*Séminaire régional de l'UE (Cotonou, 24-26 novembre 2015)*

**L'Approche Territoriale du Développement Local**

**Qu'implique-t-elle et comment la promouvoir dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale ?**

*Ce séminaire régional à Cotonou s'inscrit dans une lignée de rencontres et réflexions engagées depuis deux années par la Commission européenne pour repenser son approche envers la décentralisation et le développement local, entre autres par l’adoption d’approches territoriales, tel que préconisé dans la Communication de la CE sur les autorités locales de 2013. Destiné en priorité aux Délégations[[1]](#footnote-1) de l’Afrique francophone, le séminaire a néanmoins été ouvert à d'autres acteurs clés du développement local pour favoriser les débats: représentants d’instances étatiques, d'organisations de la société civile africaines, autorités locales et leurs associations, États membres, chercheurs, assistants techniques, etc.*

Les échanges ont été structurés selon trois volets : dans un premier temps, il s'agissait de **clarifier la notion** d' « Approche Territoriale du Développement Local » (TALD) dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest et Centrale. Dans un second temps, les travaux ont porté sur **l'opérationnalité** des concepts et sur **la mise en œuvre pratique** d'une approche territoriale du développement local, en utilisant les outils offerts par la coopération européenne. Enfin, les dernières sessions ont été consacrées à **l'articulation de ces deux dimensions** en fonction des Etats et contextes, et ont permis de partager une **vision critique** des environnements, des acteurs et des modalités d'action, en général.

De ces débats dynamiques et de ces interactions constructives ont émergé des messages clés et des pistes d’action possibles pour le futur.

1. **Il demeure nécessaire de s'accorder sur les termes, les concepts, les objectifs portés par une approche territoriale du développement local**

Au niveau des institutions européennes, le TALD reste trop souvent perçu comme un nouveau type de *“projet”* à mettre en oeuvre au niveau local, alors qu'il s'agit en fait d'un “**cadre conceptuel”** et une **“méthode”** pour penser et appréhender les réalités complexes des territoires et du développement. C'est un **cadre d'orientation** pour appuyer des processus endogènes des territoires dans le domaine politique, institutionnel, économique, social et culturel.

Du point de vue des autres institutions internationales ou des gouvernements centraux, il existe toujours une confusion, et l'approche territoriale du développement est souvent comprise comme la **territorialisation des politiques publiques formulées au niveau national**.

Ceci reflète **deux logiques de développement territorial** qui ont tendance à être opposées, ou du moins portées par des acteurs différents : une logique descendante « *top-down* » et une approche ascendante, « *bottom-up* ». L'approche territoriale du développement local vise justement à articuler ces deux logiques et à promouvoir une vision intégrée et multi-scalaire du développement.

La **logique descendante**, classiquement portée par les PTF, a largement révélé ses limites et ses résultats sont globalement peu probants : les territoires et leurs acteurs restent majoritairement exclus des processus décisionnels et demeurent les réceptacles de programmes et projets impulsés par le niveau central, appuyé par les institutions internationales. Certains États privilégient même la recentralisation de fonctions pour « adapter » leurs politiques décentralisées, court-circuitant ainsi tout processus endogène de développement et d'émancipation politique, administrative et financière. Certes, des efforts ont été menés en matière de coordination et de participation, mais ils restent insuffisants pour impulser des changements profonds et structurels.

La **logique ascendante** reconnaît quant à elle la pertinence des savoirs locaux, des compétences des citoyens, des autorités locales ou des communautés. Cette approche “par le bas” prend en compte les dynamiques et mobilisations endogènes, et cherche à identifier les richesses et potentiels des territoires, les obstacles qui entravent leur développement ou les résistances au changement.

En se centrant sur le territoire et sa complexité, cette démarche est fondamentalement transversale, inclusive, intégrée ; le territoire est entendu comme un **système**, dont chaque acteur, secteur, doit être pris en compte. Les **autorités locales** ont sans aucun doute un rôle majeur à jouer, en tant que chefs d'orchestre du développement territorial et de catalyseurs des énergies : leurs prérogatives doivent ainsi dépasser la simple exécution de politiques nationales et les gouvernements locaux doivent être reconnus en tant qu'**acteurs politiques, porteurs de leur propre légitimité**.

Le lien entre ces deux logiques et leurs politiques est essentiel, afin d'éviter toute déconnexion avec la réalité du terrain, d'un côté, ou tout enfermement dans un local ignorant du monde globalisé, de l'autre côté. Les PTF peuvent tout à fait participer à cette articulation et **favoriser la complémentarité des approches**, en exploitant leur savoir-faire acquis au niveau central et en innovant au niveau local.

1. **Malgré le caractère novateur de l'approche territoriale et les confusions persistantes en matière de définition, il existe un réel potentiel pour cette démarche dans le contexte Centre et Ouest-Africain.**

De nombreux facteurs d'optimisme sont présents, en commençant par le **dynamisme de la société civile et l'éveil politique au niveau local**. Des initiatives formelles ou informelles sont prises par les acteurs, pour se saisir de leur propre développement et influer sur la vie politique, à toutes les échelles. Les populations se révèlent actives et engagées, et souvent apparaissent comme étant « en avance » par rapport à leur gouvernement central, **à l'avant-garde** du développement et de la modernisation des États. Témoignant de leur attachement aux territoires et à leurs valeurs, les citoyens font également preuve de beaucoup plus de pragmatisme et de flexibilité pour assurer leur subsistance et construire des alliances favorables au développement économique local.

Outre ces coalitions, de nombreuses collaborations novatrices ont pu être identifiées localement, entre autorités locales, organisations de la société civile et citoyens, qui favorisent la « bonne gouvernance » locale. Parmi les exemples discutés on peut citer la mise en place de « cadres intégrateurs » (des espaces de concertation multi-acteurs au niveau communal) par la Maison de la Société civile au Bénin, le système de certificat de « bonne gouvernance » par le Forum Citoyen au Sénégal ou des autorités locales sollicitant l'appui des OSC et des partenariats pour fournir des services, gérer les circonscriptions ou encourager les territoires sont autant d'exemples d'une vitalité démocratique et économique locale, dont les PTF pourraient s'inspirer et favoriser.

Malgré ces éléments encourageants, il convient d'aborder cette approche territoriale avec prudence et d'éviter les potentiels écueils. Tout d'abord, favoriser le TALD requiert un **investissement durable et ancré**, puisque ce sont les processus de long terme qui sont encouragés. Il existe un risque que ce paradigme soit considéré comme une « mode » passagère et qu'il suscite des renoncements, devant la complexité et l'exigence de la démarche. Bien que l'expérimentation soit encouragée, l'objectif est de déboucher sur des changements de fond, qui touchent non seulement les acteurs et les territoires mais les **structures-mêmes**, politiques, économiques, institutionnelles. L'ancrage dans des temporalités longues est ainsi primordial.

Ensuite, les contextes nationaux ne sont pas nécessairement favorables. La plupart des États d'Afrique de l'Ouest et Centrale sont très **bureaucratiques**, demeurent dominés par des **élites « centrales »** et peuvent être considérés comme « **fragiles** ». Ils gouvernent des sociétés de plus en plus jeunes et parfois désœuvrées, faute de développement économique et d'espoir social et confrontées à des inégalités croissantes. Ces difficultés peuvent conduire à des formes de désaffection des populations et au « *dés-aménagement* » de certains territoires. En outre, même si ces défis commencent à être pris en compte dans les orientations stratégiques et législatives des autorités nationales, elles demeurent trop souvent confinées au rang d'intentions. L’application des textes est limitée et l'État de droit n'est pas suffisamment établi et conforté. Les réformes de décentralisation et leur application révèlent ces disjonctions, entre engagements énoncés et réalité de terrain : par exemple, le transfert des compétences est largement réalisé, mais sans être accompagné par le transfert des ressources, privant ainsi de pouvoirs les autorités. Cette forme de « **décentralisation incomplète** » est d'ailleurs contre-productive, brouillant les responsabilités des parties prenantes et créant des frustrations.

Le phénomène de la « main tendue » et une certaine déresponsabilisation des autorités locales ont été également maintes fois soulevés, insistant sur le caractère peu mature des États. À nouveau, la clarification du rôle et des prérogatives des différents acteurs est primordiale, et cette exigence peut être portée et encouragée par les PTF.

Enfin, la définition des territoires et la question des échelles méritent également des précisions : le **territoire n'est pas nécessairement le local – communal**, ou le plus petit échelon politique et administratif. Les territoires dépassent les découpages administratifs, et sont pluriels, dynamiques, évolutifs : à chaque territoire son échelle, sa définition, ses caractéristiques qu'il convient d'établir mais également de régulièrement **réinterroger**.

Cela requiert une certaine flexibilité dans l'approche et l'habileté des acteurs, notamment des équipes des DUE, dont les réflexes et les manières de travailler et d'appréhender les problèmes demeurent parfois « formatés » par les pratiques traditionnelles centralisées ou sont entravés par des contraintes managériales croissantes. Il s'agit de s'affranchir d'une vision et approche très centralisées et centralisantes pour tenter d'**atteindre plus directement les acteurs locaux** et de les inclure comme partenaires, ce qui requiert sans doute des transformations de fond pour la Commission, notamment.

1. **Quels sont ces changements à mettre en place ? Pragmatisme, réalisme et exigence sont au cœur de cette démarche**

Tout d'abord, une connaissance fine de la situation des pays partenaires est primordiale : les **analyses d'économie politique** peuvent et doivent aider à mieux comprendre les enjeux, les limites ou blocages à l'action publique et au développement, et à stimuler des processus de long terme, constructifs, durables et pertinents pour les pays concernés.

En tant qu'acteur de la coopération et du développement, l'UE et les Délégations ont un rôle fondamental à jouer, mais un rôle qui est et qui doit rester raisonnable et réaliste. Il faut parvenir à trouver la porte d'entrée ou l'angle d'attaque pour l'action, parvenir à mieux identifier la *plus value* de la coopération européenne, réduire la complexité des procédures, prioriser les résultats recherchés et définir clairement les ambitions. S'engager dans un **processus itératif et réflexif**, où les succès sont valorisés, les échecs reconnus et les limites acceptées, est une condition *sine qua non* pour fournir une aide efficace et mener des partenariats efficients.

La dimension non-financière de la coopération doit également être encouragée, l'UE ayant une capacité certaine à **favoriser dialogue politique et échanges multi-acteurs**. Les Délégations peuvent également endosser le rôle de facilitateur ou de coordinateur entre les PTF, qu'ils s'agissent des États Membres, des autres institutions internationales ou des bailleurs de fonds : malgré les efforts de coordination voire de programmation conjointe, les échanges de connaissances, d'informations et l'harmonisation sont insuffisantes et conduisent à la **duplication d'action, à des interventions juxtaposées et contre-productives, voire à la mise en concurrence de territoires**.

La sortie d'une action « hyper-locale », segmentée et sectorielle passe par plus de **cohérence**, de décloisonnement des acteurs, de lutte contre les silos et d'articulation des échelles territoriales.

Outre ce rôle transversal, les Délégations ont également vocation à détecter et encourager les « **déclencheurs** » d'autres formes de développement : identifier les détenteurs de *leadership* local et renforcer ces agents de changements, d'influence et de contre-pouvoirs, contribuer à lever des pesanteurs structurelles ou culturelles qui entravent les dynamiques locales, etc.

Ces angles d'attaque nécessitent néanmoins des changements dans les pratiques des DUE et dans les cadres posés par le Siège : permettre et accepter des **indicateurs différents**, notamment qualitatifs, introduire une plus grande **flexibilité** des logiques d'intervention et de temporalités des actions, permettre la contractualisation d'objectifs partagés par des différents acteurs, poursuivre la co-production de politiques publiques et d'actions.

Bien que les débats aient souligné les limites des instruments existants et le besoin de réformer les pratiques, la situation actuelle requiert de faire preuve d'**ingéniosité et de créativité** dans l'utilisation des outils de coopération et de financement, de l'Appui Budgétaire en passant par l'approche projet dans le bilatéral ou à l'usage stratégique de la ligne thématique Organisations de la Société Civile – Autorités Locales.

**Pour conclure et synthétiser, certains principes directeurs pour promouvoir l'approche territoriale du développement local ont été identifiés :**

|  |
| --- |
| **>** Connaître les dynamiques territoriales porteuses et identifier les acteurs clés, les « déclencheurs »  **>** Inciter l'action collective des acteurs composant le triptyque de la gouvernance ; autorités (à toutes les échelles), secteur privé, société civile, dont ses formes organisées  **>** Adopter une vision intégrée du développement territorial et économique en brisant les carcans des échelons administratifs et les silos sectoriels  **>** Reconnaître la nature non-linéaire des processus TALD et prendre en compte leur caractère itératif  **>** Etablir des systèmes de suivi et d'évaluation intelligents et adaptés pour mesurer les progrès et les processus de changement impulsés  **>** Apporter des appuis cohérents et exigeants (entre les politiques nationales, les PTF, autres acteurs)  **>** Appuyer les facilitateurs de processus TALD et favoriser leur action directe, qu'il s'agisse d'autorités locales ou d'organisations de la société civile locale |

1. Une dizaine de Délégations étaient représentées, principalement par les responsables des secteurs Décentralisation, Gouvernance et Développement Local, et du Programme Thématique Autorités Locales / Organisations de la Société Civile. [↑](#footnote-ref-1)