement pour en tirer les enseignements pour l'action.

#### **Quelques travaux récents ou en cours de l'IRAM en matière de « Filières et Territoire »**

- *Des mises en œuvre de projets d'appui aux collectivités territoriales dans de nombreux pays du Maghreb et d'Afrique de l'Ouest (Maroc, Mauritanie, Niger, Burkina Faso, Togo) avec pour dénominateurs communs les appuis à la planification territoriale, le renforcement des compétences des élus et agents, le financement du développement local, la maîtrise des budgets communaux et la mise en place et la gestion de services sociaux ;*
- *Des formulations de projets de développement économique des territoires ruraux au Bénin et au Mali, qui se caractérisent par une forte prégnance de l'agriculture familiale et où une combinaison d'interventions est proposée : sécurisation foncière, appui aux investissements agricoles prévus dans les plans communaux de développement, accompagnement des collectivités pour assurer la bonne gouvernance des actions ;*
- *Des interventions d'appui dans des territoires dit « marginaux » (très faible densité démographique et utilisation extensive des ressources naturelles), où les activités économiques, bien que visant principalement à subvenir aux besoins familiaux, s'articulent à des filières stratégiques (appuis aux à la filière bétail entre le Tchad et le Nigeria, aux filières gomme arabique au Tchad et au Soudan) ;*
- *Des projets visant spécifiquement à répondre à des problématiques d'approvisionnements des grandes villes tels que les programmes de filières périurbaines (Niamey/ Niger, Antananarivo/Madagascar, ...) qui visent à accroître les volumes et la qualité des produits agricoles livrés quotidiennement sur les marchés et/ou aux transformateurs ;*
- *La conduite d'études et de projets sur des filières porteuses de signe de qualité ciblant spécifiquement l'agriculture familiale et les communautés/collectivités locales : café certifié équitable et reconnu en Indication géographique en Guinée, études d'impact du commerce équitable, etc.*
- *L'appui à l'organisation, ces dernières années, d'évènements significatifs, qui ont été autant d'occasions d'échanger les points de vues et les expériences de nombreux acteurs du développement territorial et des filières : séminaire au Cameroun «développement économique des territoires ruraux», séminaire A2DTRM «Les territoires ruraux en Méditerranée. Quelles politiques publiques pour accompagner les dynamiques territoriales ?».*

## PROGRAMME

8h30-9h00

Accueil des participants

9h00

**Mot d'accueil et présentation de la journée**

**Johny EGG, Président de l'IRAM**

9h20

**Présentation de la Journée et de ses objectifs**

**Célia Coronel, chargée de programme IRAM**

### **Matinée : Regards croisés filières et territoires, quelques éléments de cadrage**

9h40

**Valeur heuristique et portée opérationnelle des approches filières et des approches territoriales : quel intérêt de ces approches ?**

Quelle est la finalité des analyses de « filière » et de « dynamiques territoriales » ? Pourquoi et comment articuler ces deux types d'analyse autour des concepts de cluster ou système agroalimentaire localisé ? Quelles synergies entre développement de filières de qualité spécifique et construction de territoires ? Les Indications Géographiques sont-elles toujours les bons outils pour renforcer ces synergies ?

Intervenant : **Stéphane FOURNIER**, Maître de conférences en Economie à Montpellier SupAgro, membre de l'UMR Innovation (Innovation et Développement dans l'Agriculture et l'Agro-alimentaire) et membre de l'European Research Group "Systèmes Agro-alimentaires localisés"

10h30-11h

Pause

11h

**Comment prendre en compte des variables « structurantes » dans la réflexion prospective de la valorisation des ressources d'un territoire**

Quel type de valorisation pour quel territoire ? Comment sont sélectionnées les variables selon les caractéristiques des territoires ? Comment estimer les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces d'une telle approche ? Quel rôle jouent les politiques publiques ?

Intervenant : **Jean-Michel SOURISSEAU**, chercheur en agro-économie au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), membre de l'unité de recherche ART-Dev (Acteurs, Ressources et Territoires dans le développement)

11h45

**Les fondamentaux d'une approche Filières et Territoires : les enseignements d'un travail d'investigation en France**

Comment les territoires appréhendent-ils leurs relations aux filières ? Comment les acteurs parviennent-ils à conjuguer la compétitivité et la durabilité ? Quels sont les leviers d'action porteurs des évolutions les plus souhaitables ? Qu'est ce qui dans l'action collective permet de transformer des ressources rurales en biens et services de qualité, pertinents dans un contexte élargi à l'Europe, à la Méditerranée, au Monde... ?

Intervenant : **Guillaume BENOIT**, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Président du groupe "eau et sécurité alimentaire" du partenariat français pour l'eau, 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

12h30

Déjeuner

**Après-midi : Quels enjeux et quels outils développer pour appréhender l'approche « filière et territoire » proposée**

14h **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 ?**

- Le parc Naturel de Bouhachem au Maroc  
**Nisrin ALAMI**, Conseil Régional Tanger Tétouan
- L'Indication Géographique Protégée Café Ziama en Guinée  
**Sidiki CAMARA**, président de l'ADECAM (Association IG Ziama-Macenta)
- Projet d'Appui à la Filière Bovine au Tchad  
**Abder BENDERDOUCHE**, chargé de programme IRAM

Animateur : Olivier RENARD, Chargé de programme IRAM

15h30-15h45

Pause

15h45 **Table-Ronde : Quelles recommandations pour les politiques publiques afin d'appréhender les multiples dimensions du développement territorial (les aspects de gouvernance, de vision partagée du projet de territoire, ...) et celles du développement économique (l'appui aux filières, l'emploi, l'insertion des jeunes, ...) ?**

Discutants : **Aurélie CHEVRILLON**, Chef de projet, division « ARB - Agriculture, développement Rural & Biodiversité », Agence Française de Développement, **Dr Bio Goura SOULE**, Chargé de programme, Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES) Bénin, **Henri-Bernard SOLIGNAC-LECOMTE**, Chef d'unité Afrique & Moyen-Orient, Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), **Marc DEDEIRE**, Maître de conférences HDR en aménagement et économie, Université Montpellier 3

Animateur : Zied AHMED, Chargé de projet, CIHEAM-IAMM - Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier

17h **Lecture de la journée par deux grands témoins**

**Denis REQUIER-DESJARDINS**, Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques et chercheur au LEREPS (Laboratoire d'Etude et de Recherche sur l'Économie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), Université de Toulouse 1 Sciences Sociales

**Laurent LIAGRE\***, chargé de programme IRAM

\*Sous réserve