



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

VINGT-NEUVIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Caracas (Venezuela), 24 – 28 avril 2006

POLITIQUES TERRITORIALES À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES ZONES RURALES

I. HISTORIQUE

1. L'efficience, la compétitivité, la participation aux marchés internationaux et la stabilisation économique ont figuré parmi les grands enjeux des programmes déployés par la plupart des pays d'Amérique latine au cours des vingt dernières années. La recherche de l'efficience économique a incité la majorité de ces pays à entreprendre des réformes structurelles visant à ouvrir et à assouplir leurs marchés. Pendant la même période, la volonté d'améliorer l'efficacité de la gestion publique a amené la plus grande partie des pays de la région à engager des processus de décentralisation politique et administrative de plus en plus ambitieux.

2. Toutefois, ce souci d'insertion compétitive dans les marchés semble être allé de pair avec une accentuation des disparités déjà marquées existant dans la région: disparités territoriales, dues à la concentration de la croissance et de l'afflux de capitaux dans les zones les plus compétitives; disparités sectorielles – car la compétitivité semble ne pas être alliée aux activités agricoles; et disparités sociales – résultant des facteurs précédents et de l'importance croissante des connaissances, de l'éducation et des progrès technologiques.

3. Ces disparités sont liées, dans une large mesure, au fait qu'en Amérique latine la survie des populations rurales semble être de plus en plus tributaire de l'émigration – qui n'est autre que le déplacement des pauvres de la campagne vers les villes à l'intérieur ou en dehors de leur propre pays – et de l'emploi non agricole, auquel seules auront accès les localités les mieux reliées aux centres urbains et se trouvant dans de meilleures conditions. Face à de tels facteurs, briser la structure dichotomique existant actuellement en Amérique latine demandera la mise en œuvre de politiques publiques qui traitent le milieu rural selon une approche multidisciplinaire, coordonnée et territoriale. Des politiques qui, en étant accessibles aux communautés, soient le détonateur de leur développement¹.

¹ Ces tendances sont illustrées en détail dans Gordillo et Icaza (2005).

4. Inscrits dans un tel contexte, les systèmes agricoles évoluent rapidement². Tout d'abord, l'abandon des anciens modèles a donné lieu à de profonds changements dans le secteur de la production agricole et animale, et dans ses liens avec d'autres secteurs économiques et avec la société dans son ensemble. Ensuite, cette transformation souligne, à divers égards, l'importance des institutions et des règles du jeu dans l'engagement politique et économique agricole et rural. Enfin, elle trace une nouvelle frontière entre les affaires publiques et le secteur privé, rendant nécessaire une profonde révision des modalités d'élaboration de la politique publique.

5. Quelques grandes tendances peuvent être dégagées de cette évolution:

- a) La tendance la plus marquée est celle d'une agriculture élargie ou étendue, allant au-delà de la production primaire, de plus en plus articulée avec d'autres agents économiques et caractérisée par une intégration horizontale et verticale. De ce fait, l'agriculture tend à être fortement tributaire de l'offre de services, tels que la commercialisation, les finances rurales, l'assistance technique, etc.
- b) L'alimentation s'est diversifiée et tend à être guidée par les contrôles de qualité, sous l'effet de l'accroissement des revenus des segments les mieux nantis, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et d'une forte urbanisation. Les connaissances et le capital humain deviennent ainsi des variables stratégiques aux fins du développement agricole et rural.
- c) La diversification de l'alimentation permet de revaloriser les habitudes alimentaires des cultures autochtones et le rôle toujours plus important des femmes rurales dans ce domaine.
- d) La durabilité même du modèle qui résulte de ces tendances demande une gestion adéquate des ressources naturelles, à la fois en termes de moyens d'action et de matrices technologiques validées, et par des mesures d'incitation qui tiennent compte de l'hétérogénéité productive et sociale du milieu rural.
- e) Un élément de plus en plus reconnu de cette hétérogénéité est le renforcement des liens urbains-ruraux qui résulte, entre autres facteurs, des nouvelles fonctions attribuées aux espaces ruraux. Il convient de signaler en particulier la conservation et la préservation du milieu naturel et le tourisme rural, qui favorisent la diversification des sources de revenus des ménages ruraux, contribuant ainsi à donner une place de plus en plus importante aux revenus non agricoles.
- f) La nécessité de promouvoir une agriculture durable est à l'origine du passage actuel de politiques strictement sectorielles à des politiques multisectorielles de plus en plus territorialisées, dans l'optique d'une revitalisation du développement régional, avec la revalorisation de l'espace rural en tant qu'élément fondamental de l'économie nationale et de la société grâce à ses importants effets multiplicateurs.
- g) Un élément important de cette évolution vers des politiques territoriales est le processus de décentralisation politique et administrative engagé dans la plupart des pays de la région, qui prévoit un transfert croissant de responsabilités aux pouvoirs locaux. Ce processus, qui contribue à rapprocher les politiques et les programmes des exigences et des besoins des communautés locales, ne s'accompagne pas toujours du transfert nécessaire de ressources et de capacités (financières, techniques et humaines).

² Pour approfondir la question, voir Gordillo et Jiménez (2005).

- h) Enfin et surtout, il faut souligner le rôle de plus en plus important joué par le secteur privé, et notamment les supermarchés et les réseaux de distribution, dans la transformation de la production, grâce à la définition de normes de qualité³.

6. Dans un tel contexte d'ouverture et de transformation globale des systèmes agricoles, et face à une volonté d'insertion compétitive de la part des unités productives rurales et des pays eux-mêmes, il est nécessaire de s'attacher avec davantage d'efficacité à réduire la pauvreté, et notamment la pauvreté extrême, qui atteint dans cette région des niveaux élevés et revêt un caractère essentiellement rural.

7. En 2004, 96 millions de personnes, c'est-à-dire 18,6 pour cent de la population totale de l'Amérique latine, vivaient dans des conditions de pauvreté extrême, tandis que le nombre total de pauvres (y compris ces 96 millions d'individus) est estimé à 222 millions de personnes, soit 42,9 pour cent de la population globale de la région. Près de 52 millions de personnes en situation de pauvreté extrême résident dans les villes et près de 45 millions se trouvent en milieu rural. L'équilibre entre ces deux chiffres, dans une région où près de 75 pour cent de la population totale vit en milieu urbain, s'explique par une plus forte incidence de l'extrême pauvreté dans les zones rurales (37 pour cent) que dans les villes (13 pour cent)⁴.

8. Il convient de souligner que la persistance du phénomène de la pauvreté au cours de ces dernières années est liée à la fois à la faible croissance économique et à la stagnation, voire à la détérioration, de la répartition des revenus dans une bonne partie des pays. La période quinquennale 1998-2002 a en effet été caractérisée par des taux de croissance négatifs, ou proches de zéro, du produit par habitant, à la seule exception de l'année 2000, tandis que la plupart des pays ont enregistré une accentuation des disparités de revenu à partir de 1997⁵.

9. En dépit des efforts déployés et des ressources financières considérables destinées par les pays et par la coopération internationale à la lutte contre la pauvreté rurale, il existe tant de la part des gouvernements que des sociétés dans leur ensemble, une insatisfaction grandissante quant aux résultats obtenus. Ce mécontentement est tel que les approches et les moyens d'action mis en œuvre dans les dix dernières années pour promouvoir le développement rural et réduire la pauvreté font aujourd'hui l'objet d'un examen critique.

10. L'une des approches ainsi remises en question est celle du « développement axé sur les communautés rurales » (« *Community Driven Development* »), qui a eu une grande influence sur les projets de développement rural en Amérique latine⁶. La difficulté de dissocier les aspects sociaux et économiques de la vie des territoires ruraux requiert une approche nouvelle du type « développement régional » (« *Regional Driven Development* »), visant à concilier ces deux dimensions indissociables de la vie des communautés rurales.

11. De fait, circonscrire les projets au niveau des communautés tend à se traduire le plus souvent par un recours à des mesures de type assistanciel, sans liens avec les dynamiques économiques locales et régionales. Les ressources sont utilisées plutôt pour répondre à des

³ À cet égard, il est important de souligner le rôle que jouent les Bonnes pratiques agricoles, souvent exigées par les chaînes de supermarchés elles-mêmes (EUREP GAP). Les BPA définissent des normes minimales acceptables qui servent de référence pour améliorer les pratiques actuelles de gestion et visent à atteindre des objectifs spécifiques, tels qu'améliorer les conditions de travail des travailleurs, garantir l'innocuité et la qualité des produits, assurer le bien-être des animaux et utiliser des technologies ayant un impact minimum sur l'environnement. FAO/RLC contribue au renforcement des institutions pour la promotion et la mise en application des BPA, notamment auprès des petits producteurs de la région. Voir les activités mises en œuvre à la page: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/prodalim/prodveg/bpa/>

⁴ CEPALC, 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Juin 2005, Santiago (Chili).

⁵ Voir CEPALC (2005).

⁶ DeJanvry et Sadoulet (2004); Binswanger et Aiyar (2003).

besoins urgents des familles en situation de pauvreté, que pour induire des changements structurels qui permettent d'améliorer leur accès aux actifs et de les intégrer à des marchés dynamiques.

II. LA NOUVELLE DIMENSION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT

12. Les contraintes de plus en plus reconnues des approches traditionnelles du développement rural ont suscité dans le milieu universitaire et des institutions internationales un consensus apparent quant à la nécessité d'adopter une approche territoriale pour les politiques, les programmes et les projets destinés à éradiquer la pauvreté dans les zones rurales⁷.

13. Considérant le caractère multisectoriel du développement, il convient de ne pas se concentrer uniquement sur la croissance de la production agricole et animale (bien qu'il s'agisse d'un maillon des filières de production), mais aussi sur la compréhension des liens entre les différents et nombreux acteurs et segments sociaux, afin de stimuler des processus d'innovation et d'insertion dans de nouveaux marchés, et renforcer ainsi la capacité de production de revenus des segments marginaux de la population.

14. Dans cette optique, les territoires ne sont pas considérés, contrairement au passé, comme un ensemble neutre de facteurs naturels et de ressources humaines en mesure de déterminer les choix de localisation des entreprises et des travailleurs, mais comme étant constitués par des liens informels, des modalités d'interaction non commerciales établies au fil de temps et qui en façonnent la personnalité. Ils constituent donc l'une des sources d'identité des individus et des groupes sociaux⁸.

15. Étant des systèmes ouverts, les territoires sont constamment soumis à des pressions extérieures et exercent à leur tour une influence sur d'autres territoires. Les processus sociaux, environnementaux, économiques et politiques globaux, les transformations régionales et les ajustements nationaux influent donc sur les dynamiques et le fonctionnement des zones rurales, y compris les plus reculées. Les ressources naturelles dont les populations tirent leur subsistance, de même que les marchés et les processus économiques, sont en évolution, l'information se diffuse rapidement et les milieux institutionnels perdent de leur stabilité. Les processus de mondialisation retentissent ainsi sur le positionnement et la redéfinition de la fonction de « territoire », d'« espaces locaux » et de « proximité »⁹.

16. Le traitement des problèmes de développement doit tenir compte des interactions incertaines et imprévisibles existant entre les différents acteurs locaux et mondiaux. L'adoption du territoire comme système de référence et la prise en compte du nouveau rôle actif de la société civile, sont des éléments déterminants pour redéfinir les paramètres du développement rural et contrecarrer les effets négatifs de ces interactions.

17. Les politiques de développement territorial s'avèrent donc nécessaires pour créer des opportunités là où les marchés ne sont pas en mesure de les assurer, ou ne sont pas intéressés à le faire. C'est-à-dire que les investissements publics doivent être utilisés pour soutenir la création de marchés dynamiques qui stimulent et favorisent l'émergence de nouvelles activités productives, accessibles aux familles vivant dans des conditions de pauvreté¹⁰. Dans cette optique, la création de nouvelles possibilités de production de revenus favorisant l'inclusion sociale, c'est-à-dire

⁷ Gordillo (1999); DeJanvry et Sadoulet (2002); Veiga (2002); Schejtman et Berdegué (2003); Abramovay (2003); IICA (2003); Veiga et autres (2001).

⁸ Pour approfondir la question, voir Abramovay (2003).

⁹ FAO SDA, Développement territorial participatif et négocié, Rome 2005.

¹⁰ De façon à en élargir les libertés substantives, pour reprendre les termes employés par Amartya Sen (2000).

susceptibles d'être saisies par ceux qui vivent dans la pauvreté, semble être le principal enjeu des politiques de développement territorial¹¹.

18. Le consensus conceptuel apparent quant à l'importance d'une approche territoriale n'a toutefois pas encore pu se traduire en un instrument opérationnel et un patrimoine de bonnes pratiques permettant de guider la réalisation d'interventions publiques et privées plus efficaces vers la promotion du développement et la réduction de la pauvreté. Les évaluations des résultats obtenus grâce aux nouveaux dispositifs institutionnels¹² mis en place au niveau des territoires pour éradiquer la pauvreté rurale sont encore très rares. Il en résulte que la région se trouve dans une phase d'expérimentation intense et de recherche des chemins à suivre pour la mise en pratique de l'approche territoriale du développement.

19. La FAO a pour sa part participé activement au débat, en Amérique latine comme dans d'autres régions du monde. Elle a non seulement contribué à promouvoir un processus d'apprentissage à partir de diverses expériences menées dans la région, mais a aussi travaillé à une proposition de plateforme méthodologique de « développement territorial participatif et négocié ». Afin que les interventions soient écologiquement cohérentes, économiquement viables, socialement justes et humaines, il est nécessaire de tenir compte des asymétries au niveau du pouvoir qui, à leur tour, résultent de disparités dans l'accès aux ressources et à l'information, et leur contrôle, et sont caractérisées par des capacités inégales.

III. LA COORDINATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES ET PRIVÉES À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES: L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

20. Bien que les évaluations empiriques dont on dispose ne soient pas suffisantes, la mise en œuvre d'approches territoriales a néanmoins révélé l'existence de problèmes concernant: l'offre de biens publics et ses externalités; les processus de décentralisation politique et administrative; la désarticulation entre différents organismes et programmes publics, et la faible participation du secteur privé. Tout cela contribue à focaliser l'attention sur le rôle de l'État et en particulier sur les modalités d'intervention des pouvoirs publics dans la promotion et la facilitation du développement.

21. L'État procède à d'innombrables interventions sur le territoire, à caractère aussi bien social qu'économique (réseaux de protection sociale, programmes d'encouragement à la production, projets d'infrastructures, etc.), chacune dotées de ses propres objectifs et prévoyant des mesures d'incitation qui influent de manière décisive sur les attentes, la prise de décisions et les comportements des divers agents économiques et leurs organisations.

22. Il existe généralement un manque de cohérence et de complémentarité entre les objectifs des divers programmes publics, de sorte que les incitations qu'ils fournissent ne sont pas orientées vers l'obtention de résultats communs, réduisant ainsi considérablement l'impact effectif de ces mesures, considérées séparément. Par ailleurs, la situation peut être encore plus grave si les incitations produites par les interventions publiques n'ont pas été conçues, ni ne sont appliquées, en tenant compte de la rationalité socioéconomique des divers intervenants.

¹¹ Selon Beduschi et Abramovay (2004), la politique territoriale ne consiste plus à redistribuer des ressources et des richesses déjà existantes, mais à exploiter les potentialités pour assurer de nouvelles richesses, initiatives et interventions coordonnées.

¹² Par dispositifs institutionnels on entend les différentes instances, légalement reconnues ou non, visant à rassembler les divers acteurs présents dans les régions et les territoires, et dont le principal objectif est la coordination des efforts déployés pour promouvoir le développement dans le cadre de stratégies et de démarches communes à toutes les parties concernées. Il peut s'agir de conseils, de tribunes, de fonds fiduciaires, etc.

23. Comme on peut souvent le constater dans la région, les unités familiales bénéficiaires de transferts de fonds publics, n'ont pas toujours la possibilité d'entreprendre des activités économiques; parfois encore, bien qu'ayant accès à une meilleure infrastructure, elles ne sont pas en mesure de commercialiser leur production; de même, ceux qui ont accès au crédit, ne bénéficient pas toujours d'une assistance technique, ou vice-versa. Il est également fréquent d'observer que certaines interventions publiques ne contribuent pas au développement des marchés ruraux (financiers notamment), de sorte que la participation prévue de nouvelles unités économiques aux marchés de produits et/ou de services ne parvient pas à être viable dans le temps¹³.

24. Dans un contexte d'ouverture commerciale croissante, une fois qu'il existe un consensus quant à l'urgence d'assurer une meilleure insertion de vastes segments de la population rurale dans les marchés, afin d'en renforcer la capacité de production de revenus, une révision des interventions publiques s'avère indispensable pour:

- a) Assurer une meilleure articulation entre les interventions poursuivant des objectifs sociaux et celles qui ont des finalités économiques. Dans le cas contraire, les programmes sociaux de transferts pourraient par exemple ne pas trouver de « portes de sortie » permettant à leurs bénéficiaires d'entreprendre des activités productrices de revenus à caractère durable.
- b) Faciliter la coordination et assurer une bonne articulation entre les acteurs et les secteurs sociaux, sur une base de confiance résultant de processus de réciprocité positive et de réputation favorisant la coopération ou une action collective. L'État doit créer les conditions permettant d'instaurer cette confiance, par exemple en établissant des règles claires pour la concertation et la mise en œuvre de programmes et de projets territoriaux.
- c) Faire en sorte que les incitations produites par les programmes publics considérés séparément contribuent à modifier les modèles d'adoption des innovations, de répartition des risques et d'exploitation des débouchés commerciaux, au niveau des populations visées. Et cela, à travers l'influence que ces incitations exercent sur leurs attentes, sur leur prise de décisions et sur leur comportement en général.
- d) Assurer, quant aux mesures d'incitation prévues, une convergence grandissante entre un nombre de plus en plus important de programmes publics territoriaux, afin d'obtenir de bons résultats en termes d'amélioration des conditions de vie des ménages.

IV. EXPÉRIENCES D'UNE INITIATIVE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL PROMUE PAR LE BUREAU RÉGIONAL DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

25. Face à la nécessité de mettre en pratique les progrès conceptuels accomplis au regard de l'approche territoriale du développement, le Bureau régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes a lancé une initiative dont le principal objectif est la mise en œuvre d'une telle approche dans certains territoires du Mexique, du Brésil et du Chili.

26. Cette initiative prévoit le suivi, l'analyse et l'évaluation des expériences faites dans la mise au point de dispositifs institutionnels pour la promotion du développement, et concernant cinq

¹³ Pour approfondir la question, voir: Soto Baquero (2004) *Microfinanzas y transferencias como incentivos para facilitar el desarrollo de los mercados financieros rurales*.

territoires au Mexique, cinq au Brésil et un au Chili¹⁴. Chacune de ces expériences, déjà en cours ou inscrites dans les plans nationaux de développement, a été sélectionnée conjointement avec les gouvernements des États correspondants (ou de la région concernée, dans le cas du Chili).

27. Les expériences examinées reposent sur un certain nombre de bases communes:
- a) Les territoires ont été considérés comme une structure sociale et non pas seulement en fonction de leurs caractéristiques géographiques ou de leur délimitation politico-administrative. Certains d'entre eux sont définis sur la base de critères géographiques ou naturels, comme la vallée du Paranapanema, dans l'État de São Paulo, au Brésil; économiques, comme la région de production d'agrumes de Nuevo León au Mexique; ou administratifs, comme la province de Arauco, dans la région du Bio-Bio, au Chili. Cette diversité de critères donne naissance à un laboratoire à partir duquel il est possible: i) d'analyser l'incidence que les différents critères d'identification des territoires peuvent avoir sur la promotion du développement selon une approche territoriale; et ii) de définir des critères pour l'identification des régions bénéficiaires en priorité des interventions publiques en faveur du développement.
 - b) La coordination, tant horizontale (entre acteurs intervenant au sein d'un même territoire) que verticale (entre acteurs se trouvant à des niveaux territoriaux distincts), et l'articulation entre les divers programmes, projets et investissements, publics et privés, sont deux conditions essentielles pour la réalisation des objectifs de développement dans les territoires. La coordination horizontale vise à maximiser l'utilisation des ressources et des capacités disponibles, et à réduire au minimum la superposition et le manque de coordination aux fins de l'accomplissement des objectifs proposés; la coordination verticale cherche à assurer l'afflux d'investissements (publics et privés) nécessaire et à limiter au maximum la dissipation des ressources destinées au développement.
 - c) La gestion des politiques et des programmes de développement doit être portée à un niveau moyen (ou « méso », c'est-à-dire situé entre le niveau national ou régional et l'échelon local), en raison des limites reconnues que celle-ci présente au niveau local (municipal ou communal). La gestion du développement exige l'établissement de structures institutionnelles au niveau moyen. La mise en place de nouveaux dispositifs institutionnels, de nature aussi diverse que des conseils régionaux, organismes de développement, groupements de municipalités et fonds fiduciaires, et allant au-delà de la sphère locale, est un élément commun à toutes les expériences examinées.
 - d) Une perspective à long terme du territoire, dépassant le simple diagnostic des problèmes et allant vers un avenir concerté par les acteurs mêmes de la planification du développement, doit être élaborée, en identifiant les nouvelles possibilités et potentialités territoriales qui pourraient être les moteurs du développement.
 - e) Le renforcement du capital social est un facteur déterminant pour le développement des territoires. La création de capacités au niveau territorial est essentielle pour la gestion des processus de promotion du développement, et pour garantir la

¹⁴ Les régions et États concernés sont les suivants: au Brésil, la vallée « do Salgado » (État de Ceará), la région Nord-Ouest (Minas Gerais), la région de Cantuquiriguaçu (Paraná), la vallée « dos Cocais » (Piauí) et la vallée « do Paranapanema » (São Paulo); au Mexique, la région d'Otomi-Tepehua (État de Hidalgo), la région 06 Sud (Jalisco), la région de Lerma-Chapala (Michoacán), la région de production d'agrumes (Nuevo León) et la région de Cañón de Juchipila (Zacatecas); et au Chili, le territoire d'Arauco, dans la région du Bio Bio (8e région).

participation à ces efforts des divers acteurs et groupes sociaux. La formation et la sensibilisation des intervenants à l'approche territoriale du développement revêtent donc un caractère fondamental dans ces processus.

- f) Il est important d'assurer l'inclusion des segments marginaux des sociétés rurales, en reconnaissant la nécessité de mesures spécifiques, par exemple en facilitant leur accès aux actifs, de la terre jusqu'à l'éducation et la formation technique.
- g) Le biais en faveur du secteur agricole doit être surmonté face au renforcement croissant des liens entre l'économie agricole et le secteur non agricole. Cela est essentiel pour la création de nouvelles possibilités de revenus et pour l'inclusion du territoire dans des marchés dynamiques. Il s'agit donc de promouvoir le rapprochement des dimensions territoriales et sectorielles du développement.

28. Qu'avons-nous donc appris jusqu'à présent de ces expériences? L'une des leçons tirées de la mise en place de ces nouveaux dispositifs institutionnels est que le biais sectoriel en faveur de l'agriculture caractérise encore la planification du développement. Il faut néanmoins éviter également tout risque de reléguer le secteur agricole au second plan dans les territoires ruraux. Le renforcement de la participation des producteurs et de leurs organisations aux processus de développement, et de leur pouvoir de négociation, passe par la prise en compte de l'agriculture familiale. De fait, la constitution de chaînes agroalimentaires, ou leur renforcement, est un élément récurrent dans les expériences du projet.

29. La participation de l'État à ses différents niveaux territoriaux est essentielle, tant pour la mise en place des nouveaux dispositifs institutionnels, que pour les processus de planification et d'exécution des stratégies de développement des territoires. La participation publique est liée aux processus de décentralisation politique et administrative en cours dans les pays d'Amérique latine, caractérisés par le renforcement du rôle des organismes locaux (et notamment celui des municipalités); par le décalage entre le transfert de responsabilités et les ressources disponibles au niveau local, souvent responsable d'exercices de mobilisation de ressources; par la faible capacité de gestion de ces instances; et par la nécessité d'une coordination entre les différents organismes.

30. La coordination entre les organismes gouvernementaux, tant au sein même du territoire qu'entre les différents niveaux territoriaux, se heurte à l'absence de mécanismes institutionnels adéquats. Il est nécessaire d'instituer des dispositifs qui favorisent à la fois l'afflux, l'intégralité et la coordination des dépenses publiques et une utilisation judicieuse des ressources, pour mieux tirer parti des possibilités de développement régional.

31. La participation du secteur privé est encore très limitée. Des mesures d'incitation sont donc nécessaires pour la renforcer. Il faut pour cela que le rôle du secteur privé dans la dynamisation et l'aménagement du territoire, et notamment pour la mobilisation des investissements nécessaires, soit explicitement reconnu. Il est de plus en plus nécessaire de chercher à donner une destination publique aux investissements privés, surtout lorsqu'il s'agit de forger des alliances entre les parties prenantes.

32. Un cadre réglementaire est nécessaire pour les nouveaux dispositifs mis en place. Dans les trois pays concernés par le projet, le cadre réglementaire requis pour pouvoir établir des contrats et assurer le maintien des diverses initiatives de modèles institutionnels au niveau moyen, au-delà des cycles politico-électorales, fait toutefois défaut. À cet égard, dans ces pays, certaines innovations institutionnelles permettent déjà la légalisation de ces nouveaux dispositifs, afin qu'ils puissent être autonomes. L'expérience de la région de Ceará, au Brésil, en est un exemple. Dans cette région, le dispositif institutionnel s'est appuyé sur un conseil régional de développement, susceptible d'être constitué en organisation de la société civile d'intérêt public, forme juridique existant au Brésil depuis 1999 pour la légalisation des organisations sans but lucratif et notamment des ONG. Une modalité qui existait dans le système juridique a ainsi été utilisée, avec l'appui de l'État, pour légaliser ce nouveau dispositif institutionnel.

33. Les expériences en cours mettent en relief la nécessité d'identifier et d'établir l'ordre de priorité des projets susceptibles de favoriser des dynamiques de croissance et de développement. Des processus de concertation plus efficaces sont donc requis, pour faire face aux conflits internes et entre les segments et les acteurs sociaux concernés.

34. L'association des territoires à des dynamiques économiques outrepassant leurs frontières, revêt une extrême importance. Les perspectives de développement ne sont pas nécessairement situées à l'intérieur des frontières administratives. Au Mexique, dans les États de Jalisco et de Zacatecas, la dynamique de l'émigration vers les États-Unis – considérée jusqu'à présent comme un problème pour les communautés mexicaines du fait du vieillissement et de la féminisation de la population – commence à être vue comme un potentiel de développement, grâce aux envois de fonds. Il s'agit d'instituer des mécanismes qui permettent de canaliser ces fonds vers des projets productifs, en incitant les investisseurs à destiner leurs ressources à des investissements à moyen et à long termes.

35. Pour établir ce lien, il est important non seulement de procéder à l'identification de débouchés pour les produits ou les services du territoire, mais aussi de tenir compte des aspects économiques dans les stratégies de développement. Dans certaines des expériences examinées, le biais social des stratégies proposées est évident. Les projets à orientation sociale, visant notamment à promouvoir l'inclusion numérique ou l'insertion des groupes en situation de pauvreté extrême, revêtent une très grande importance. En outre, ce sont les aspects économiques – notamment les projets de création d'emplois et de revenus – qui garantissent la durabilité des stratégies au niveau des territoires.

V. EXTENSION DES PROGRAMMES SPÉCIAUX POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE (PSSA): DES PROJETS PILOTES AUX PROGRAMMES NATIONAUX

36. Pour contribuer à la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation, la FAO s'attache depuis 1994 à promouvoir le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA). Ce Programme a été conçu en deux phases: une phase pilote, qui prévoit la mise en œuvre de projets productifs au niveau des communautés rurales, et une phase d'extension, vers des Programmes nationaux pour la sécurité alimentaire (PNSA) ayant notamment pour objectif la gestion de politiques nationales pour la sécurité alimentaire.

37. Le PSSA est actuellement en cours d'exécution dans 27 pays de la région (15 pays d'Amérique latine et 12 pays des Caraïbes) pour un investissement d'environ 168 millions de dollars EU, financés pour la plupart par des fonds propres des pays.

38. La phase pilote du PSSA visait à améliorer l'offre de produits alimentaires dans les communautés rurales caractérisées par une forte insécurité alimentaire. Cette approche a permis de mettre au point un large éventail de « bonnes pratiques » particulièrement utiles pour la production d'aliments et le renforcement de la sécurité alimentaire dans ces communautés. Dans la phase d'expansion du Programme (PNSA), cette approche centrée sur les disponibilités alimentaires est complétée par les autres dimensions du concept de sécurité alimentaire approuvé lors du Sommet mondial de l'alimentation: l'accès à la nourriture, l'utilisation des denrées et la stabilité de l'offre alimentaire.

39. En Amérique latine, le principal enjeu du PSSA est le passage de la phase pilote aux programmes nationaux. Dans la pratique, l'adoption d'une approche territoriale pour la promotion de la sécurité alimentaire s'est révélée essentielle pour la réussite de cette transition. Le territoire (région, groupement de municipalités, etc.) est l'espace privilégié pour la gestion et l'articulation d'une politique de sécurité alimentaire, tirant parti de tous les avantages des processus de décentralisation en cours dans les pays et de la participation de plus en plus forte des acteurs de la société civile. Les expériences dans les territoires sont plus susceptibles de contribuer aux politiques et aux programmes de portée nationale, et de s'y articuler.

40. Les Programmes nationaux pour la sécurité alimentaire se proposent d'étendre progressivement leur couverture démographique et de reproduire dans un cadre géographique de plus en plus étendu les leçons et les « bonnes pratiques » tirées des PSSA pilotes ou autres programmes partageant les mêmes objectifs ou ayant des finalités complémentaires. Parmi ces « bonnes pratiques » on peut indiquer: l'introduction d'innovations technologiques à bas coût ayant une rapide incidence sur les disponibilités alimentaires, la production d'aliments et la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles, et la promotion d'activités génératrices de revenus, agricoles et non agricoles.

41. La phase d'expansion du PSSA prévoit en outre, selon les caractéristiques et les exigences spécifiques des pays, une action dans les domaines suivants:

- a) Contribution au perfectionnement des cadres juridiques et institutionnels liés à l'application effective du droit à l'alimentation et/ou des systèmes agroalimentaires.
- b) Appui à la conception de politiques nationales pour la sécurité alimentaire.
- c) Collaboration pour la mise en place de systèmes d'alerte rapide en cas de crise menaçant la sécurité alimentaire et d'intervention dans les situations d'urgence dues à des catastrophes naturelles.
- d) Contribution au renforcement des systèmes nationaux de qualité et de sécurité sanitaire des aliments pour en améliorer la compétitivité sur les marchés mondiaux.
- e) Renforcement de la participation des acteurs publics et privés, ainsi que de la société civile, à la constitution d'alliances nationales contre la faim, rattachées à une alliance mondiale contre la faim.
- f) Promotion de l'échange de connaissances et d'expériences entre les pays en développement (coopération Sud-Sud) dans le cadre de la lutte contre la faim et la malnutrition.
- g) Contribution à des programmes d'éducation et de formation concernant la nutrition et les politiques de sécurité alimentaire.

42. Ces programmes prévoient en outre l'adoption de l'approche territoriale du développement qui permet l'analyse des liens potentiels entre dimension urbaine et dimension rurale, et des économies d'échelle qui contribuent généralement à produire cet espace « moyen ». La constitution possible d'alliances entre les divers acteurs dans une dimension territoriale du développement, devient ainsi la clé pour la recherche de nouvelles formes d'insertion sociale des plus démunis dans des marchés qui offrent de meilleures possibilités d'emploi et de revenu.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

43. Sur la base de l'approche illustrée et des expériences pratiques en cours, nous recommandons:

- a) d'assurer, au moment de l'élaboration des politiques publiques, la prise en compte des éléments suivants:
 - i) le contexte des normes et des mesures d'incitation qui facilitent la mise en œuvre de mécanismes sociaux de réglementation des marchés afin d'assurer la prise en compte de l'intérêt public dans leur fonctionnement¹⁵;

¹⁵ Voir à ce propos le texte d'Arnoldo Bagnasco (1988).

- ii) la rationalité, la logique décisionnelle et les modèles de comportement des « populations cibles », en montrant comment les attentes et les incitations dérivant des politiques induisent une modification de ces modèles en fonction de leur principal objectif, qu'il s'agisse d'en réduire la vulnérabilité sociale ou de favoriser leur insertion économique sur les marchés, voire les deux;
- b) d'accorder une priorité accrue aux politiques publiques destinées à favoriser l'insertion économique et sociale de l'agriculture familiale (petites et moyennes unités économiques rurales) afin d'assurer des processus de croissance et de développement rural plus équilibrés;
- c) de faciliter le processus de création de structures participatives pour la promotion du développement¹⁶ avec pour principal objectif de permettre l'expression d'énergies productives et de projets qui, autrement, ne seraient ni élaborés, ni exécutés. L'enjeu est qu'à travers l'organisation et la participation sociale, les acteurs locaux soient dans une meilleure position pour agir sur leur intégration sociale, et en modifier la qualité, dans la dynamique des régions dans lesquelles ils vivent¹⁷;
- d) d'établir un cadre réglementaire pour les nouveaux dispositifs institutionnels qui voient le jour au niveau territorial dans les pays de la région. Un tel cadre offrirait l'appui juridique et institutionnel nécessaire pour la réalisation de diverses initiatives publiques et privées, avec pour effet potentiel de dynamiser les investissements dans les territoires et d'accroître les possibilités d'emploi et de revenu;
- e) de promouvoir la systématisation et la diffusion de « bonnes pratiques » dans l'application des approches de développement régional. La grande majorité des pays de la région, en association avec les organismes de coopération internationale, appuient de nombreuses initiatives dans ce domaine, dont la dispersion devrait être contrecarrée par un effort d'apprentissage concerté;
- f) d'assurer la cohérence des mesures d'incitation entre les divers programmes publics ayant des objectifs et une population cible ou un territoire d'influence communs. Les incitations fournies par un programme de transfert de revenus devraient être alignées sur celles qui dérivent des programmes de promotion des microentreprises et ces dernières sur celles des programmes de microfinancement qui à leur tour devraient être conformes aux mesures d'incitation au développement du marché des services non financiers. Il convient de promouvoir à cet effet les ententes de programmation pour la coordination des investissements publics dans les territoires, accords formels entre un ou plusieurs gouvernements (régionaux, d'État et/ou consortiums intermunicipaux) et un ou plusieurs ministères sectoriels pour la réalisation d'interventions de durée déterminée en liaison avec des projets d'investissements dans les territoires.

¹⁶ Les conseils de développement rural (à divers niveaux: communautaire, municipal, régional, national), les fonds fiduciaires, les organismes de développement rural ou régional sont quelques exemples des structures organisationnelles en cours de création et de renforcement.

¹⁷ Comme l'affirme Morgan (1996), « ...du fait qu'aucune connaissance ne peut faire concurrence au savoir local, et surtout au savoir local tacite, l'échelon régional doit être le locus premier des responsabilités pour la conception et l'offre de politiques et l'appui aux entreprises ».

- g) et enfin, d'adopter une vision multidimensionnelle et articulée du territoire, intégrant la dimension urbaine avec la dimension rurale, la communauté avec la ville intermédiaire, la décentralisation au niveau municipal, en vue de garantir l'équilibre territorial de la région et de la nation. L'investissement en infrastructures constitue, avec celui dans l'éducation, le capital humain et le capital social, le noyau central d'une politique articulée visant à établir une structure institutionnelle solide au sein de laquelle les localités rurales pourront prendre les rênes de leur propre développement.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRAMOVAY, R. (2003), *O futuro das regiões rurais*. Édition UFRGS, Porto Alegre
- BAGNASCO, A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*. Édition Il Mulino, Bologne.
- BEDUSCHI, L.C. et ABRAMOVAY, R. (2004), *Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais*. Revue « Nova Economia », n° 14, Vol. 3, pp. 1 -36.
- BINSWANGER, H et AIYAR, S. (2003), *Scaling up Community-Driven Development: theoretical underpinnings and program design implications*. Document de travail de la Banque mondiale, Recherche sur les politiques 3039.
- CEPAL. 2005, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Juin 2005, Santiago du Chili
- DE JANVRY, A. et SADOULET, E. (2004), *Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy*. University of California, Berkeley.
- DE JANVRY, A. et SADOULET, E. (2002), *El desarrollo rural con una visión territorial*. Exposé présenté lors du séminaire international « Centrage territorial du développement rural », Boca del Río, Veracruz, Mexique, octobre 2002, SAGARPA-IICA.
- FAO SDA. Développement territorial participatif et négocié, Rome 2005.
- GORDILLO, G. et ICAZA, C. (2005), *Rural territories: harmonizing disparities and inequalities*. Document de travail.
- GORDILLO, G (1999), *La ansiedad por concluir: la débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina*. Revue « Mercado de Valores », Nacional Financiera, Mexique.
- GORDILLO, G. et JIMÉNEZ CANGAS, F. (2005), *La Nueva Agricultura*. Article accepté pour publication dans la revue « El Trimestre Económico ». Fondo de Cultura Económica. Mexique
- IICA (2003), *Desarrollo rural sostenible: enfoque territorial*. San José, SINOPSIS. Disponible en <http://infoagro.net/shared/docs/a6/NuevoFinalIICA.pdf>
- MORGAN, Kevin (1996/1999), *Learning-by-interacting: Inter-firm Networks and Enterprise Support*, dans OCDE (1996/1999), *Networks of Enterprises and local development, Competing and Co-operating in Local Productive Systems* LEED/OECD, Territorial Development, Paris
- SCHEJTMAN, A. et BERDEGUÉ, A. (2003), *Desarrollo territorial rural*, Debates y temas rurales N° 1. Rimisp, Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago du Chili. <http://www.rimisp.org>
- SEN, Amartya (2000), *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo
- SOTO BAQUERO (2004), *Microfinanzas y Transferencias como incentivos para facilitar el desarrollo de los mercados financieros rurales*.
- VEIGA, José Eli da, et autres (2001), *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*, Brasília: Conférence FIPE – IICA (MDA/CNRS/NEAD).
- VEIGA, José Eli da (2002), *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Editora Autores Associados.