

TRANSPORT ET LOGISTIQUE : ENJEUX TERRITORIAUX ET RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Andrée Pasternak

ministère des Affaires étrangères, France

Jean-Paul Pellissier

CIHEAM-IAM de Montpellier

L'histoire de la Méditerranée nous enseigne que transport et logistique ont de tout temps constitué un outil de développement économique et un facteur de structuration et de cohésion des territoires. La libéralisation du commerce en a fait un élément clé de la compétitivité des marchandises sur les marchés internationaux. Éminemment concurrentiel et privé, ce secteur renvoie dans le même temps aux politiques d'aménagement territorial, qu'elles soient régionales, européennes, méditerranéennes ou nationales. Les grands projets d'infrastructures portés par l'Union européenne (UE) font l'objet d'une attention toute particulière par les collectivités territoriales, désireuses de ne pas se retrouver isolées ou écartées des futurs axes structurants.

Reliant les territoires entre eux, s'organisant en « plates-formes » situées sur des nœuds stratégiques de réseaux denses, toujours plus segmentés et complexes, les infrastructures logistiques et de transport de marchandises posent nécessairement la question du rôle avéré ou potentiel des collectivités territoriales dans cette dynamique du « plus, plus vite, plus loin ». Les marchandises, qu'elles arrivent ou qu'elles partent, sont comme une rivière dont il s'agirait de détourner une partie du cours à son profit. La concurrence entre les territoires pour capter ce flux économique est un fait, dont les bénéfices sont à peser à l'aune des externalités négatives qu'il génère (congestion des voies de circulation, risques sanitaires, bruit, pollution, etc.).

Mais lorsque les enjeux se déplacent à des échelles suprarégionales, les intérêts territoriaux, individuels, qui poussaient à une concurrence entre les régions, s'effacent au profit d'actions communes qui sont la démonstration du poids que peuvent avoir

aujourd'hui les régions dans l'orientation des décisions politiques. Et le secteur des transports n'y échappe pas.

À ces aspects qui ancrent les territoires sur les grands axes du commerce et de la concurrence internationale, vient se superposer un volet qui trouve son origine dans le « renouveau du local ». Accompagnant des revendications sociales nouvelles ou construites en réaction à certains excès de la mondialisation, de plus en plus d'autorités locales et régionales promeuvent des stratégies territoriales de développement qui prônent une valorisation de l'économie locale, par et pour les populations du territoire. Les transports et la logistique que nécessitent de telles approches sont spécifiques et ces questions deviennent alors centrales pour une bonne mise en œuvre de ces stratégies locales nouvelles. De la même manière qu'il existe des alliances d'intérêts entre les régions au regard du commerce international, des alliances se nouent entre les territoires sur ces questions qui sont sources de nouvelles modalités de gouvernance des flux de marchandises quand elles n'en déterminent pas une organisation particulière. On s'aperçoit ainsi que les stratégies des autorités locales et régionales dans le domaine du transport et de la logistique sont riches et diverses, associent démarches territoriales propres, réponse à la concurrence, alliances inter-territoriales, mise en réseau et lobbying, etc.

En évoquant le rôle et la place des autorités locales et régionales dans la gouvernance des transports et de la logistique, ce chapitre se propose – parfois en creux lorsque le niveau territorial n'existe pas, et c'est encore souvent le cas dans les pays au sud de la Méditerranée – d'éclairer cette échelle d'intervention dans un secteur qui est le reflet de l'organisation économique actuelle mais dans lequel il est également possible d'identifier les prémices de nouveaux modes d'organisation et de gouvernance.

Encadré 1 : Les autorités locales et régionales

Dans ce chapitre, le terme « autorités locales et régionales » désignent les différents niveaux de décentralisation (municipalités, districts, provinces, régions, etc.). On emploiera également les termes de « collectivités locales » et de « collectivités territoriales ». Dans les pays où la décentralisation est effective, les autorités bénéficient de garanties juridiques régulant leur existence, de compétences, de personnel et d'un budget propre.

Sur la rive sud du bassin méditerranéen, on constate, de façon générale, un transfert croissant des compétences du pouvoir central vers la périphérie mais ce transfert ne s'accompagne pas toujours des ressources nécessaires ni de moyens de gestion financière suffisants (CGLU, 2008). Au Nord, les compétences des collectivités territoriales, et particulièrement celles des régions, sont très variables en fonction des pays et de leur degré de fédéralisme.

Les autorités locales et régionales et la structuration des voies de commerce et de la logistique internationales

Mobilisant les progrès techniques, optimisant les coûts par des regroupements ou au contraire par une segmentation des activités, les acteurs privés du secteur des transports et de la logistique et des secteurs amont et aval sont les premiers moteurs des dynamiques d'organisation et de recomposition permanente des réseaux de circulation et de distribution des marchandises.

Les régions actrices de la structuration des voies de commerce internationales

Les flux intercontinentaux de marchandises relient les grands ports mondiaux qui sont autant de portes d'entrée à partir desquelles se structurent, sur l'ensemble des territoires terrestres, les axes intérieurs de transport et les nœuds logistiques¹. Être l'un de ces nœuds, le devenir ou le rester, en se modernisant, en s'adaptant et en innovant constitue un enjeu de développement économique des territoires, que ce soit pour servir de plates-formes pour les marchandises circulantes, pour répondre aux besoins d'approvisionnement des industries locales ou pour gagner en compétitivité dans l'exportation des biens produits. Dès lors, le développement des infrastructures de transport et de la logistique fait partie intégrante de la stratégie d'attractivité des territoires portée par les autorités locales et régionales. Les régions peuvent ainsi investir dans les installations portuaires (équipements, aménagements) pour les rendre plus compétitives. La zone d'influence et d'attraction économique d'un port s'étendant à son *hinterland*, il est donc nécessaire pour la région d'améliorer son environnement en développant les voies de communication, en promouvant des modes alternatifs de transports et en jouant souvent la carte de la complémentarité avec les régions voisines. Proactives pour favoriser le développement des transports ou l'implantation de plates-formes logistiques, les collectivités territoriales se trouvent également en position pour promouvoir l'innovation dans ce domaine et privilégier le développement de certains modes de transport ou de certaines modalités logistiques plus économes en énergie ou moins polluantes.

Lorsque l'échelon régional existe, on constate ainsi qu'il participe à la dynamique d'organisation territoriale de la logistique et du transport selon différentes modalités renvoyant à ses compétences : en cofinçant les programmes d'investissement, au côté de l'État et du secteur privé ; en organisant la gestion du foncier de manière à permettre une optimisation de l'implantation des infrastructures logistiques ; en promouvant l'innovation ; en développant une politique d'attraction des investisseurs réels et potentiels ; en jouant un rôle de dynamiseur et de fédérateur des acteurs locaux autour de stratégies et de schémas d'aménagement à moyen terme ; et en favorisant la pleine intégration de ce secteur aux autres dynamiques territoriales. C'est sur ces deux derniers points que la plus-value territoriale est certainement à

1 - Pour une visualisation de l'intensité de ces grandes routes maritimes, on pourra se reporter à la carte établie par la Banque mondiale (2009, p. 172).

rechercher, notamment au niveau régional, en référence à des approches plus centralisées de l'État ou plus autonomes des opérateurs privés.

En France, les régions élaborent de manière concertée des schémas régionaux de transport, des schémas régionaux des infrastructures et des transports, des stratégies régionales portuaires, etc., qui ont chacun pour vocation de mettre « au service des professionnels du transport et de la logistique, une lisibilité des orientations futures tout en garantissant une cohérence du développement des équipements et infrastructures » (Région Languedoc-Roussillon, 2009) en vue du développement et de la compétitivité du territoire régional.

Le port de Rouen a ainsi bénéficié de l'appui de la région Haute-Normandie², de la ville et du département. C'est aujourd'hui le premier port français pour l'agro-industrie, notamment pour les exportations de céréales (blé, orge, maïs), avec l'Algérie comme première destination (blé et orge), devant le Maroc. Mais si le port de Rouen joue aujourd'hui un rôle clé c'est qu'il dispose en relais d'un réseau routier et d'infrastructures ferroviaires étendues. La région a su mettre en valeur ces atouts pour développer un complexe multimodal, en favorisant la complémentarité entre les ports de la Basse Seine et en s'inscrivant dans un corridor de fret fluvial et ferroviaire. Les collectivités territoriales de la région ont préconisé la promotion de tous les modes de transport et la coopération pour renforcer le poids économique du pôle logistique et développer l'économie locale.

La situation du port de Marseille-Fos met en évidence, mais en creux, l'importance des collectivités territoriales et de la concertation stratégique dans la construction d'un maillage compétitif associant transport et logistique. Grand port autonome, comme six autres ports de France, dont Rouen, le port de Marseille-Fos est contrôlé par l'État. La relative faiblesse de ses performances, analysées dans une récente étude de l'OCDE (Merk et Comtois, 2012), pointe le déficit de gouvernance locale comme l'un des facteurs explicatif de cette situation : « Premièrement, le fait que des ports soient contrôlés par l'État pourrait rendre ces ports moins sensibles aux questions locales (comme la création de valeur économique et d'emplois au niveau local, la réduction des impacts environnementaux) en comparaison avec les ports contrôlés par la ville ou les gouvernements régionaux. Deuxièmement, les villes portuaires qui n'ont pas la responsabilité de leur port peuvent s'avérer moins désireuses de créer des conditions favorables au maintien du développement portuaire, sous la forme par exemple d'investissements. » (Merk et Comtois, 2012, p. 52.) Si « une nouvelle demande d'un euro à l'intérieur du complexe portuaire génère un euro supplémentaire d'offre dans l'économie française » (Merk et Comtois, 2012, p. 30), ce sont, pour le port de Marseille, les régions Île-de-France et Rhône-Alpes qui en sont les principales bénéficiaires (30 %), loin devant la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) (seul 6 % de cet euro supplémentaire bénéficie au tissu économique local). Ce constat faisait dire à Bernard Morel, vice-président de la région PACA en charge

2 - La région Haute-Normandie constitue le premier complexe portuaire français et le quatrième européen avec deux grands ports, Le Havre et Rouen, grâce notamment à un maillage multimodal. Le Maghreb est la première destination des exportations avec 60 % des exportations, devant le Proche et Moyen-Orient, l'Afrique de l'Ouest, l'UE et l'Amérique centrale.

de l'économie, à la sortie de l'étude de l'OCDE en novembre 2012 : « À quoi bon développer et investir dans le port. Il existe un vrai problème d'arrimage du port à son activité économique³. » Nul doute que cette désaffection de la région pour son port a, par contrecoup, des répercussions sur sa compétitivité internationale et sur sa capacité à drainer les flux, notamment de produits agricoles.

Les villes et les agglomérations au cœur de la logistique urbaine

Au niveau micro-local, les villes et les communautés urbaines jouent un rôle majeur dans l'agencement fin des réseaux et le positionnement des infrastructures logistiques dans une double logique d'organiser à la fois la pénétration de la ville, pour desservir les habitants et les entreprises qui s'y trouvent, et le « dernier kilomètre », qui représenterait 20 % du coût total de la chaîne. Si les villes n'ont pas de compétences en matière de fret, il est de leur responsabilité d'optimiser la circulation des marchandises pour un bon approvisionnement des commerces et le positionnement des zones de stockage, tout en limitant, y compris par la réglementation, les différentes nuisances dues aux transports et les engorgements des centres urbains. Cette prise en compte de l'importance de la logistique et du transport de marchandise en ville va croissant.

Ainsi, au terme de l'étude *Livraisons et logistique urbaine : diagnostic, benchmark et préconisations* (AGAM, 2010), commandée par Marseille en 2010 à une agence d'urbanisme, cinq grands objectifs ont été identifiés : agir sur la réglementation et l'accueil des livraisons ; mener une politique volontariste de préservation foncière ; favoriser le développement d'un immobilier logistique de nouvelle génération ; promouvoir une nouvelle organisation logistique ; favoriser de nouveaux modes de coopération entre acteurs et des modes de transports innovants. Des stratégies d'aménagement ont en outre été proposées pour chacune des quatre zones d'organisation spatiale identifiées au sein de l'agglomération (l'hypercentre, la zone péri-centrale, la zone nord-est et la zone périphérique).

Évoquant plus spécifiquement la question du « dernier kilomètre alimentaire », Eleonora Morganti, dans une récente note d'alerte du CIHEAM (Morganti, 2013), souligne le rôle clé que pourraient être amenées à jouer les villes dans une logique globale d'intégration de la question de l'approvisionnement urbain en aliments au problème de santé, d'allocation foncière, de développement économique et de préservation de l'environnement. Nous le verrons, cette question de la logistique urbaine prend toute son importance dans les stratégies émergentes de relocalisation des économies territoriales et pourrait à terme influencer sur l'organisation globale des chaînes de transport et de logistique.

Au sud et à l'est de la Méditerranée, un contexte encore fortement centralisateur

Dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM), le secteur du transport et de la logistique accuse un retard structurel important. Dominé par le transport

3 - Nathalie Bureau du Colombier, « Un rapport de l'OCDE pointe du doigt les déficiences du port de Marseille », *Econostrum.info* (www.econostrum.info).

routier, il est concentré sur le littoral et marqué par un déficit en infrastructures de transport urbain et rural qui est à l'origine d'une congestion des grandes zones urbaines. Parce que les collectivités locales sont encore peu structurées et sans véritable autonomie, la dynamique d'organisation de ce secteur reste largement dominée par le secteur public, de plus en plus fréquemment en partenariat avec les opérateurs privés sous forme de « contrats programmes » ou par le biais d'agences sous tutelle de l'État. C'est ainsi qu'en Algérie, la gestion des ports a été confiée à des établissements publics régionaux, dénommés « entreprises portuaires », dotés d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. Au Maroc, c'est l'Agence marocaine de développement de la logistique, créée en 2011, qui est le bras armé de l'État de la mise en œuvre de la stratégie nationale intégrée de développement de la compétitivité logistique (Royaume du Maroc, 2010) et qui fédère l'ensemble des intervenants : administrations, collectivités locales, acteurs économique. Elle dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière et agit sous tutelle de l'État. Le développement du port de Tanger a été confié à une autre agence, l'Agence spéciale Tanger méditerranéen, société anonyme contrôlée directement par l'État et dotée des prérogatives d'acteur territorial public sur la zone concernée, quand le développement de l'*hinterland* relève de l'Agence pour la promotion et le développement du Nord (APDN), première agence nationale de développement à vocation territoriale créée en 1996⁴.

L'objectif premier dans ces pays reste aujourd'hui la création d'un maillage national de plates-formes logistiques interconnectées et reliées aux flux internationaux, par le biais, prioritairement, de la libéralisation du foncier ou de la mobilisation des réserves foncières de l'État. Au Maroc, les agences de développement comme l'APDN, établissements publics rattachés à la primature et jouissant de l'autonomie financière, développent à l'image des collectivités régionales de « plein exercice », une vision stratégique pour l'avenir de leur territoire et investissent directement dans la réalisation d'infrastructures d'articulation et de connexion territoriale. L'APDN promeut ainsi différents projets, tels que la construction de la rocade méditerranéenne qui relie Tanger à Saïdia, qui réduit le temps de trajet de onze à sept heures, l'amélioration du réseau routier existant et surtout la construction de routes et de pistes rurales afin de structurer le territoire qui s'adosse à la zone portuaire de Tanger-Med. Les synergies entre ces deux dynamiques, territoriale d'un côté et d'agence de l'autre, ne sont pas aujourd'hui optimales mais, forte de son expérience acquise durant ces deux dernières décennies, l'APDN apparaît aujourd'hui comme un vecteur important du renforcement des capacités et de transfert d'expertises fonctionnelles au profit des régions et des autres collectivités locales dans le cadre du processus de régionalisation avancée. S'il n'existe pas encore de véritables stratégies territoriales qui viendraient compléter l'approche nationale en matière de transport et de logistique et en affiner les retombées locales, on peut supposer que la régionalisation viendra combler ce « chaînon manquant » dans les années à venir.

La Turquie est un autre très bon exemple de cette dynamique. Positionnée stratégiquement entre l'Asie et l'Europe, dotée d'un potentiel économique à l'exportation

4 - Pour une analyse de la stratégie logistique du Maroc, voir Abis (2013).

en plein essor et engagée dans le processus d'adhésion à l'UE, ce pays a pris conscience de la nécessité d'organiser un schéma de transport et d'infrastructures logistiques à la mesure de ces enjeux, par la création notamment d'un réseau de dix-sept « villages logistiques » régionaux. Là encore, l'État est le principal protagoniste au côté des acteurs privés ; les collectivités territoriales n'ont quant à elles pas encore pris la mesure du rôle qu'elles pourraient jouer dans une telle dynamique qui aura nécessairement des répercussions sur le tissu local.

Quand les autorités locales et régionales s'allient pour faire valoir les intérêts régionaux

Les États membres et aujourd'hui l'Europe ont compris l'importance du secteur des transports pour l'économie et le bien-être des citoyens : les investissements consentis en matière d'infrastructures routières, ferroviaires et maritimes sont dorénavant très importants. Articulés à des logiques de renforcement de la compétitivité de l'économie européenne, les différents corridors en cours de réalisation dessinent la carte des futurs flux de marchandises. Dans les choix politiques inhérents à ce type d'investissement, les autorités locales et régionales sont très attentives à ne pas se retrouver écartées ou isolées. Directement ou par l'intermédiaire de leurs réseaux, elles se mobilisent donc activement pour orienter ces investissements.

La consultation publique lancée par la Commission européenne (CE) de mai à septembre 2010 sur la future politique du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) en est une parfaite illustration. De nombreuses collectivités territoriales méditerranéennes ont exprimé leur point de vue, à titre individuel et par la voie d'organisations déjà existantes ou de coordinations nouvelles promues spécifiquement à cette occasion. Ces collectivités ont notamment mis en exergue le paradoxe qui prévaut aujourd'hui : le centre de gravité du fret européen est l'Europe du Nord, y compris pour les produits destinés à l'Europe du Sud, débarqués dans les grands ports du Nord de l'Europe avant d'être acheminés par différents modes de transport vers le Sud. Les collectivités ont ainsi fait valoir que les ports de la Méditerranée par lesquels transitent 25 % des flux maritimes mondiaux ont un rôle à jouer et des flux à capter et doivent être connectés aux RTE-T, en insistant sur l'importance de l'enjeu d'une réduction des flux de CO₂ qui devrait être un objectif prioritaire pour l'UE.

L'Émilie-Romagne, région italienne, a souligné le rôle que pourraient jouer les ports de l'Adriatique. La création de l'association des ports italiens, slovènes et croates, NAPA, en 2010 va dans ce sens. Mais c'est la région PACA, en France, qui a véritablement porté le lobbying des ports de la région et plaidé en faveur d'un rééquilibrage des RTE-T vers la Méditerranée en soutenant la diversification des portes d'entrée de l'Europe en matière de fret à longue distance pour les positionner au plus près des bassins de population, une meilleure intégration du RTE-T aux espaces périphériques méditerranéens, et la recherche d'une cohérence avec le réseau trans-méditerranéen de transport (RTM-T).

Il convient d'évoquer également l'initiative portée par des professionnels regroupés au sein de l'association FERRMED⁵, rapidement relayée par les collectivités territoriales et notamment par les Communautés autonomes espagnols, que soit retenu, dans le cadre du schéma européen, le développement d'un couloir ferroviaire de fret réfrigéré reliant directement le sud au nord de l'Europe pour améliorer la distribution dans toute l'Europe des produits méditerranéens, et notamment des fruits et légumes. Cette action devrait donner lieu, à l'initiative de la ville de Barcelone, à la constitution prochaine d'une association des villes liées à la zone d'influence du grand axe FERRMED.

La Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM), réseau de près de cent soixante régions issues de vingt-huit pays, s'est également montrée très active, en pointant notamment l'insuffisance de consultation, par la Commission européenne, des régions dans la politique RTE-T, alors même qu'elles sont souvent amenées à cofinancer sa réalisation.

Dans cette approche de lobbying des collectivités territoriales pour influencer sur la programmation européenne, citons l'initiative « Détroits d'Europe⁶ », lancée en 2009, qui regroupe quinze collectivités locales bordant huit détroits d'Europe. Elle vise à faire reconnaître les spécificités économiques, sociales, environnementales de ces espaces géographiques particuliers et à permettre l'émergence de projets de coopération territoriale, à l'image de ceux existant sur des espaces géographiques déjà reconnus comme l'espace alpin ou l'espace méditerranéen. Fait intéressant, elle ambitionne de s'ouvrir prochainement à des pays tiers du pourtour méditerranéen (Maroc, Tunisie, Turquie).

Dans son effort de structuration du territoire, l'Arc latin⁷, créé en 2002 et regroupant quarante-six collectivités territoriales de rang NUTS III de Méditerranée occidentale, a également engagé en 2011, de sa propre initiative, une étude comparative des expériences locales de développement du secteur de la logistique et du transport de marchandises en Espagne (Gérone, Tarragone et Lérida), en Italie (Plaisance et Novare) et en France (le cluster PACA et le département des Bouches-du-Rhône), qui se conclue par un ensemble de priorités d'intervention (Arc latin, 2011).

La revalorisation des produits locaux, une nouvelle donne

Après des décennies durant lesquelles les progrès techniques et biotechnologiques ont été le moteur essentiel de l'évolution d'une agriculture de plus en plus standardisée, celle-ci renoue aujourd'hui avec la dimension territoriale et la diversité.

Une diversité territoriale croissante des produits...

La régionalisation croissante de la politique agricole commune (PAC), l'idée d'améliorer la performance des stratégies nationales par une meilleure prise en compte des

5 - FERRMED (www.ferrmed.com).

6 - Détroits d'Europe (www.fr.europeanstraits.eu).

7 - Arc latin (www.arcolatino.org).

particularités territoriales ou la simple volonté de certains élus locaux d'intégrer l'agriculture dans leur stratégie de développement (par exemple en France sous la clause de « compétence générale ») font que les autorités locales et régionales se retrouvent de plus en plus souvent à aborder les questions agricoles. Ce faisant, elles en viennent à intégrer pleinement cette composante dans leur stratégie de développement territorial, passant du statut de simple exécutant de politiques nationales au rang de promoteur de stratégies agricoles territoriales qui cherchent à optimiser l'impact de cette activité économique pour le territoire. La production n'est plus une fin en soi, elle est saisie dans sa capacité à générer des emplois dans la région, à produire ou à préserver des paysages propices aux activités touristiques, à répondre aux enjeux environnementaux du territoire et à créer du lien social entre les populations.

Les stratégies des autorités locales et régionales mettent naturellement en avant la spécificité des productions du territoire comme élément de différenciation et de compétitivité. Cette approche est d'autant plus marquée en Méditerranée que cet espace géographique se distingue par la richesse de ses terroirs, de ses traditions agricoles et de ses cultures alimentaires. De fait, on assiste aujourd'hui à la multiplication des « produits locaux » qui célèbrent cette histoire presque oubliée. Cette évolution ne concerne pas uniquement les pays méditerranéens d'Europe. La dynamique très volontariste engagée par le Maroc dans le cadre du plan Maroc vert pour développer et promouvoir les « produits du terroir » de ce pays, aussi bien à l'exportation que sur le marché national, ou la reconnaissance d'indications géographiques en Tunisie montrent que les pays du sud de la Méditerranée se sont également engagés dans cette voie de la territorialisation des productions, quand bien même ces initiatives restent largement impulsées par l'État.

Les collectivités territoriales européennes, dans le cadre de leur action de coopération décentralisée⁸, se sont emparées de ce thème et s'engagent de plus en plus, à la demande de leurs partenaires du Sud, dans des programmes de développement agricole qui portent sur la structuration des filières de produits spécifiques. À titre d'exemple, citons ici le partenariat entre la région Champagne-Ardenne et la région de l'Oriental au Maroc depuis 1990, qui est à l'origine de la mise en place des deux premières indications géographiques (IG) marocaines : la clémentine de Berkane et le mouton Beni Guil. Et il est intéressant de noter que c'est dans le cadre de cette coopération qu'a été mise en place une formation en logistique et créé un DUT « emballage-conditionnement » des produits alimentaires à Berkane. Le projet d'amélioration des revenus des agriculteurs coordonné par le CIHEAM-IAM de Montpellier, dans le cadre du partenariat entre le conseil général de l'Hérault, en France, et le gouvernorat de Médenine, en Tunisie, vise quant à lui la promotion, prioritairement sur le marché national, des produits d'origine de Béni Khedache (huile d'olive issue de variétés typiques du territoire, miel de montagne, figues et olives séchées, etc.).

8 - Dans le cadre de la coopération au développement, l'approche décentralisée est relativement récente. La coopération décentralisée se définit comme l'ensemble des actions menées à l'international, entre deux ou plusieurs collectivités étrangères dans un intérêt commun. Les collectivités françaises sont reconnues comme des acteurs à part entière de l'action internationale de la France. Cette coopération est soutenue par le ministère des Affaires étrangères.

... qui s'accompagnent d'une restructuration des circuits de distribution

Cette évolution vers la différenciation du produit répond à une attente récente du consommateur⁹ qui souhaite aujourd'hui se construire une identité à travers l'acte de consommation, ce que révèlent la désaffection continue pour les grandes surfaces au profit des petites surfaces de proximité et l'intérêt croissant pour les produits « identitaires », même si le prix reste toujours un déterminant fort de l'achat, particulièrement en période de crise. Cette demande s'accompagne souvent d'une exigence en termes de qualité (gustative, nutritionnelle, sociale, etc.) qui doit être « certifiée », que ce soit par des appellations (appellation d'origine contrôlée, appellation d'origine protégée, etc.), des indications d'origines (indication géographique, indication géographique protégée, etc.) ou des labels (bio, équitable, éco-responsable, etc.). Les produits spécifiés territorialement répondent à l'évidence à ces nouvelles attentes.

En construisant la gamme de leurs produits du terroir, les collectivités territoriales peuvent en faire un élément d'action locale qui les conduit à s'impliquer dans la promotion quand ce n'est pas dans l'organisation même des nouveaux réseaux de distribution qui entendent consolider l'alliance producteurs-consommateurs locaux. D'où la multiplication des initiatives du type « promenades de fermes en fermes », « marchés paysans » ou « randonnées découvertes du terroir », qui constituent autant d'alternatives nouvelles pour le consommateur de s'approvisionner « directement » auprès du producteur.

Des réseaux de territoires émergent également, construits sur une identité commune de produits ou sur une mise en complémentarité des produits spécifiques de chacun des territoires considérés. La municipalité de Lari, en Italie, a ainsi développé avec la province de Pise, la région Toscane et d'autres partenaires la mise en valeur économique et culturelle de la cerise de Lari, créant une marque collective. Afin de renforcer les recherches pour améliorer les pratiques agronomiques et développer la promotion du produit, une « association nationale des villes italiennes de la cerise » a même été créée¹⁰. Pour sa part, le projet *Terra Nostra*, conçu et mis en œuvre par l'Arc latin, consiste à mettre en place un modèle alternatif de croissance en Méditerranée fondé sur les spécificités de chaque terroir par la création d'une marque territoriale de qualité : la marque Arc latin. Associées au tourisme rural, des « routes » sont tracées afin de favoriser le déplacement du consommateur vers les sources de production locale, dans une synergie inter-régionale qui traverse la Méditerranée, à l'image des routes des vins, de l'olivier et des saveurs ou des bio-itinéraires promus par les régions partenaires du programme européen Novagrimes¹¹.

La recherche d'une cohérence dans les politiques sectorielles locales peut également aboutir à des initiatives intéressantes qui montrent comment une politique locale peut influencer sur l'approvisionnement et l'organisation logistique. Cet exemple nous est donné, en France, par les collectivités territoriales qui, ayant en charge la

9 - Ce mouvement, que nous n'analyserons pas ici, traduit une évolution interne des sociétés, reprise par le marketing, avec une adaptation des process industriels à cette individualisation du consommateur.

10 - « Agriculture urbaine en Méditerranée », *Lettre de veille du CIHEAM*, 18, septembre 2011.

11 - Novagrimes (www.novagrimes.eu).

restauration collective dans les établissements d'enseignement primaire ou secondaire, ont décidé d'améliorer la qualité des repas (en y introduisant les produits bios notamment) tout en favorisant un approvisionnement local. Alors même que la restauration collective passait par des appels d'offres privilégiant le mieux disant, cette approche remet en question les règles de marchés publics pour y introduire une « préférence territoriale ». Elle impose également de revoir le circuit d'approvisionnement des cantines scolaires qui doit dès lors s'adapter à une offre plus dispersée, avec une diversification plus grande de produits et une saisonnalité retrouvée.

Vers l'émergence de politiques territoriales intégrées de sécurisation alimentaire

Partant d'actions ponctuelles visant le secteur de l'agriculture et la promotion des produits territoriaux, les autorités locales et régionales parviennent aujourd'hui à organiser finement les flux de produits à l'intérieur du territoire, selon une logique intégratrice et globalisante du « produire mieux pour consommer mieux ». L'initiative devient dès lors politique et c'est l'ensemble de l'organisation territoriale qui peut s'en trouver impactée. De telles initiatives se développent dans les pays du nord de la Méditerranée sur fond de crise, dans une quête de nouveaux modèles de société qui répondent aux insuffisances du modèle capitaliste mondialisé. Elles se développent également au niveau des villes et des mégapoles, dans une tentative d'apporter des solutions à une crise de l'alimentation urbaine que l'on sait explosive pour l'ordre social.

Des villes qui recouvrent leur fonction nourricière

Nourrir les villes est une préoccupation constante dans l'histoire. Assurer leur ravitaillement, c'est en premier lieu mettre en place un système politique pour sécuriser les approvisionnements, organiser et gérer les stocks afin de limiter la spéculation sur les produits alimentaires. Déjà, les pharaons avaient organisé des systèmes de stockage des récoltes pour prévenir les famines en périodes de basses eaux en Égypte. La question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que le taux de la population urbaine dans le monde, qui a dépassé les 50 % en 2007-2008, devrait atteindre 70 % en 2050, avec une population mondiale estimée à 9,6 milliards d'individus (en variante médiane), et que l'on doit dès maintenant être capable de gérer des mégapoles de plusieurs dizaines de millions d'habitants, dont le nombre ne cessera d'augmenter. Comment, dans ce contexte, garantir l'accessibilité des populations, notamment les plus pauvres, aux produits de base, à une alimentation saine et variée à des coûts acceptables quand les systèmes logistiques sont défaillants ?

L'agriculture urbaine et périurbaine peut, en partie, constituer une réponse. Pour la FAO, elle présente un avantage comparatif par rapport aux zones rurales pour l'approvisionnement des villes en produits frais tout au long de l'année (FAO, 2012). Les villes méditerranéennes, qui ont une longue tradition d'agriculture urbaine et périurbaine, retrouvent par ce biais leur fonction nourricière, avec des résultats variables selon que ces initiatives sont soutenues ou non par des politiques locales, voire nationales¹².

12 - « Agricultures urbaines en Méditerranée », *Lettre de veille du CIHEAM*, 18, septembre 2011. Voir aussi Abis et Brun (2012).

La Tunisie a connu au cours des quarante dernières années une urbanisation croissante qui s'est faite, comme dans d'autres pays du Maghreb, au détriment de l'agriculture. Elle a pourtant été l'un des premiers pays d'Afrique à reconnaître la menace de l'expansion urbaine pour sa production alimentaire en prenant des dispositions législatives. Malgré les difficultés à faire appliquer ces lois et à empêcher la spéculation foncière, la production alimentaire en zone urbaine et périurbaine se poursuit et de nombreux agriculteurs se tournent vers le maraîchage : le Grand Tunis et les plaines environnantes approvisionnent la métropole avec quelque 380 000 tonnes de fruits et légumes par an, soit 10 % de la production nationale. Au fur et à mesure que l'accès au marché central devient de plus en plus difficile, les produits sont vendus sur les marchés de proximité, dans de petits commerces et par les vendeurs de rue à de faibles coûts (réduction de coûts de transport et des taxes qui frappent les marchés de gros). Cette agriculture reste, malgré tout, peu rentable pour les cultivateurs urbains. En Algérie, l'agriculture urbaine et périurbaine est peu valorisée. Aucune mesure de promotion n'est prévue dans les politiques agricoles. Une étude a montré que les responsables locaux ont un poids décisif dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire mais que les règles pour protéger l'héritage agricole de la ville ne sont pas appliquées.

Dans les pays dans lesquels la décentralisation est plus aboutie, notamment dans les pays méditerranéens de l'Europe, des initiatives pour développer ce type d'agriculture ont été lancées par les autorités locales et sont parfois associées à de nouveaux services (aspect sociétal, valorisation des paysages). En Italie, des dizaines de communes ont décidé d'attribuer des zones maraîchères aux jeunes, aux retraités ou aux chômeurs dans le cadre de programmes d'accompagnement social. Autre exemple significatif, les jardins potagers périurbains d'Ostuni, dans la région des Pouilles, d'une forte valeur historique et paysagère, qui avaient connu une période de déclin dans les années 1980, ont pu être réhabilités grâce à une initiative de la société civile, avec l'appui de la municipalité. Une marque a même été créée pour les produits venant de cette zone et la région finance, à hauteur d'un million d'euros, une politique de qualité pour requalifier cette zone¹³.

Cependant, pour améliorer de manière efficace la sécurité alimentaire des consommateurs urbains, il faut augmenter l'efficacité des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires (SADA) au niveau local (acheminement des vivres, triage, emballage, stockage, transformation, vente au détail et vente ambulante), opérations dans lesquelles, nous l'avons vu, les collectivités locales ont un rôle à jouer. C'est pourquoi la FAO a mis en place un programme d'assistance aux collectivités locales dans les pays en développement et en transition afin de définir des politiques urbaines et préparer des programmes urbains de développement des SADA. Selon certains experts, l'autosuffisance agricole des villes relève cependant de l'utopie et aucune ville au monde ne serait en mesure d'assurer son autonomie alimentaire en l'état actuel de nos savoir-faire.

13 - « Agriculture urbaine en Méditerranée », *Lettre de veille du CIHEAM*, 18, septembre 2011.

La création des systèmes alimentaires territoriaux

Le premier sommet des « régions du monde »¹⁴ sur la sécurité alimentaire qui s'est tenu à Dakar en janvier 2010 avait permis de montrer que les autorités locales et régionales pouvaient jouer un rôle clé dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et qu'elles étaient en capacité de répondre à ce défi en adoptant des solutions novatrices et efficaces. Lors du deuxième sommet de l'Organisation des régions unies/FOGAR, qui s'est déroulé à Medellin en octobre 2012, les régions du monde se sont engagées à mettre en œuvre une approche territoriale globale de la sécurité alimentaire et ont adopté le principe de la création d'un « système alimentaire territorial » (SAT).

Cette approche entend contribuer à apporter une réponse à l'instabilité des marchés, permettre d'anticiper les crises et diminuer la facture alimentaire en rapprochant les zones de production et de consommation. Ce faisant, il s'agit également, en mobilisant l'économie agricole locale au profit de la sécurité alimentaire locale, de promouvoir un modèle d'économie territoriale durable et responsable qui optimise l'utilisation des ressources du territoire, contribue à redynamiser les territoires ruraux, lutte contre les gaspillages tout au long de la filière alimentaire, en favorisant la consommation optimale des produits et le recyclage systématique, et se préoccupe du bien-être des populations résidentes.

À partir d'initiatives réussies, un concept global d'approche territoriale de la sécurité alimentaire doit être élaboré et testé sur des territoires pilotes afin de démontrer la capacité d'un SAT à assurer progressivement, au fur et à mesure de son développement, la sécurité alimentaire durable des personnes et notamment des populations les plus fragiles sur son territoire, en créant des mécanismes de gouvernance mobilisant tous les acteurs de ce territoire. Le SAT doit permettre le maintien de l'agriculture locale sur un mode plus durable, la redynamisation des savoir-faire traditionnels ainsi que la consommation de produits locaux et de saison. Il doit aussi favoriser la transformation et la distribution locales et permettre la création d'emplois sur place. Dans ces conditions, la question du transport et de la logistique nécessaires à la mise en œuvre d'une telle stratégie est centrale. Plusieurs expériences ont déjà fait leurs preuves (en Colombie, au Brésil) et pourraient être transposées de façons bénéfiques dans les PSEM qui restent très dépendants des importations et souffrent de faiblesses structurelles dans les domaines du transport et de la logistique.

Conclusion

En mettant en place des politiques de production agricole à l'échelle des territoires, les autorités locales et régionales deviennent de véritables prescripteurs d'une organisation des flux et de la logistique dès lors qu'elles s'engagent dans des stratégies globales de sécurisation alimentaire territoriale. Quel sera le poids de telles politiques à l'avenir ? Assistera-t-on à un repositionnement territorial généralisé ou de telles initiatives resteront-elles des épiphénomènes dans un marché ouvert et mondialisé ?

14 - Organisation des régions unies/FOGAR (www.regionsunies-fogar.org).

Des éléments externes aux territoires auront une influence sur les modalités à venir du commerce des produits agricoles, qui viendront contrecarrer ou, au contraire, encourager ces politiques territoriales, tels que le coût de l'énergie, les éco-mesures environnementales visant à la réduction des pollutions et, bien sûr, le pouvoir d'achat des populations. Les choix de société des prochaines années seront également déterminants : mettront-ils en avant la croissance du PIB ou celle du bien-être social ? Privilégieront-ils l'intervention publique ou laisseront-ils la régulation aux marchés ? Etc.

Parmi les cinq scénarios pour le fret et la logistique en 2040 proposés par Samarcande Études et Conseil (Duong et Savy, 2011), trois placent les territoires en concurrence plus ou moins forte dans un système toujours plus mondialisé et asymétrique. Les deux derniers, qui mettent l'accent l'un sur une évolution de la demande et l'autre sur un changement radical des valeurs sociales, sont ceux qui envisagent une reprise en main par les territoires et par leurs populations de leur destinée et font écho, comme des scénarios d'aboutissement possible, aux politiques des villes et des régions que nous venons d'évoquer. Dans ces derniers scénarios, les échanges et le transport sur courte distance sont privilégiés et les pôles urbains locaux voient renaître les commerces de proximité et se renforcer leurs liens avec les territoires périphériques par le développement de la vente directe. Une économie plus autocentrée s'organise, favorisant de nouveaux comportements notamment en matière de réduction et de recyclage des emballages. La logistique associée s'en trouve modifiée, tant sous l'angle de la géographie de ses flux que de leur volume.

Tout en aidant leur territoire à se positionner sur les grandes voies internationales de transport par l'investissement et le lobbying, les autorités locales et régionales concourent également à dessiner des modèles de développement alternatifs plus éthiques et durables, qui redonnent une place centrale au territoire et aux populations qui y résident. Dans cette logique, de nouveaux modes relationnels entre production et consommation s'esquissent, qui pourraient avoir des répercussions importantes sur l'organisation des transports et de la logistique, s'ils venaient à se généraliser.

Cette puissance organisatrice et promotrice de dynamiques locales structurantes des autorités locales et régionales, en complément des politiques publiques et dans un dialogue avec les stratégies d'entreprises, mériterait d'être mieux mobilisée en amont lors de l'élaboration des politiques de transport et de logistique par les États et l'Europe. Cette approche serait d'autant plus pertinente pour les PSEM que nombre d'entre eux engagent des politiques de transport et d'aménagements logistiques et avancent dans un processus de régionalisation visant à donner plus de compétences aux collectivités. Ce rôle nouveau des collectivités territoriales, dont l'importance s'affirme, doit également être mieux pris en compte dans les programmes de recherche et dans les programmes de coopération euro-méditerranéens, afin que les expériences novatrices soient mieux analysées et partagées. Gageons qu'il s'agit là de chantiers que le CIHEAM et ses instituts sauront aborder dans les prochaines années.

Bibliographie

- Abis (S.) (2012), « Logistique et sécurité alimentaire en Méditerranée », *Les Notes du CIHEAM*, 68.
- Abis (S.) (2013), « Maroc : cap sur le développement logistique », *Note de veille de Futuribles*, 15 mai.
- Abis (S.) et Brun (M.) (2012), « No habrá desarrollo sostenible de las ciudades sin agricultura urbana », *Afkar/Idées*, 34, juin.
- AGAM (2010), *Livraisons et logistique urbaine : diagnostic, benchmark et préconisations*, Marseille, AGAM.
- Arc latin (2011), *Les Systèmes territoriaux locaux de la logistique et du transport de marchandises : comparaison d'expériences d'Arc latin. Rapport de synthèse*, Plaisance, Laboratoire d'Économie locale, Université catholique du Sacré Cœur.
- Banque européenne d'investissement (BEI) (2010), *Un réseau euro-méditerranéen de plateformes logistiques. Rapport de synthèse*, Luxembourg, BEI et FEMIP.
- Banque mondiale (2009), *Rapport sur le développement dans le monde 2009. Repenser la géographie économique*, Washington (D. C.), Banque mondiale.
- Banque mondiale (2012), *Connecting to Compete. Trade Logistics in the Global Economy*, Washington (D. C.), Banque mondiale.
- Bardin (I.) (2010), « La logistique urbaine : un défi à relever pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur », *ORT. Le journal des transports*, 68, p. 10-14.
- Çal (B.) (2010), « Logistics Villages to Link Eastern, Western Parts of Turkey », *Hürriyet Daily News*, 27 juin.
- CETMO (2010), *Le Secteur logistique sur la rive sud de la Méditerranée occidentale. Diagnostic et propositions pour améliorer l'offre de services logistiques. Cas des pays du Maghreb : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie*, Barcelone, CETMO.
- CIHEAM (dir.) (2010), *Atlas Mediterra. Agriculture, alimentation, pêche et mondes ruraux en Méditerranée*, Paris, Presses de Sciences Po-CIHEAM.
- Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) (2008), *Rapport Gold sur la décentralisation et la démocratie locale en Méditerranée*, Barcelone, CGLU.
- Collin (M.) (2005), « Nouvelles mobilisations productives des territoires autour des ports et des aéroports », dans A. Grillet-Aubert et S. Guth (dir.), *Déplacements. Architectures du transport, territoires en mutation*, Paris, Éditions Recherches, p. 129-136.
- Commission européenne (CE) (2011), *Handbook on the Regulation concerning a European Rail Network for Competitive Freight*, Bruxelles, Commission européenne, DG MOVE.
- Dablanc (L.) (2012), *Projet mégarégions. L'urbanisme logistique dans les mégarégions. Rapport final*, Champs-sur-marne, IFSTTAR/SPLOTT, ADEME.
- Duong (P.) et Savy (M.) (dir.) (2011), *Cinq scénarios pour le fret et la logistique en 2040*, Paris, Samarcande Études et Conseil.
- Ersoy (M. S.) et Tozanli (S.) (2012), « Le secteur du transport et de la logistique en Turquie », *Lettre de veille du CIHEAM*, 20.

FAO (2012), *Pour des villes plus vertes en Afrique. Premier rapport d'étape sur l'horticulture urbaine et périurbaine*, Rome, FAO.

FERRMED (2012), *News*, 10.

FERRMED (2013), *FERRMED Declaration Concerning the « EU Full Ferrmed Rail Freight Corridors »*, Bruxelles, FERRMED.

Merk (O.) *et al.* (2011), « Compétitivité des villes portuaires : le cas de l'Axe Seine (Le Havre, Rouen, Paris, Caen) – France », Paris, OCDE.

Merk (O.) et Comtois (C.) (2012), « Compétitivité des villes portuaires : le cas de Marseille-Fos », *OECD Regional Development Working Papers*, novembre.

Morganti (E.) (2013), « Urban Food Planning and City Logistics for Food Products : New Solutions for the Last Food Mile », *Notes d'alerte du CIHEAM*, 92.

Naili (M.) (2011), « Nourrir les villes en Algérie, un enjeu multidimensionnel », *Lettre de veille du CIHEAM*, « Agriculture urbaine en Méditerranée », 18, septembre.

Notteboom (T. E.) et Rodrigue (J.-P.) (2005), « Port Regionalization : Towards a New Phase in Port Development », *Maritime Policy and Management*, 32 (3), p. 297-313.

Novagrimes (2012), *Rapport final. Spécificité de l'agriculture méditerranéenne – Adaptation des produits méditerranéens aux nouvelles demandes des consommateurs*, projet Novagrimes.

Plan Bleu (2010a), *Les Transports de marchandises en Méditerranée : perspectives 2025*, Sophia Antipolis, coll. « Les cahiers du Plan Bleu », 7.

Plan Bleu (2010b), « Le transport maritime de marchandises : un facteur d'intégration méditerranéenne ? », *Les Notes du Plan Bleu*, 14.

Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME) (2009), *La Logistique en France : indicateurs territoriaux*, Paris, PIPAME.

Région Haute-Normandie (2009), *Schéma régional des infrastructures et des transports*, Rouen, région Haute-Normandie.

Région Haute-Normandie (2012), *Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Horizon 2015 : un nouvel équilibre au service des Haut-Normands*, Rouen, région Haute-Normandie, coll. « Suivi-évaluation », 5.

Région Île-de-France (2011), *Fret et logistique. Vers une nouvelle stratégie pour l'emploi et le développement durable*, Paris, région Île-de-France.

Région Languedoc-Roussillon (2009), *Stratégie régionale portuaire du Languedoc-Roussillon. Vers des ports de 4^e génération : moteurs de réseaux d'échanges intermodaux, intégrés et intelligents*, Montpellier, direction des Transports et des Communications, sous-direction des Ports.

Rejeb (I.) (2011), « Les enjeux de l'agriculture urbaine et périurbaine en Tunisie », *Lettre de veille du CIHEAM*, « Agriculture urbaine en Méditerranée », 18.

Réseau rural italien (2010), *Italian NRN Contribution to the « Short Supply Chain » Workshop*, 11^e congrès du National Rural Network, Bad Schandau.

Royaume du Maroc (2010), *Stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique 2010-2025*, Rabat, ministère de l'Équipement et des Transports, avril.

USAID (2010), « Morocco Economic Competitiveness : étude exploratoire sur l'offre et la demande de main d'œuvre qualifiée, secteur de l'agro-alimentaire, région de l'Oriental », *Morocco Economic Competitiveness Document*, 6.

