



DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DANS LES PAYS DU SUD : LES NIVEAUX TERRITORIAUX DANS L'ACTION PUBLIQUE ?

Colloque International

Les 4, 5 et 6 Novembre 2013 à Dakar (Sénégal)

Comité Scientifique

- ✓ Amadou Diop (GERAD)
- ✓ Jean-Marie Miossec (GRED/UPV-UM3)
- ✓ Francis Laloë (GRED/IRD)
- ✓ Freddy Destrait (SOS Faim)
- ✓ Eric Léonard (GRED/IRD)
- ✓ Philippe Lavigne Delville (GRED/IRD)
- ✓ Jean-Pierre Chauveau (GRED/IRD)
- ✓ Raffaële Cattedra (GRED/UPV-UM3)
- ✓ Gorgui Ciss (Univ. Dakar – Sénégal)
- ✓ Fatou Maria Drame (Univ. Saint-Louis – Sénégal)
- ✓ Odile Guedegbe (Univ. Abomey-Calavi - Bénin)
- ✓ Etienne Van Hecke (Univ. Leuven - Belgique)

Comité d'organisation

- ✓ Gherardi Monique (GRED/UPV-UM3)
- ✓ Bineta Dia Touré (GERAD)
- ✓ Mountagua Diallo (GERAD)



1. Contexte et problématique

Les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre dans les pays du Sud depuis les indépendances ont montré leurs limites. Elaborées et déployées dans un contexte de construction de l'Etat-Nation avec une organisation centralisée, ces politiques ont davantage servi à asseoir une administration d'Etat qu'à créer des pôles de croissance économique viables. Les populations, leurs mobilités et leurs activités ont rarement été prises en compte par ces politiques publiques territoriales, une certaine rupture s'organisant avec les besoins locaux des populations, confortée par l'insuffisance de moyens dans la mise en œuvre des projets. Progressivement, on a assisté à un « *aménagement sans le territoire* ».

Cependant, aujourd'hui, l'action publique se renouvelle à la faveur des profondes mutations territoriales contemporaines que connaissent les pays du Sud. Les dynamiques institutionnelles en cours, symbolisées par les processus de décentralisation et d'intégration régionale, entraînent une transformation du rôle de l'Etat. Ces transformations majeures provoquent un redéploiement géographique de l'action publique avec l'émergence d'acteurs territoriaux à l'amont comme à l'aval de l'Etat et, l'apparition de nouvelles échelles de gouvernance. Cette recomposition territoriale modifie les systèmes d'acteurs, les relations, les besoins et alimente une adaptation nécessaire de l'action publique. Sur le plan de la gouvernance générale, on assiste bien souvent à l'apparition d'une logique ascendante émanant des territoires, porteuse de demande activant une plus grande proximité en complément d'une logique descendante pilotée par l'échelon central. Désormais, l'action publique doit s'organiser selon une autre vision davantage fondée sur la négociation, la contractualisation, l'horizontalité avec le dialogue entre divers acteurs privés et publics situés à différentes échelles, du local au supranational. Dans les pays du Sud, diverses problématiques de développement territorial illustrent ce renouvellement en cours des formes de gouvernance et l'émergence de nouvelles sphères de l'action publique.

L'objectif de ce colloque est de confronter les analyses de chercheurs et de praticiens du développement territorial. La réflexion sur les nouvelles formes de gouvernance dans les pays du Sud s'appuiera sur des études théoriques et empiriques tirées dans divers contextes.

Trois (3) axes thématiques sont proposés :

AXE 1

De l'aménagement du territoire au développement territorial, une évolution de l'action publique dans les pays du Sud

Dans les pays du Sud, le glissement de l'aménagement du territoire au développement territorial est en train de s'opérer, dans le contexte de la promotion des politiques de décentralisation consacrant le retour du territoire dans l'action publique. Ce nouveau paradigme de développement recouvre des réalités qui prennent en compte le développement local, le développement durable, l'aménagement du territoire et la gouvernance territoriale. Ce qui semble le différencier de l'aménagement du

territoire, c'est une approche davantage « *bottom-up* », qui consacre l'émergence et le pouvoir des territoires, que « *top-down* » qui s'effectue selon une vision verticale. Le développement territorial apparaît aujourd'hui comme une alternative capable d'engendrer une nouvelle dynamique de développement, et constitue ainsi un facteur pour limiter la prégnance d'une régulation fortement centralisée. L'objectif de cet axe est donc de s'interroger sur le contexte, les facteurs territoriaux et institutionnels de cette évolution de l'action publique dans les pays du Sud en mettant en évidence l'intérêt de ce nouveau paradigme. Les communications présentées dans cet axe devront éclairer sur les conditions du glissement de l'aménagement du territoire au développement territorial et montrer en quoi le développement territorial constitue-t-il un nouveau paradigme ? D'autre part, les réflexions s'orienteront sur la question de la territorialisation de l'action économique dans les pays du Sud ? L'émergence du développement territorial comme nouveau paradigme de développement légitime donc le territoire et le consacre comme nouveau champ de l'action publique. Dans ce domaine, la dynamisation des territoires s'effectue par la « remontée par le bas », par l'amélioration des performances des producteurs ruraux. Celle-ci est sous-tendue par une modification de l'ensemble des conditions (institutionnelles, logistiques, associatives, etc) des cadres de vie de la société civile. Comment réussir la dynamisation des territoires ruraux, y construire l'action publique ?

Par ailleurs, dans un contexte de décentralisation et de mondialisation, des acteurs privés et associatifs s'organisent autour de la société civile et participent de plus en plus dans la gouvernance locale et mondiale. Ces acteurs ont un rôle à jouer et peuvent efficacement participer dans la définition des normes et la mise en œuvre de stratégies de développement territorial. Ainsi, la question qui se pose est de savoir à quelles conditions la société civile, les organisations paysannes notamment peuvent-ils être d'importants acteurs dans le processus de gouvernance et de développement territorial? Comment appuyer ces dynamiques ?

AXE 2 *Acteurs, normes et échelles de la gouvernance des ressources territorialisées*

La problématique de la gouvernance des ressources territorialisées constitue une priorité des politiques publiques de développement et un enjeu majeur pour les territoires et leurs sociétés. La question de la gouvernance de l'accès aux ressources est marqué par une triple pluralité, des règles et instances de régulation, des catégories d'acteurs engagés dans cette régulation, et des échelles de décision relatives à la production et la mise en œuvre des règles. Elle se caractérise aussi par la superposition des ressources (foncières, forestières, minières, hydriques, génétiques, etc) qui font l'objet d'un usage conjoint et parfois concurrent de la part de différentes catégories d'acteurs sur un même territoire.

Le regain d'intérêt observé depuis une vingtaine d'année relativement à la régulation de l'accès à ces ressources à des fins d'efficacité et de durabilité de leur usage a contribué à renforcer la pluralité des régimes de droits et des instances impliqués dans cette régulation. La mise en œuvre de programmes de reconnaissance et d'enregistrement des droits locaux "coutumiers", les opérations de classement et de protection de certaines ressources, le boom des investissements souverains ou privés pour l'exploitation de matières premières (agricoles, forestières, minières, biogénétiques), se sont combinés avec la mise en œuvre des politiques de

décentralisation et l'émergence fonctionnelle de nouveaux échelons administratifs pour créer des situations complexes, laissant une large marge d'expression aux jeux d'acteurs. Ces acteurs se caractérisent en outre par leur grande diversité et leur autonomie : organisations internationales, Etats, firmes, ONG, collectivités locales et territoriales de différentes natures, groupes d'appartenance socioprofessionnelle, religieuse, politique, ethnique, clanique, familiale, etc. Les situations d'ouverture/décentrement/éclatement du pouvoir décisionnel opèrent ainsi dans un cadre dominant de pluralité des règles et des instances habilitées à en sanctionner la mise en œuvre: les transferts de normes opérés dans le cadre de l'action publique, de l'investissement privé ou de projets de développement, loin de faire disparaître les régulations préexistantes, créent des situations de superposition des dispositifs institutionnels et alimentent les jeux stratégiques des acteurs autour de ces dispositifs.

Ces situations de pluralité des normes et des institutions prennent un relief particulier dans les contextes d'accroissement de la compétition pour les ressources, sous l'effet de la croissance démographique, des pressions commerciales et de celles qui émanent des acteurs de l'environnementalisme, pour générer des situations conflictuelles dont les pays du Sud, et singulièrement ceux d'Afrique Sub-saharienne, fournissent de nombreux exemples.

La complexification et la conflictualité croissante du champ de la gouvernance des ressources territorialisées suscitent de nombreuses questions:

- comment jouent les situations de pluralité des règles et des institutions dans le sens de leur articulation, leur complémentarité ou, au contraire, leur mise en concurrence conflictuelle?
- comment opèrent les formes de circulation des normes de l'action publique et comment fonctionnent les processus d'appropriation et d'hybridation des normes d'origine publique (étatique ou relevant de dispositifs de développement, incluant les dispositifs environnementalistes) et privée au niveau des territoires où ces normes sont mises en œuvre, notamment dans le cadre des programmes de décentralisation/ municipalisation ou de projets dans lesquels les principes de "gestion participative" ou de "responsabilité sociale/environnementale des entreprises" sont mis en avant?
- comment sont négociés et gérés les conflits liés à la gouvernance des ressources et comment ces conflits opèrent comme facteurs de transformation des régimes de gouvernance? Inversement, quels types de dispositifs de gouvernance de l'accès aux ressources s'avèrent favoriser l'expression, ou au contraire la régulation et la contention des conflits pour les ressources?
- comment interagissent et s'influencent mutuellement les dynamiques des régimes de gouvernance des ressources territorialisées et les dynamiques de recomposition territoriale ou de transformation des rapports (de hiérarchie ou de coopération) entre les territoires ?

AXE 3

L'approche multi niveaux comme nouvelle forme de gouvernance dans les pays du Sud

Dans un contexte d'émergence du développement territorial et de refondation des cadres de l'action publique, l'approche multi niveaux apparaît comme une nouvelle forme de gouvernance dans les pays du Sud. Au Sud, la mondialisation

(internationalisation des flux économiques, sociaux et culturels), l'importance des mobilités, l'accroissement des interactions rurales-urbaines, les dynamiques migratoires, les crises sociopolitiques, etc dépassent les cadres administratifs (frontières internes et externes). L'externalité voire la transnationalité des différentes problématiques de développement susmentionnées exige une solidarité entre les différents territoires. Par exemple, les fortes interactions villes-campagnes contemporaines dessinent de nouvelles territorialités et illustrent la pertinence du territoire, en tant qu'espace construit (donc différent du cadre administratif), comme sphère de l'action publique. Ainsi, les territoires administratifs ne constituent plus les seuls cadres pertinents pour la territorialisation de l'action publique qui doit désormais tenir en compte les logiques territoriales des acteurs. Comment mettre en œuvre l'action publique dans un tel contexte ? A quelles conditions, avec quels acteurs et à quelles échelles ?

Constat est fait que le développement territorial ne peut être cohérent, équilibré et durable sans une coordination entre les différents échelons et acteurs dans le cadre d'une gouvernance multi niveaux. L'approche multi niveaux est l'action coordonnée des acteurs de différentes échelles territoriales fondée sur le partenariat et visant à mettre en oeuvre des politiques territoriales. Dans le cadre de cet axe, il s'agit de juger en quoi l'approche multi-niveaux constitue une nouvelle forme de gouvernance ? Les analyses attendues devront éclairer sur le nécessaire développement de l'inter-territorialité, le renouvellement du rôle de l'Etat et le jeu d'échelles entre local et supra-national.

2. Méthodologie

Le colloque constitue un espace d'échange important pour les chercheurs et les praticiens du développement territorial. Il mettra en évidence deux approches essentielles et complémentaires :

- **Une approche pragmatique** qui profitera aux praticiens du développement territorial, des collectivités territoriales, des Bureaux d'études, des ONG, etc. Ces acteurs exposeront d'abord leurs pratiques de développement territorial et échangeront aussi sur leurs expériences respectives.
- **Une approche académique** qui profite aux chercheurs de différentes disciplines intégrant l'action publique dans leur domaine d'étude. Ces chercheurs animeront des débats scientifiques qui vont renforcer les fondements théoriques des nouvelles formes de gouvernance dans les pays du Sud.

Signalons que ces deux approches ne sont séparées que dans un but didactique. En fait, chaque partie se nourrit de l'autre : les opérationnels apportent aux universitaires une leçon d'application concrète et d'innovation constants par adaptation à un milieu différencié et évolutif ; les académiques qui disposent d'un recul et d'un temps de réflexion s'inscrivent dans une dimension plus empirique, se préoccupant des évolutions territoriales et sociétales en cours.

A côté du colloque lui-même, un « side-event » sera l'occasion d'articuler ces débats autour d'approches concrètes, autour de la **négociation des règles et dispositifs de gestion des ressources naturelles renouvelables au Sahel**. La question de la gestion locale de ces ressources est à l'ordre du jour depuis quelque temps déjà, mais elle se heurte à la pluralité des normes et des instances. Prenant au sérieux la dimension socio-politique de la gestion des ressources naturelles et de la mise en place de nouvelles régulations, dans une perspective d'action publique concertée, le projet NEGOS-GRN (<http://www.foncier-developpement.fr/acteur/negos-grn/>), projet de recherche action réunissant opérateurs et équipes de recherche, a voulu approfondir les conditions et expérimenter des démarches de gestion concertée/négoiée des ressources naturelles, en restituant les expériences dans leur contexte social et politique local, et en discutant de façon approfondie les conditions de la concertation/négoiation. Là où on voit des projets produire des guides méthodologiques très normés sur l'établissement de conventions locales, les membres de ce projet ont privilégié la reconnaissance de la diversité des intérêts et des points de vue, et tenter de favoriser des processus ouverts de concertation/négoiation pour formuler le problème d'une façon recevable puis négocier les règles du jeu permettant d'y faire face. Dans ce side-event, proposé par le Gret et l'IRD/UMR GRED, des partenaires de ce projet restitueront leur démarche et en présenteront les résultats : une série de « notes de politiques » explicitant les concepts et les enjeux, et un guide méthodologique destiné aux élus locaux et aux opérateurs qui les appuient.

3. Calendrier et organisation

Le colloque se déroulera à Dakar (Sénégal) les **4, 5 et 6 novembre 2013**. L'agenda ci-dessous décline les principales activités ainsi que les horaires.

AGENDA COLLOQUE INTERNATIONAL

HORAIRES	ACTIVITÉS
1^{er} JOUR: LUNDI 04 NOVEMBRE 2013	
8H30 - 9H	Accueil et inscription des participants
9H - 9H30	Ouverture du colloque. Propos introductifs
9H30 - 10H30	<i>Discours Officiel</i> <i>Discours Commissaire UEMOA</i>
10H30 - 11H	Pause-café
	Communications/débats Axe 1: De l'aménagement du territoire au développement territorial, une évolution de l'action publique dans les pays du Sud Modérateur: Mr le Représentant IRD
11H00 - 11H45	<i>Conférence introductive: Aménagement du territoire, développement territorial. Une évolution de l'action publique dans les pays du Sud, Pr Jean Marie Miossec</i>
11H45 - 12H00	<i>L'attractivité des territoires, enjeux et perspectives en matière d'aménagement du territoire, Mme Awa Guèye Thioune</i>
12H45 - 13H00	Débats
13H00 - 15H00	Déjeuner Modérateur: Mr Ibrahim Adamo
15H00 - 15H30	<i>Les nouveaux outils de planification, un levier pour contribuer à conforter une gouvernance territoriale rénovée, Jean Michel Evin Dgs agence urbaine région de Grenoble</i>
15H30 - 15H45	Stratégie de développement territorial (PNDL)
15H45 - 16H15	Pause-café
16H15 - 17H30	Débats
2^{er} JOUR: MARDI 05 NOVEMBRE 2013	
	Communications/débats Axe 2: Acteurs, normes et échelles de la gouvernance des ressources territorialisées Modérateur: Mr Eric Léonard
9H - 10H30	<i>Acteurs, normes et échelles de la gouvernance des ressources territorialisées, Approche territoriale et gestion décentralisée des ressources naturelles en Afrique : cas de la Communauté Forestière du Moyen Ouémé (CoForMO) au Bénin.</i>
10H30 - 11H	Pause-café
11H - 11H30	<i>Side-event : Négocier et institutionnaliser les règles de gestion des ressources naturelles renouvelables : l'expérience du projet NEGOS-GRN, Phillipe et Cheikh Omar Ba</i> Modérateur: Forum Civil
11H30 - 11H45	<i>Rôles des faïtières paysannes dans la gouvernance territoriale, Freddy Destrait</i>
11H45 - 12H30	Missions et rôle des Organisations Paysannes dans la gouvernance des territoires : FONGS
12H30 - 13H00	Débats
13H - 15H00	Déjeuner
	Communications/débats Axe 3: L'approche multi niveaux comme nouvelle forme de gouvernance dans les pays du Sud Modérateur: Mr Le Président du Comité de pilotage
15H00 - 15H15	<i>L'approche multi niveaux comme nouvelle forme de gouvernance dans les pays du Sud : dispositifs institutionnels et instruments de développement territorial au niveau de l'UEMOA</i>
15H15 - 15H45	Recomposition territoriale et nouvelles formes de territorialisation de l'action publique : le sens de l'acte 3 de la décentralisation au Sénégal Pr. Amadou Diop
15H45 - 16H	Panel sur les crises territoriales en Afrique Sahélienne Ousmane SY , John IGUE et Jean Marie MIOSSEC
16H00 - 16H30	Pause-café
16H30 - 17H00	Débat
17H00 - 17H30	Synthèse générale du colloque, conclusions
3^{er} JOUR	
9H - 15H00	Sortie de terrain à Yenne et Déjeuner à Saly