

Orienter l'appui de l'UE à la DGLDT grâce au cadre ATDL

CETTE PARTIE :

- récapitule la nouvelle vision de l'UE sur le rôle développementaliste des autorités locales et ce que cela signifie pour les futurs programmes et projets soutenus par l'UE ;
- souligne l'importance de l'analyse de contexte par l'introduction d'un cadre de diagnostic pour évaluer les réformes de décentralisation et identifier les opportunités et contraintes rencontrées dans l'autonomisation des autorités locales et dans la promotion du développement territorial ;
- apporte des clés pour définir des résultats réalistes et choisir des points d'entrée pertinents pour une approche territoriale du développement local (ATDL) ;
- clarifie le rôle d'appui qui peut être joué par les associations d'autorités locales, la société civile et par les acteurs municipaux européens dans la promotion du développement territorial ;
- explore les principes du cadre ATDL pour choisir et combiner les modalités de l'aide.

Section 7 : Paramètres de cadrage des futures interventions de l'UE	47
7.1 La nouvelle politique européenne d'appui aux autorités locales développementalistes	47
7.2 Le large champ ouvert aux projets et programmes d'appui de l'UE	47
7.3 L'adoption de l'approche territoriale du développement local	48
Section 8 : Point de départ : une sérieuse analyse de contexte et d'économie politique	49
8.1 Conduire une analyse contextuelle	50
8.2 Analyser la capacité des délégations de l'UE à appuyer les programmes et politiques de DGLDT	54
Section 9 : Définir des résultats réalistes	56
Section 10 : Choisir les points d'entrée pertinents pour l'intervention	58
10.1 Points d'entrée pour renforcer les systèmes de gestion du développement local	59
10.2 Points d'entrée relatifs aux institutions et capacités infranationales	61
10.3 Points d'entrée pour des politiques nationales de soutien	61
Section 11 : Mobiliser les acteurs-clés pour la promotion du développement territorial	63
11.1 Collaborer avec les associations d'autorités locales	63
11.2 S'engager stratégiquement auprès de la société civile locale	69
11.3 Établir des ponts avec les régions et les municipalités européennes impliquées dans la coopération décentralisée	71
Section 12 : Choisir et combiner les modalités de l'aide de l'UE	76
12.1 De l'importance d'une réflexion approfondie sur les modalités de l'aide	76
12.2 Les différents scénarios en termes de choix et de combinaison de modalités de l'aide	78
12.3 Un cadre général pour combiner les modalités de l'aide	79

SECTION 7 : Paramètres de cadrage des futures interventions de l'UE

Les trois principaux paramètres qui devraient orienter les futurs programmes de l'UE en appui à la décentralisation, à la gouvernance locale et au développement territorial (DGLDT) sont :

- la nouvelle politique de l'UE en appui aux autorités locales développementalistes ;
- le champ large de l'appui de l'UE à la DGLDT et les multiples instruments de l'aide disponibles pour ce faire ;
- l'adoption de l'approche territoriale du développement local (ATDL) comme cadre d'analyse et de programmation pour traduire la nouvelle politique de l'UE au sein d'une nouvelle génération de programmes et de projets appuyés par l'UE.

7.1 La nouvelle politique européenne d'appui aux autorités locales développementalistes

Les futures interventions devraient être guidées par les orientations de la nouvelle politique de l'UE sur le rôle des autorités locales développementalistes (la Communication de la Commission de 2013 « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement »). Cette communication souligne le caractère déterminant de la décentralisation pour une gouvernance améliorée et des résultats de développement. Elle souligne aussi la nécessité de donner du pouvoir aux autorités locales dans les pays partenaires de manière à ce qu'elles puissent jouer un rôle plus large et plus actif dans le développement au sein de véritables partenariats avec l'État comme avec le secteur privé et la société civile. La vision sous-jacente est que les autorités locales opèrent comme des entités politiques plutôt que comme des entités gestionnaires. Leur rôle n'est pas seulement d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre locale des programmes et politiques nationaux mais aussi de formuler, financer et mettre en œuvre les politiques publiques locales pour le développement de leurs territoires et le bien-être de leurs communautés.

7.2 Le large champ ouvert aux projets et programmes d'appui de l'UE

Le second paramètre est relatif au large champ des interventions de l'UE et aux multiples instruments que les délégations de l'UE sont à même de déployer pour promouvoir le développement territorial et rendre les autorités locales aptes à l'obtenir. Les délégations de l'UE peuvent : a) apporter une aide bilatérale (via le Fonds européen de développement-FED et l'Instrument pour la coopération au développement-ICD), b) activer des lignes budgétaires thématiques (comme le Programme thématique OSC-AL) ou c) utiliser des programmes régionaux.

Concernant l'aide bilatérale, les résultats de l'exercice de programmation 2014–2020 montrent clairement que les délégations de l'UE tendent généralement à proposer trois types d'appui :

- appui à une politique nationale de réforme de la décentralisation ;
- appui à une politique sectorielle qui peut reposer sur des systèmes d'exécution décentralisés et à différents échelons (ex. : développement rural, santé, eau et assainissement) ;
- appui au développement territorial lié à un lieu spécifique.

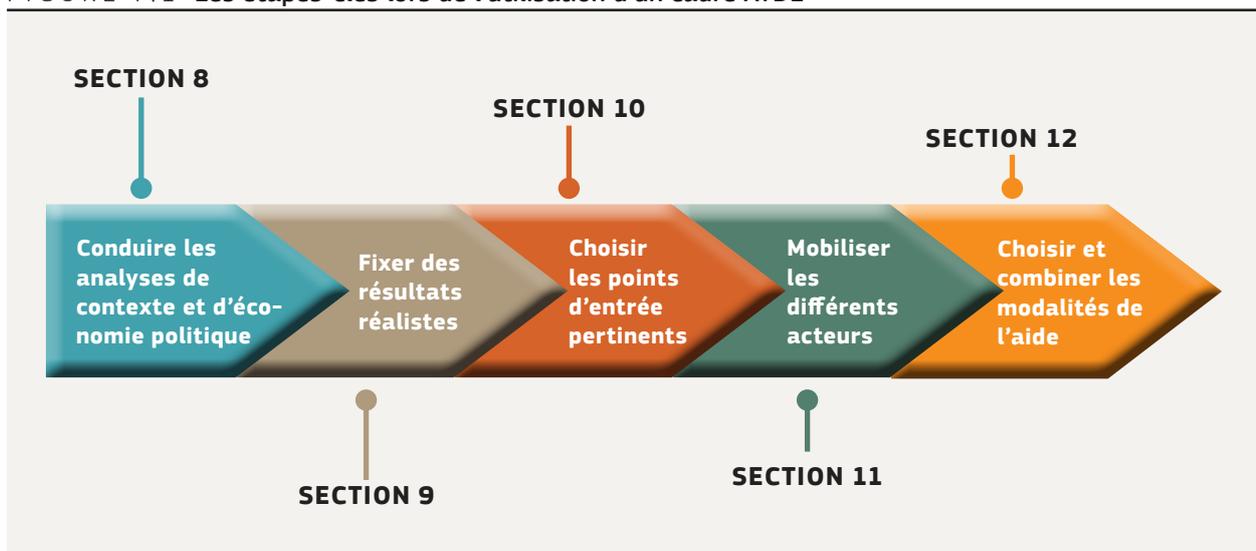
La ligne thématique OSC-AL offre la possibilité d'accompagner les autorités locales développementalistes et de promouvoir le développement territorial grâce à l'appui direct aux actions conduites dans les pays partenaires par des AL et / ou des OSC. Les programmes régionaux peuvent de plus en plus appuyer des formes de développement territorial transfrontalier fortement encouragé par les AL.

7.3 L'adoption de l'approche territoriale du développement local

Le troisième paramètre est cette approche territoriale du développement local que les délégations de l'UE pourraient vouloir appliquer dans les différentes formes d'appui qu'elles apportent. L'ATDL est un cadre d'analyse et de programmation large qui est destiné à aider les délégations de l'UE : a) à évaluer les contraintes liées aux capacités politiques, institutionnelles et techniques qui, dans tout contexte, affectent le développement territorial et b) à déterminer où et comment elles peuvent apporter leur appui au mieux. L'ATDL trace les liens entre la décentralisation et les résultats de développement, elle souligne aussi le champ du développement de capacité (politique, institutionnelle et technique) requis pour renforcer ces liens.

La suite de cette partie du document d'orientation, à savoir les sections 8 à 12 comme le montre la figure 7.1, vise à aider les délégations de l'UE à utiliser plus efficacement le cadre ATDL pour conduire l'identification, la formulation et la mise en œuvre d'interventions spécifiques aux pays afin de soutenir la DGLDT.

FIGURE 7.1 Les étapes-clés lors de l'utilisation d'un cadre ATDL



SECTION 8 : Point de départ : une sérieuse analyse de contexte et d'économie politique



La conception d'actions appuyant la DGLDT requiert une approche fine sur le plan politique de l'analyse de contexte et du dialogue politique avec les gouvernements partenaires et les autres acteurs. Deux éléments en particulier caractérisent cette approche : a) un engagement déterminé pour le développement territorial et l'autonomisation des autorités locales permettant de l'atteindre ; et b) une recherche constante, menée avec ouverture d'esprit, de ce qui est politiquement faisable pour progresser vers ces objectifs.

■ **Les délégations de l'UE devraient communiquer la raison d'être fondamentale des actions de l'UE en appui aux politiques et programmes de DGLDT du pays partenaire.** Cette raison d'être consiste à :

- **Promouvoir un développement territorial en tant que contribution distincte à la croissance économique et à la cohésion sociale de la nation.** Une telle promotion est toujours importante mais devient absolument critique lorsque ces deux objectifs sont menacés par des inégalités sociales et des déséquilibres territoriaux croissants.
- **Donner le pouvoir aux autorités locales pour gérer et coordonner le développement territorial.** Ceci permet de reconnaître les avantages comparatifs des AL au niveau des multiples acteurs, publics, privés et communautaires qui opèrent dans la sphère locale, ainsi que potentiel des AL pour établir le contact et coopérer avec ces acteurs.

■ **Les délégations de l'UE doivent comprendre ce qui est politiquement faisable en termes d'autonomisation des autorités locales.** L'engagement des délégations de l'UE aux principes de base de la démocratie locale et de la gouvernance⁽¹⁾ devrait être combiné avec une compréhension de ce qui est politiquement faisable en termes d'autonomisation des AL développementalistes dans un contexte donné. Plutôt que de suivre une voie toute tracée, les délégations de l'UE sont invitées à rechercher la solution la plus adaptée pour réformer le système intergouvernemental et accroître l'autonomie et la responsabilité des autorités locales au sein de ce système. Ceci implique l'adoption d'une approche pragmatique appuyant à la fois les initiatives descendantes des défenseurs de la réforme nationale et l'expérimentation par les acteurs locaux émergeant de la base. En conséquence, les délégations de l'UE pourraient être obligées d'accepter temporairement de se mettre en retrait et de faire des détours pour arriver à naviguer dans ces eaux très « politiques », tout en ne perdant pas l'objectif de vue. Autrement dit, les DUE doivent rester concentrées sur l'objectif, cherchant une voie pour l'atteindre qui souvent n'est pas linéaire. Ni une flexibilité débridée, ni une rigidité normative ne permettront d'y arriver.

Adopter une telle approche sensible au contexte, fine sur le plan politique et concentrée sur les problèmes, pour appuyer la DGLDT, commence avec une vraie compréhension de la scène dans laquelle les délégations de l'UE sont appelées à travailler.

⁽¹⁾ Comme inscrits, entre autres documents, dans la Charte européenne pour l'autonomie locale de 1985.

8.1 Conduire une analyse contextuelle

Bien que la finalité des actions d'appui à la DGLDT soit le développement territorial et le bien-être des communautés locales, la plupart des objectifs intermédiaires clés sont des changements politiques et institutionnels qui permettent à des autorités locales autonomes et responsables de devenir des acteurs de développement efficaces. L'expérience montre qu'une telle autonomisation dépend en pratique de deux éléments :

- **la politique du pays** – définissant les opportunités et contraintes créées par les moteurs politiques des réformes de décentralisation ;
- **les politiques nationales** – déterminant la mesure dans laquelle une politique nationale de développement appuie le développement territorial et le rôle des autorités locales pour l'atteindre.

Par exemple, les mêmes motivations politiques qui souvent conduisent dans un premier temps aux réformes de décentralisation (ex. : consolidation et légitimation des partis au pouvoir), peuvent jouer contre l'attribution d'un véritable rôle développementaliste aux AL, par crainte d'affaiblir la revendication du parti au pouvoir et du gouvernement central contrôlé par celui-ci d'être ceux qui amènent le développement (ce qui est une source majeure de légitimité). Dans ces conditions, la politique de développement nationale continuerait à impliquer un système centralisé amenant le développement, même en présence de réformes de décentralisation. L'incohérence entre la décentralisation guidée par des enjeux politiques (voire politiciens) et l'autonomisation d'AL développementalistes est la plus flagrante lorsque les AL restent tenues à l'écart de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques nationales pourtant les plus liées au développement territorial, à la politique urbaine nationale et à la politique nationale de développement rural.

Évaluer dans quelle mesure on peut donner le pouvoir aux autorités locales d'être des acteurs de développement autonomes et responsables est donc un exercice complexe et multidimensionnel. La première étape, incontournable, est pourtant claire et doit consister en une évaluation de l'état et des perspectives de la décentralisation.

Certes, une politique de décentralisation nationale bien conçue n'est qu'une des composantes d'une stratégie nationale multidimensionnelle pour le développement territorial (l'ATDL, voir [figure 10.1](#)), mais elle fournit les bases nécessaires pour cette stratégie. Comprendre la décentralisation est en fait un prérequis à l'analyse de n'importe quelle autre dimension d'une ATDL. Par exemple, évaluer le rôle que les autorités locales pourraient jouer dans l'établissement de la politique urbaine nationale et / ou dans la politique de développement rural (deux autres composantes d'une ATDL), est difficilement possible sans compréhension préalable des opportunités et / ou contraintes générées par la décentralisation. De la même façon, il serait difficile d'identifier les problèmes et le changement faisable dans le système de gestion du développement local et dans les institutions infranationales qui le portent (deux autres dimensions d'une ATDL) sans une analyse de la façon dont la politique de décentralisation et la législation ouvrent ou ferment des espaces de changement institutionnel et le développement des capacités qui y est lié.

Le Cadre intégré de diagnostic de la décentralisation (CIDD) esquissé plus bas est destiné à faciliter les premiers pas de tout exercice analytique en appui à la programmation de l'aide de l'UE à la DGLDT.

Le Cadre intégré de diagnostic de la décentralisation

Le CIDD est construit autour de six questions de base (voir tableau 8.1⁽²⁾). Chacune de celles-ci est ensuite articulée autour d'une série de champs d'enquête plus détaillés. Le CIDD intègre des éléments basiques d'économie politique et d'analyse de politique de développement afin d'aller plus loin que la description formelle du système de décentralisation.

Utiliser le CIDD devrait aider les délégations de l'UE à comprendre les moteurs politiques des réformes et les rapports de pouvoir entre leurs défenseurs et leurs opposants. Il devrait aussi aider à identifier les obstacles structurels, de nature politique et institutionnelle qui s'opposent à la conversion de la décentralisation en développement ; obstacles issus des incitatifs politiques et bureaucratiques des acteurs impliqués et limitant l'action collective qui permettrait un saut qualitatif dans la réforme de décentralisation.

Quelques astuces pratiques pour utiliser un CIDD .

- L'exhaustivité et la qualité des réponses peuvent varier selon le contexte, la disponibilité d'information et la capacité des délégations de l'UE.
- Les délégations de l'UE ne devraient pas s'empêcher d'utiliser un CIDD par manque de capacité interne ou de temps de qualité. Souvent d'autres acteurs dans le pays sont engagés dans des analyses similaires à partir desquelles les délégations de l'UE peuvent travailler. Par exemple, c'est souvent une mission importante des associations nationales d'autorités locales de réaliser le suivi des progrès des réformes de décentralisation. Les réseaux de la société civile peuvent aussi avoir mis en place des systèmes de suivi de ce type. En collaborant avec ces acteurs locaux, les délégations de l'UE pourraient surmonter certaines contraintes de capacité internes et obtenir une information stratégique à faible coût.
- Les utilisateurs d'un CIDD ne devraient pas attendre de lui qu'il leur fournisse toutes les réponses à leurs questions. Un CIDD aiderait plutôt ceux-ci à replacer les questions ou problèmes spécifiques qu'ils rencontrent dans un contexte plus large et à déterminer les recherches additionnelles nécessaires à la conception de l'intervention.

Modules analytiques additionnels

Une fois que les conditions contextuelles larges déterminées par la politique nationale de décentralisation et le cadre légal sont comprises grâce à l'utilisation du CIDD, d'autres recherches, menées avec l'aide de modules analytiques additionnels, peuvent être nécessaires. Partant des résultats du CIDD, la délégation de l'UE peut vouloir approfondir l'analyse de l'économie politique (AEP) de la décentralisation et / ou creuser des questions associées à d'autres composantes du cadre ATDL. Le choix dépendra de celle des composantes ATDL qui sera sélectionnée comme point d'entrée spécifique pour l'appui de la délégation de l'UE à la DGLDT (voir [section 10](#)).

Le champ et la profondeur de ces recherches additionnelles sont difficiles à généraliser et dépendent du problème à traiter et du type d'action planifiée. Les modules analytiques additionnels d'appui à la planification de l'aide pour la DGLDT peuvent traiter de :

⁽²⁾ L'outil CIDD peut être trouvé en ligne : <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/public-sector-reform-decentralisation>.

TABLEAU 8.1 Questions de base du Cadre Intégré de Diagnostic de Décentralisation

QUESTIONS DE BASE	POINTS D'ATTENTION
<p>1. Nature et forme. Quelles sont les caractéristiques essentielles et les rôles de la décentralisation / du système intergouvernemental et des autres politiques nationales de soutien ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identifier les paramètres de base du cadre de décentralisation, tels que le nombre de niveaux infranationaux, le type / degré d'autonomie, la qualité du système intergouvernemental, la nature / l'orientation des mécanismes de responsabilité, etc. ■ Analyser d'autres droits nationaux dans le domaine de la société civile et des associations, de la liberté d'information etc.
<p>2. Motivations et raison d'être. Pourquoi le cadre politique de la décentralisation prend cette forme particulière dans un contexte donné ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comprendre les facteurs historiques et politiques qui ont façonné la forme particulière prise par la décentralisation ■ Évaluer la force de ces facteurs, certains devant être acceptés comme des facteurs difficiles à faire évoluer^(a)
<p>3. Progrès dans la mise en œuvre. Dans quelle mesure le cadre politique de la décentralisation a été mis en œuvre conformément à sa formulation ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Établir dans quelle mesure les dispositions du cadre légal de la décentralisation et le système intergouvernemental ont été mis en application ■ Déterminer l'existence et l'importance des distorsions identifiables dans la mise en œuvre de la politique^(b) et la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être corrigées
<p>4. Performance et exécution. Quelle est la performance de la décentralisation à ce jour en termes d'atteinte de ses objectifs annoncés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Déterminer à quel point le système a répondu aux attentes en termes de performance (en prenant en compte les objectifs multiples de la réforme et leurs poids respectifs) ■ Distinguer les objectifs qui peuvent être mesurés de façon vérifiable (ex. : processus ou services améliorés) et ceux qui sont plus difficiles à évaluer objectivement (ex. : gouvernance améliorée) ou à attribuer directement à la décentralisation (ex. : réduction de la pauvreté)
<p>5. Moteurs et obstacles au changement. Quels facteurs / acteurs ont influencé le processus de mise en œuvre de la décentralisation (en termes d'avancées et de blocages pour atteindre ses objectifs) ?</p>	<p>Évaluer la contribution de facteurs et acteurs spécifiques sur la performance de la décentralisation, y compris par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Paramètres de la conception (ex. : mécanismes administratifs, fiscaux et politiques) ; ■ Acteurs et dynamiques de l'économie politique au niveau central ou infranational ; ■ Facteurs de capacité affectant des acteurs issus des autorités centrales et / ou locales autant que de la société civile.
<p>6. Champ pour une réforme ultérieure. Quelles sont les éventuelles étapes suivantes pour améliorer la décentralisation et comment celles-ci peuvent-elles prendre place dans le futur ?</p>	<p>Utiliser le CIDD pour identifier des étapes éventuelles pour améliorer l'état et la performance de la décentralisation qui seraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Productives dans la façon d'aborder les problèmes sous-jacents et non des actions cosmétiques ciblant les symptômes visibles ; ■ Pragmatiques en étant des étapes réalisables dans la bonne direction, même si elles ne permettent pas d'atteindre rapidement les objectifs idéaux de la décentralisation ; ■ Stratégiques en établissant une trajectoire progressive de réforme et de mesures d'appui faisables.

^(a) Les pays pourraient opter pour des juridictions de gouvernements infranationaux qui sont étendues pour des considérations ethniques, ou qui sont petites à cause de l'importance de l'influence des structures coutumières de prises de décisions. De la même façon, un niveau de gouvernement infranational pourrait recevoir plus de pouvoir qu'un autre pour des raisons politiques qui éclipseraient toute autre considération.

^(b) Des exemples typiques qui limitent la capacité des AL à jouer leur rôle d'acteur de développement incluent le refus des agences centrales de transférer le pouvoir tel que défini par un mandat politique, ou encore la manigance de retards importants dans les mouvements liés à des transferts intergouvernementaux essentiels.

- **L'économie politique de certaines questions spécifiques.** La délégation de l'UE peut envisager d'approfondir l'analyse de la façon dont certaines caractéristiques des réformes de décentralisation (ex. : système électoral, sélection des exécutifs locaux, reddition des comptes des administrations locales, espace laissé à la démocratie participative) reflètent des intérêts politiques ou bureaucratiques et peuvent créer (ou supprimer) de l'espace pour l'émergence d'AL développementalistes.
- **Les questions de politique territoriale.** La délégation de l'UE peut vouloir explorer le champ qui s'offre à elle pour renforcer et soutenir le rôle des autorités locales dans l'orientation et la mise en œuvre : a) de la politique urbaine nationale et b) de la politique nationale de développement rural, c'est-à-dire des deux politiques nationales qui reflètent typiquement la vision nationale de ce qu'est le développement territorial et de la façon dont il devrait être encouragé. La tâche consiste à évaluer la mesure dans laquelle ces politiques sont basées sur une vraie réflexion quant à la valeur du développement territorial pour la croissance économique et la cohésion sociale et quant à l'engagement à donner du pouvoir aux AL pour produire ce développement. La tâche consiste également à évaluer la façon dont des progrès pourraient être faits sur les deux tableaux.
- **Les questions sectorielles.** Dans les pays partenaires où l'aide de l'UE est concentrée sur un secteur spécifique, les délégations de l'UE peuvent souhaiter explorer la possibilité de soutenir un rôle plus actif des autorités locales dans les secteurs de concentration. Ceci peut comprendre la fourniture de services de santé, d'éducation, de sécurité alimentaire, de protection sociale et autres services sociaux, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, tout comme la promotion du développement économique local. Les modules analytiques dans ces catégories peuvent aider à explorer à la fois le rôle que les autorités locales pourraient jouer dans la fourniture de services spécifiques et les dispositifs intergouvernementaux nécessaires pour renforcer ce rôle.
- **Les questions de développement institutionnel et de capacité.** Les modules analytiques additionnels dans cette catégorie peuvent aider les délégations de l'UE à approfondir les institutions, techniques et capacités associées à la planification, au financement et à la gestion du développement territorial. Tous ces paramètres peuvent aider les délégations de l'UE à déterminer le niveau actuel de capacité, les marges d'amélioration réalistes et les exigences en développement de capacités qui y sont associées. Ils peuvent également aider à évaluer les incitatifs et les contraintes politiques et institutionnelles à l'émergence de leaders locaux, mais aussi à évaluer l'amélioration de la responsabilité des AL, la consolidation de pratiques de démocratie délibérative et l'apparition d'une citoyenneté active.

Développer et appliquer les modules analytiques additionnels aidera les délégations de l'UE à identifier ce qu'elles peuvent faire concrètement pour appuyer les AL développementalistes « depuis l'intérieur » de la politique de décentralisation et du cadre légal tels que révélés par le CIDD. L'hypothèse par défaut ici est que la façon dont l'environnement favorise ou contraint importe peu, l'analyse est à même de révéler les étapes à franchir pour promouvoir des AL développementalistes. Ces modules analytiques peuvent aussi aider à analyser (particulièrement dans les environnements politiques les moins favorables) ce qui pourrait être fait pour évoluer au-delà de ce que détermine l'environnement. Ils peuvent ainsi mettre en lumière les limites institutionnelles et de capacité et appuyer la négociation avec les gouvernements partenaires d'un espace pour que les acteurs locaux puissent expérimenter des solutions et arriver à induire une réforme de la politique au moyen d'un processus de changement positif partant de la base et axé sur la pratique.

8.2 Analyser la capacité des délégations de l'UE à appuyer les programmes et politiques de DGLDT

L'application du CIDD et d'autres outils peut aider à clarifier le contexte du pays et à éclairer le rôle des politiciens et des politiques publiques dans l'orientation des réformes de décentralisation et des systèmes des collectivités territoriales. Cependant, pour utiliser efficacement ces différentes analyses et formuler des interventions robustes, les délégations de l'UE nécessiteront une capacité non négligeable au niveau du pays. La capacité à entrer en contact avec les principaux acteurs des réformes et à les impliquer dans un dialogue politique sur l'adoption d'une approche territoriale du développement local sera particulièrement décisive.

La pratique montre que de nombreuses délégations de l'UE rencontrent des contraintes croissantes dans la mobilisation d'une telle capacité « interne ». Ces difficultés ont trois sources principales :

- les messages ambigus et / ou contradictoires sur la politique de l'UE (ex. : accent mis sur l'appui budgétaire comme modalité préférentielle quel que soit le contexte, mentalités cloisonnées dans une programmation sectorielle, signaux contradictoires sur la relation OSC-AL) ;
- l'organisation dans les pays et la réduction de personnel (souvent avec un profil de généraliste dépensant une grande partie de leur temps à des obligations administratives) ;
- des ressources limitées au niveau du siège pour fournir un appui à la qualité et un accompagnement rapprochés (que ce soit directement ou via des services de consultance de haut niveau).

Ces contraintes structurelles nécessitent d'être intégrées dans l'équation lorsque l'on mène une analyse de contexte. Ceci peut se faire par un rapide test de « l'état de préparation institutionnelle » au niveau des délégations de l'UE. Le tableau 8.2 propose un ensemble de cinq critères accompagnés de leurs indicateurs pour vérifier cette capacité interne.

TABLEAU 8.2 Critères d'évaluation de la capacité des délégations de l'UE à appuyer une approche territoriale des programmes et politiques de développement local

CRITÈRES	INDICATEURS
Approche générale de la délégation de l'UE vis-à-vis des dynamiques de décentralisation en cours dans le pays partenaire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conscience de / intérêt actif pour la compréhension des motivations politiques qui sous-tendent les réformes et pour leur potentiel en tant qu'outil de développement ■ Niveau de connaissance et capacité analytique pour travailler dans des contextes décentralisés ■ Volonté / capacité d'intégrer les réalités de la décentralisation au sein de la programmation et de la conception des interventions-clés (ex. : opérations d'appui budgétaire)
Approche générale de la délégation de l'UE vis-à-vis des inégalités territoriales dans le pays partenaire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conscience de / intérêt actif pour le développement spatial et la question des inégalités spatiales ■ Niveau de connaissance et capacité analytique pour aborder les dynamiques de développement territorial ■ Volonté / capacité d'intégrer la dimension spatiale dans la programmation et la conception des interventions-clés
Approche générale de la délégation de l'UE vis-à-vis de la démocratie locale et de l'action conjointe entre autorités locales et société civile	<ul style="list-style-type: none"> ■ Volonté / capacité de travailler avec les deux types d'acteurs d'une manière cohérente et complémentaire (basée sur les rôles respectifs et les avantages comparatifs de chaque acteur) ■ Degré d'intégration de la dimension locale dans l'appui de l'UE à la démocratie ■ Mesure dans laquelle les programmes d'appui (sectoriels) de l'UE apportent des incitatifs à la co-production de biens et services publics ■ Utilisation cohérente du Programme thématique OSC-AL (c'est-à-dire dans le respect de la légitimité et de la valeur ajoutée de chaque acteur)
Niveau d'engagement de la délégation de l'UE auprès des autorités locales et de leurs associations	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existence et qualité du dialogue de politique entre l'UE et les associations d'AL ■ Degré d'implication des AL dans les processus de programmation de l'UE ■ Efforts de l'UE pour promouvoir une plus grande participation des AL au sein des processus politiques intérieurs / nationaux importants
Financement de la délégation de l'UE à destination des autorités locales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les AL sont impliquées dans la préparation, et le bénéfice tiré, des opérations d'appui budgétaire ■ Existence de mécanismes financiers spécifiques pour assurer le financement direct vers les AL ■ Utilisation effective du Programme thématique OSC-AL pour acheminer les ressources vers les AL ■ Mesures d'appui pour les associations nationales d'AL

SECTION 9 : Définir des résultats réalistes



Après avoir mené ces diverses analyses, (en relation avec les dynamiques de décentralisation en cours, l'intérêt du gouvernement pour les inégalités territoriales et l'état de préparation institutionnelle des délégations de l'UE) et incorporé des principes de mise en œuvre clés, il est temps de clarifier le type de résultats que les interventions de l'UE cherchent à atteindre lorsqu'elles appuient la DGLDT. C'est une étape cruciale afin de définir un ensemble d'ambitions réalistes pour le développement territorial qui pourraient être visées dans un contexte-pays donné au moyen de différents projets et programmes.

L'appui de l'UE à la décentralisation, la gouvernance locale et le développement territorial peut produire des résultats dans trois catégories principales qui se renforcent mutuellement. La figure 9.1 montre les différents types de résultats que les interventions de l'UE peuvent viser dans le domaine de la DGLDT.

- **Résultats politiques.** Ceux-ci se réfèrent aux améliorations dans le cadre politique, constitutionnel, légal et réglementaire au sein duquel des autorités locales autonomes et responsables sont aptes à fonctionner. Ils peuvent inclure la formulation / révision des politiques et stratégies nationales de décentralisation, la conduite de révisions constitutionnelles ou le développement d'une loi organique relative aux autorités locales et sa réglementation détaillée.
- **Résultats sectoriels.** Dans ce cas, les interventions appuyées par l'UE viseront principalement à atteindre des résultats de développement concrets via des investissements dans les services sociaux et les infrastructures, la gestion environnementale locale et le développement économique local.

FIGURE 9.1 Les trois types de résultats de l'appui au développement territorial



■ **Résultats institutionnels.** Ceux-ci se rapportent aux améliorations des institutions de la gouvernance infranationale et du secteur public local qui peuvent aider à exploiter le rôle potentiel des AL en matière de développement au sein d'un cadre constitutionnel et juridique donné. Ils peuvent être en lien avec plusieurs des composantes d'une ATDL telles que la construction des institutions et des capacités pour les délibérations politiques et l'élaboration de politiques locales, le renforcement de la coopération intergouvernementale et des systèmes de contrôles de l'État, ou encore la promotion de la gouvernance locale inclusive et de l'engagement des citoyens dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques locales. La pratique montre que la priorité doit souvent être donnée à l'amélioration de la gestion des ressources publiques locales (planification, programmation, budgétisation, passation de marchés, comptabilité et systèmes d'audit) considérée comme la base d'un développement ultérieur des institutions locales.

Par le passé, les agences des bailleurs de fonds ont souvent soutenu des interventions à l'échelon local qui restaient confinées à la fourniture de résultats de développement sectoriels (élément 2 de la figure 9.1). Ces programmes manquaient souvent d'une vision politique et institutionnelle du rôle développementaliste des autorités locales (élément 3 de la figure 9.1) ou du lien nécessaire avec des réformes (de décentralisation) plus larges et les institutions de l'État (élément 1 de la figure 9.1).

Lorsqu'elles utilisent le cadre de l'ATDL, les délégations de l'UE sont invitées à identifier une combinaison réaliste et politiquement subtile des résultats de ces trois sphères, sectorielle, institutionnelle et politique. Aucune action dans un de ces trois domaines ne devrait être otage des progrès faits (ou pas) dans les deux autres domaines. Le progrès dans chacun des trois domaines est typiquement affecté par une dynamique et un échéancier différents.

Bien que le cadre politique et juridique fixe les frontières du développement institutionnel, un peu d'espace est susceptible d'exister pour améliorer les délibérations politiques locales et les institutions de gestion des ressources locales, à l'intérieur même de ces frontières. De même, il devrait toujours y avoir de la place pour donner plus de pouvoir aux AL afin qu'elles amènent le développement local / sectoriel au sein d'un ensemble d'institutions et avec une série de capacités existantes, même si elles ne donnent pas entièrement satisfaction.

Reconnaître ceci peut amener la programmation de l'aide européenne au développement territorial à être plus réaliste et plus efficace.

SECTION 10 : Choisir les points d'entrée pertinents pour l'intervention



Partant des analyses de contexte / d'économie politique réalisées (voir [section 8](#)) et des différents types de résultats que la délégation de l'UE peut chercher à obtenir (voir [section 9](#)), l'étape suivante consiste à identifier les composantes de l'ATDL les plus appropriées qui pourraient servir de points d'entrée pour une éventuelle intervention de l'UE visant à promouvoir le développement territorial.

Comme expliqué précédemment, l'ATDL, a trois principaux éléments constitutifs ou composantes : a) les systèmes de gestion du développement local, b) les institutions et les capacités à un niveau infranational et c) les politiques nationales de soutien. Au sein de chacune de ces catégories, d'importants défis doivent être relevés avant que les autorités locales puissent agir comme acteurs de développement et catalyseurs du développement territorial (voir figure 10.1).

La combinaison la plus appropriée de « composantes » devant être visée par les interventions de l'UE variera d'un pays à l'autre. Par exemple, dans un pays donné le gouvernement et l'appui des bailleurs de fonds accordent peut-être déjà un peu d'attention au renforcement des systèmes de gestion du développement local / territorial, alors que d'autres aspects d'importance égale comme les politiques nationales de soutien ou la citoyenneté active reçoivent bien moins d'attention.

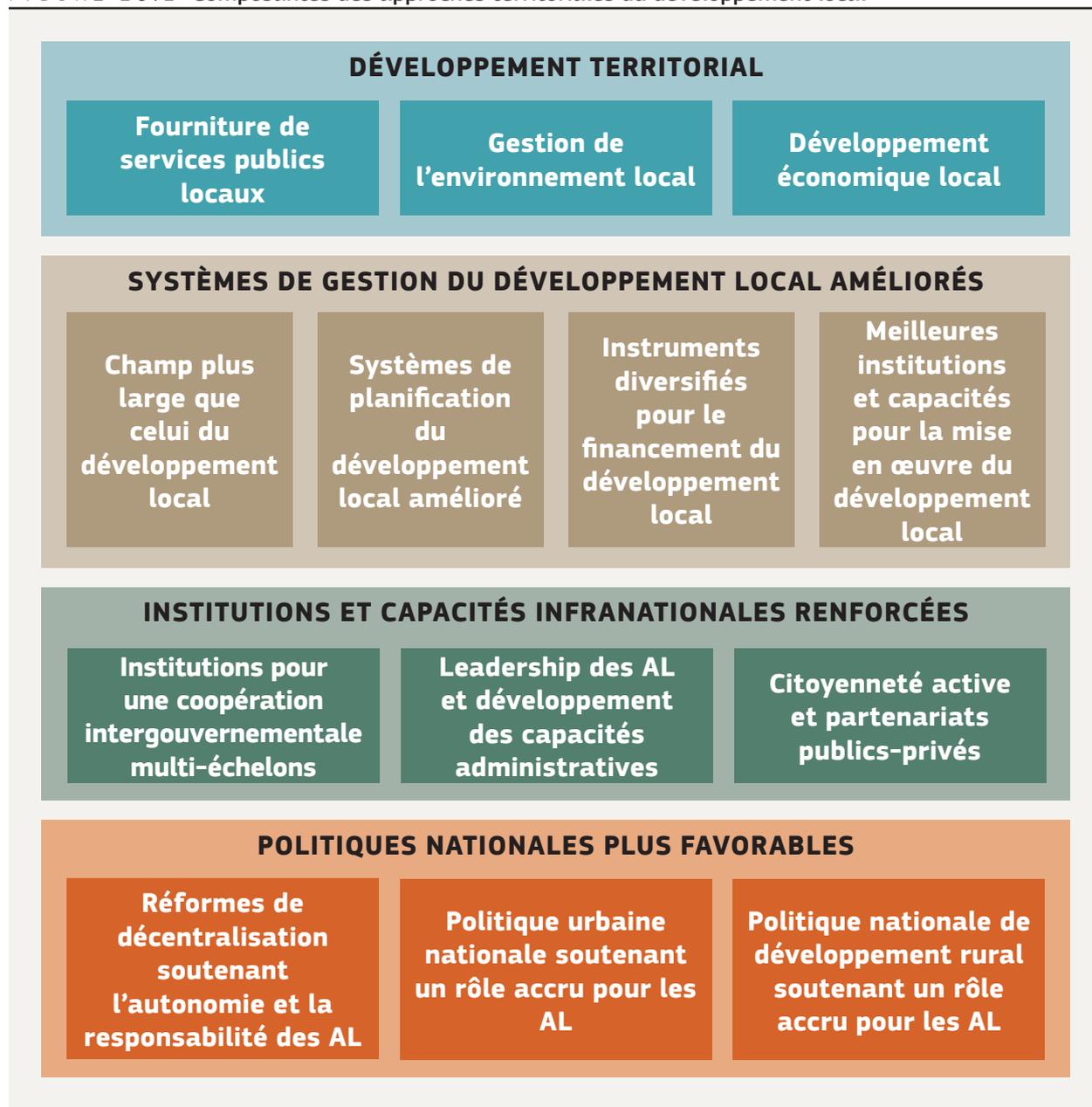
Il est bien sûr évident que les interventions de l'UE ne doivent pas couvrir toutes les composantes de l'ATDL. L'aide de l'UE dans un pays peut tout-à-fait viser les domaines où il y a du répondant et une possibilité de promouvoir efficacement le développement territorial par des approches ciblées et axées sur les solutions.

Pour faciliter la sélection des points d'entrée pour utiliser une ATDL, les questions suivantes méritent que l'on s'y arrête :

- Quelles sont les actions prioritaires pour permettre aux autorités locales d'être des acteurs de développement ?
- Quels sont les points d'entrée les plus cohérents avec les différents types de résultats que l'UE veut atteindre ?
- Où y a-t-il assez de réactivité politique pour pouvoir avancer sans difficulté (connaissant les relations de pouvoir, les intérêts et les motivations des différents acteurs impliqués) ?
- Que font les autres acteurs (gouvernements centraux, organismes donateurs, acteurs de la société civile) pour soutenir le développement territorial ?
- Où l'UE, qui est un acteur politique avec de l'influence et des ressources, peut-elle avoir une valeur ajoutée ?

La suite de cette section examinera brièvement les différentes composantes et éventuels points d'entrée d'une ATDL.

FIGURE 10.1 Composantes des approches territoriales du développement local



10.1 Points d'entrée pour renforcer les systèmes de gestion du développement local

La première composante traite du renforcement de capacité de gestion du développement local. Ce n'est pas un nouveau domaine de travail. Une large palette d'activités visant à permettre aux autorités locales d'assumer leurs responsabilités dans les processus de développement ont été financées par les gouvernements centraux, les organismes donateurs, les OSC ou les municipalités (européennes) impliquées dans des activités de coopération décentralisée. Des évaluations suggèrent que l'impact de ces activités de développement des capacités a souvent été assez limité car elles ont généralement été conçues comme des interventions plutôt technocratiques de durée limitée et déconnectées du système intergouvernemental plus large au sein duquel les autorités locales doivent opérer. Partant de ces expériences, les délégations de l'UE utilisant le cadre ATDL doivent adopter un autre regard sur l'appui au développement des capacités des autorités locales (voir encadré 10.1).

ENCADRÉ 10.1 Utiliser une ATDL impose un champ plus large que le seul « développement local »

Si l'UE cherche à étendre le rôle et les capacités des autorités locales en termes de développement dans l'optique de libérer les potentialités des territoires, elle doit alors reconnaître la différence et la complémentarité conceptuelles entre la planification du développement « local » d'une part et d'autre part la « localisation » des objectifs de développement nationaux (ou même globaux dans le cas des ODD). Cette

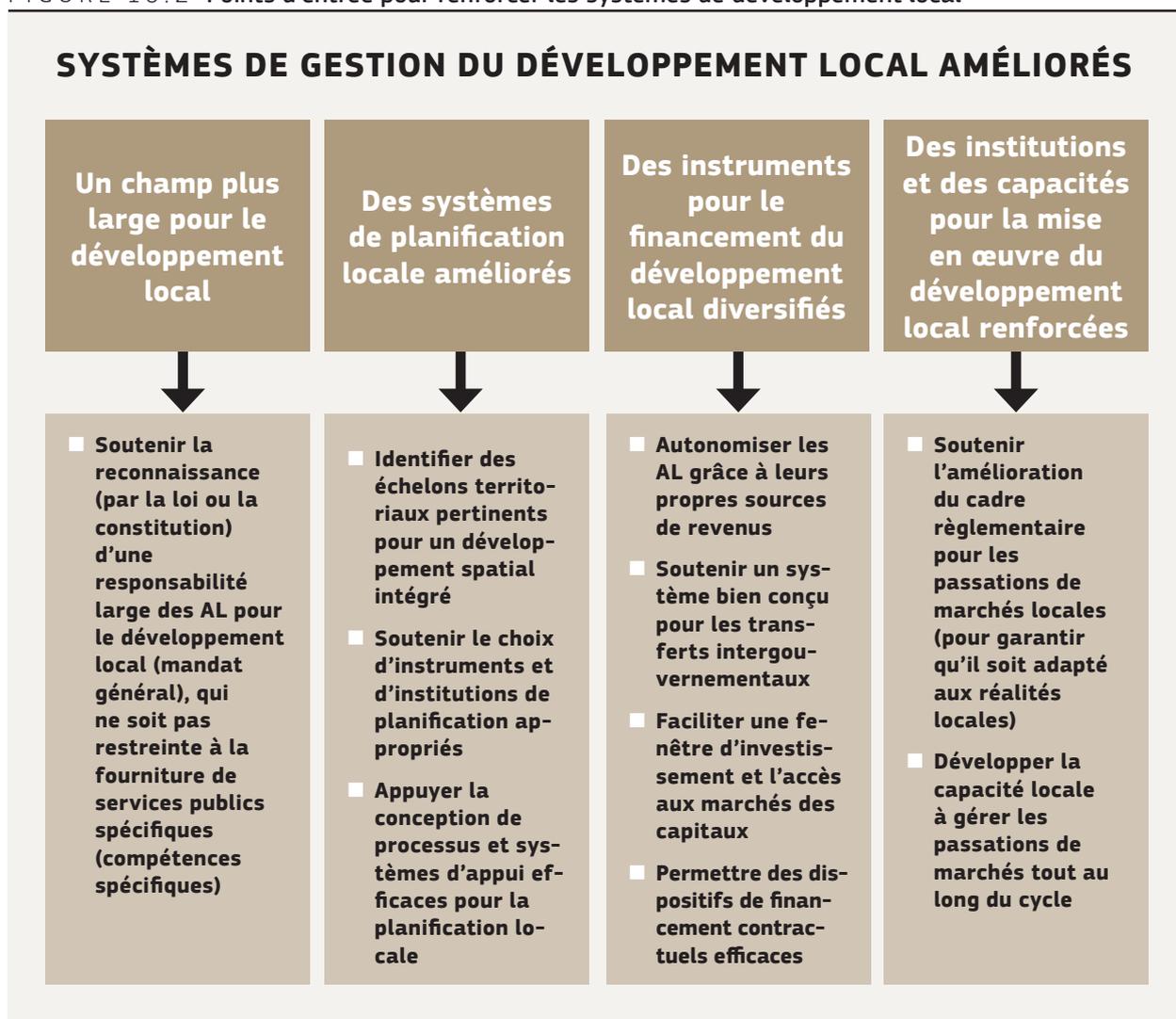
dernière tend à confiner les AL dans leur rôle d'agence d'exécution de politiques qui sont décidées ailleurs.

En pratique, la promotion d'une réelle planification locale du développement telle que définie plus haut requiert le développement de systèmes de gestion infranationaux qui sont à la fois distincts et correctement articulés avec le système de planification national.

Un tel système devrait inclure et soutenir à la fois : a) les processus de planification propres aux AL autonomes et b) des mécanismes efficaces pour la coordination verticale et horizontale de tels plans avec les multiples autres unités de planification (des agences nationales, d'autres AL d'échelon supérieur ou inférieur, d'organisations privées marchandes et non marchandes).

Différents changements pourraient être soutenus pour chacun des cas de cette première composante, comme illustré dans la figure 10.2.

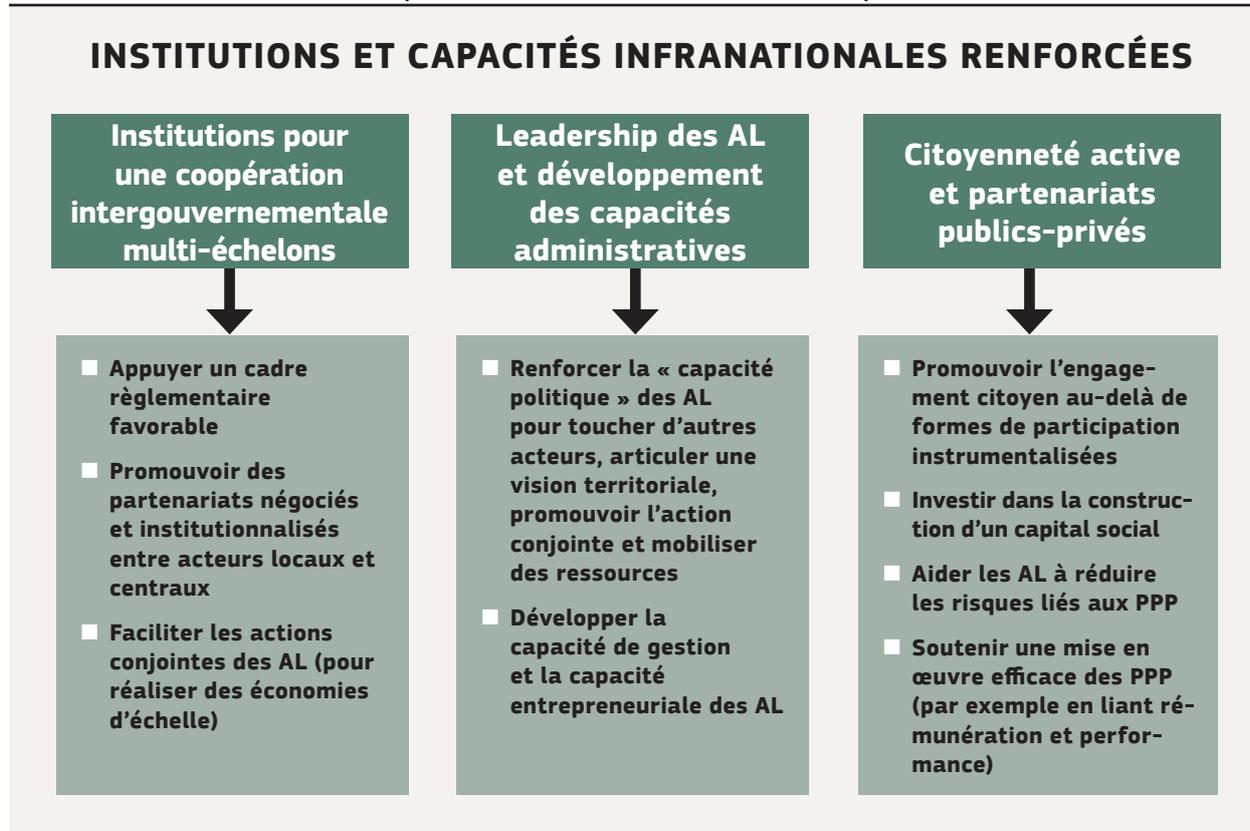
FIGURE 10.2 Points d'entrée pour renforcer les systèmes de développement local



10.2 Points d'entrée relatifs aux institutions et capacités infranationales

La deuxième composante est aussi de grande importance pour un véritable développement territorial (voir figure 10.3). Elle reconnaît tout d'abord la nécessité de mettre en place un système efficace pour la coopération intergouvernementale, tout en préservant l'autonomie des autorités locales (coordination intergouvernementale au lieu de subordination hiérarchique). En pratique, ceci est souvent difficile du fait : a) du manque de distinction claire, constitutionnelle et / ou légale, entre l'État central et les autorités locales ; b) des contraintes de capacités et du manque d'investissement au sein des autorités locales nouvellement établies ; c) des approches orientées sur le contrôle par les autorités centrales qui finissent par dénier l'autonomie locale et reproduire des relations hiérarchiques.

FIGURE 10.3 Points d'entrée pour renforcer les institutions et les capacités au niveau infranational



Cette composante traite par ailleurs du développement d'un fort leadership au niveau local et d'une administration efficace ainsi que des interactions de qualité entre acteurs (entre AL et autres acteurs du territoire ainsi qu'entre AL et acteurs d'autres échelons territoriaux). Établir des relations de confiance est une clé de l'action conjointe entre les acteurs locaux et des partenariats effectifs, deux éléments sous-tendant les approches territoriales du développement local. La mobilisation des ressources locales et des ressources externes dépend grandement de la force et de la continuité de ces interactions (à la fois horizontales et verticales).

10.3 Points d'entrée pour des politiques nationales de soutien

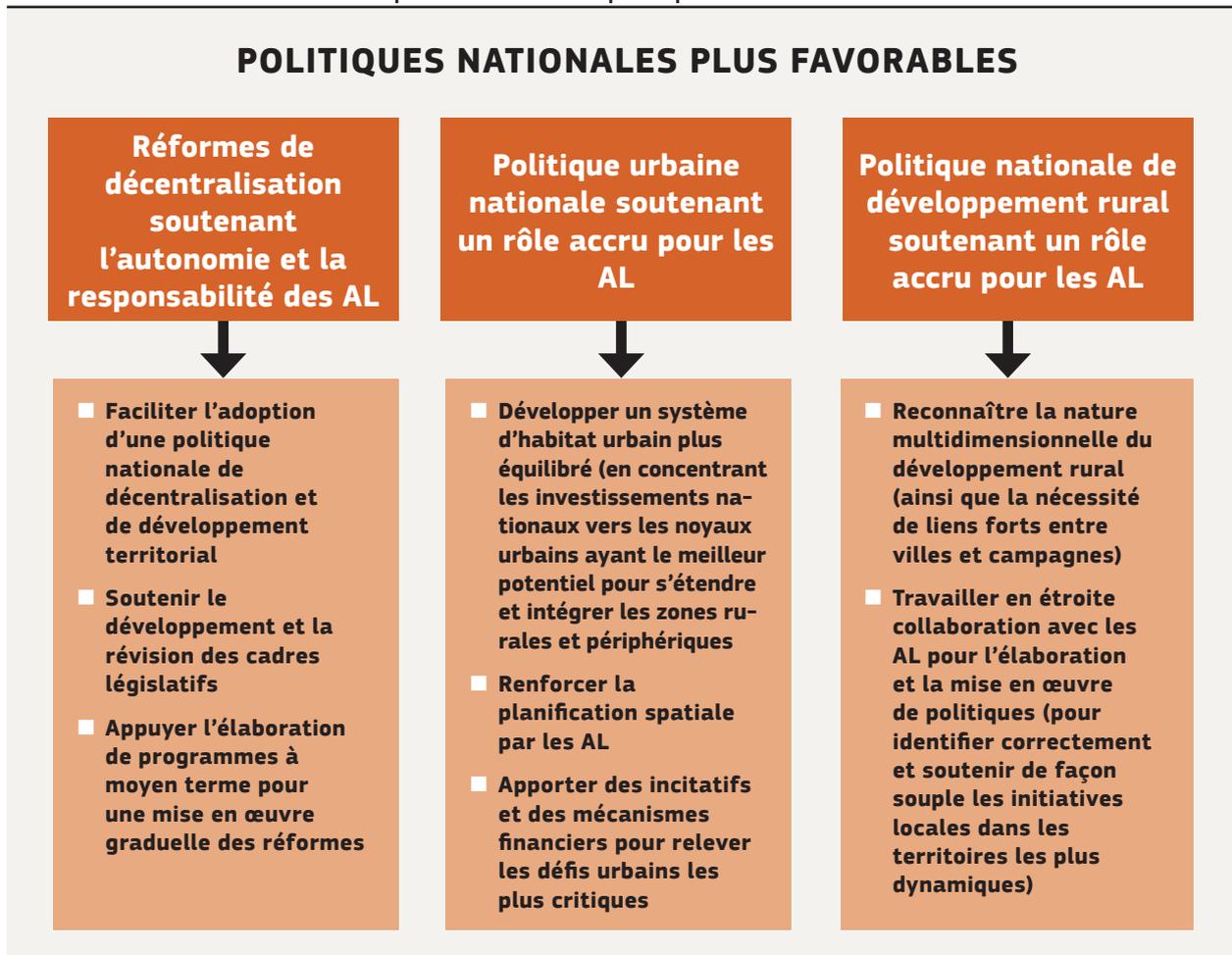
La troisième composante d'une ATDL englobe l'ensemble des politiques de niveau national qui sont nécessaires et doivent être favorables pour accroître le rôle développementaliste

des AL et stimuler un véritable développement territorial. En l'absence de telles politiques nationales, le risque est grand que les efforts pour libérer le potentiel d'un territoire échouent ou resteront cantonnés à des formes peu viables d'hyper-localisme, déconnecté des dynamiques sociétales et économiques des échelons territoriaux supérieurs. Ces politiques nationales sont la condition pour établir le lien critique entre réformes de décentralisation et résultats en matière de développement territorial.

Une politique nationale de décentralisation favorisant le développement, et qui donne du pouvoir aux autorités locales, est un objectif évident de cette composante de l'ATDL. Cependant, voir éclore une nouvelle génération de politiques urbaines nationales est tout aussi important car elles peuvent soutenir le développement territorial en reconnaissant : a) le rôle que l'urbanisation joue pour la croissance économique nationale, b) l'importance de la correction des inégalités spatiales et sociales éventuellement associées à la croissance et c) les avantages comparatifs des autorités locales pour contribuer à définir et mettre en œuvre une politique urbaine nationale. Le rôle d'une politique de développement rural est également crucial même si en pratique les avancées ont été moins évidentes du fait du recours à des approches sectorielles très verticales, des résistances bureaucratiques plus fortes au niveau central et d'une plus faible capacité politique et administrative des autorités locales rurales.

La figure 10.4 montre comment les délégations de l'UE peuvent activer ces différents axes pour encourager l'autonomisation des autorités locales et appuyer les dynamiques territoriales.

FIGURE 10.4 Points d'entrée pour renforcer les politiques nationales de soutien



SECTION 11 : Mobiliser les acteurs-clés pour la promotion du développement territorial



Du fait de leur mandat général et de leur légitimité à agir comme des catalyseurs et des intermédiaires honnêtes, les autorités locales développementalistes occupent une position stratégique dans les processus de développement territorial qui partent de la base. Si elles affichent un leadership local et utilisent efficacement les fenêtres d'opportunité, elles peuvent faire la différence en termes de développement. Pour autant, elles ne peuvent pas faire tout le travail seules. Tout au long du présent document d'orientation, nous avons insisté sur le fait qu'une approche territoriale du développement local est une politique multidimensionnelle dont l'adoption par les gouvernements décentralisateurs peut assurer que les réformes de décentralisation impulsées par des motifs politiques sont aussi à même de produire des résultats en matière de développement territorial. Comprendre l'ATDL comme un choix de politique nationale explique la place dominante des gouvernements centraux comme partenaires des délégations de l'UE qui formulent des actions d'appui aux programmes de DGLDT.

Pourtant, d'autres acteurs ont un rôle tout aussi important à jouer et pourraient dès lors être tout autant considérés comme partenaires de l'UE, fournir des canaux d'acheminement de l'aide complémentaires et faire peser leurs avantages comparatifs sur l'élaboration et la mise en œuvre d'opérations d'appui à la DGLDT. Trois de ces acteurs sont particulièrement importants : a) les associations d'autorités locales (AAL), qu'elles soient nationales, régionales ou globales ; b) les organisations de la société civile (OSC) et c) les autorités européennes, locales et régionales (AL européennes), engagées dans la coopération décentralisée.

Dans cette section, des conseils opérationnels sont apportés sur la façon dont les délégations de l'UE peuvent s'engager stratégiquement auprès de ces trois types d'acteurs de manière à traduire en termes concrets la vision de l'UE sur les AL développementalistes et à favoriser le développement territorial.

11.1 Collaborer avec les associations d'autorités locales

La valeur ajoutée et les rôles en évolution des AAL

Au cours du siècle dernier, le nombre d'associations d'autorités locales au niveau national, régional et mondial a continué à augmenter de façon parallèle à l'accroissement de la sophistication de leurs fonctions. Avec le temps, les AAL de par le monde ont adopté des rôles de nature politique et technique. Actuellement, elles agissent en tant que :

- système d'information et de documentation ;
- vecteur d'échange d'expériences entre les membres sur des questions et problèmes spécifiques aux autorités locales ;

- lobbyistes représentant les intérêts des autorités locales auprès des autorités centrales⁽³⁾ ;
- fournisseurs de services de natures diverses (politiques, juridiques et techniques) auprès de leurs membres.

Ces dernières années, les AAL ont de plus en plus influencé la planification et la mise en œuvre des programmes d'aide extérieure en appui aux capacités et aux initiatives de leurs membres, notamment en :

- insistant sur une plus forte représentation des points de vue et intérêts des autorités locales au sein des processus de programmation de l'aide extérieure à l'échelle nationale ;
- agissant comme des intermédiaires et des facilitateurs des flux d'aide technique et financière via les partenariats de coopération décentralisée entre pays en développement et pays industrialisés ;
- jouant un rôle plus actif et plus direct dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes recevant un financement extérieur pour développer les capacités des AL.

Tout ceci implique que les AAL peuvent avoir un rôle crucial à jouer pour faciliter l'émergence d'autorités locales « développementalistes ». Ceci peut être fait par : a) le plaidoyer et le maintien de la dynamique de réforme de décentralisation et b) le renforcement des capacités de leurs membres pour qu'ils adoptent des pratiques de bonne gouvernance locale et promeuvent le développement territorial.

Durant la dernière décennie, la communauté internationale du développement a de plus en plus reconnu le potentiel des AAL à diverses échelles. Au niveau de l'UE, une tendance similaire peut être observée qui a résulté en la récente conclusion de « partenariats stratégiques » avec des AAL-clés (particulièrement aux niveaux régionaux et globaux) tels qu'expliqués dans l'encadré 11.1.

Les contraintes qui affectent la capacité des AAL à promouvoir les autorités locales développementalistes

La valeur ajoutée des AAL varie d'un pays à l'autre. Il y a des différences significatives, parfois très importantes, dans les mandats, structures et capacités, reflétant ainsi les variations dans l'avancement des réformes de décentralisation et la nature des AL que ces réformes ont créées. En règle générale, la capacité des AAL à fournir des services, à agir comme des défenseurs indépendants des intérêts de leurs membres et à parler en leur nom de façon crédible, dépend de la mesure dans laquelle les AL : a) sont reconnues comme une sphère de gouvernement autonome au sein d'une collectivité nationale et b) ont la compétence exécutive et administrative de fonctionner comme tel. Il s'ensuit que des AAL efficaces et compétentes ne sont pas toujours présentes là où elles seraient les plus nécessaires, c'est-à-dire quand la décentralisation est bloquée à un stade embryonnaire et les autorités locales ne jouent pas encore un rôle développementaliste significatif.

⁽³⁾ Les AAL sont confrontées à un large programme de plaidoyer dans le domaine des réformes de décentralisation ou des processus d'élaboration des politiques nationales qui les affectent. Ceci peut toucher des questions de démocratie locale (ex. : lois et pratiques électorales); le système intergouvernemental de coopération entre gouvernements tiers (ex. : mise en œuvre de compétences exclusives, partagées et déléguées) et les règles fiscales qui en découlent ; les limites de compétences, etc.

ENCADRÉ 11.1 Les partenariats stratégiques de l'UE avec les associations d'autorités locales

Cette nouveauté est une des conséquences de la Communication de 2013 de l'UE sur l'autonomisation des autorités locales. Elle a amené la DG DEVCO à négocier des Conventions Cadres de Partenariat (CCP ou FPA–Framework Partnership Agreement) comme moyen d'établir un partenariat politique à long terme ainsi que comme mode d'acheminement de l'appui financier aux AAL de manière intégrée au sein de leurs propres priorités et processus. Au cours d'une première phase, cinq CCP ont été signées pour la période 2015–2020 avec trois AAL internationales – notamment United Cities and Local Governments–Secrétariat mondial (UCLG); le Commonwealth Local Government Forum (CLGF) et l'Association internationale

des maires francophones (AIMF) – et deux structures régionales – Notamment United Cities and Local Governments–Africa (UCLG-A) et le Council of European Municipalities and Regions (CEMR) et PLATFORMA.

Elles impliquent un financement substantiel visant à faire des associations (AAL) et de leurs membres (AL) des acteurs de développement et des interlocuteurs politiques représentatifs à l'échelle mondiale et régionale. Les bénéficiaires ont été sélectionnés sur la base de leur monopole *de jure* ou *de facto* ainsi que sur base de leur compétence particulière dans le domaine d'activité auquel se rapporte l'appui européen.

La valeur ajoutée potentielle de telles CCP pour l'UE (au-delà

des objectifs de développement institutionnel et de développement des capacités) est multiple : a) dispositif collaboratif à long terme basé sur des intérêts et objectifs mutuels ; b) existence d'une vision politique globale qui pourrait être mise en œuvre au travers de plusieurs actions financées par l'UE et via différents instruments de coopération ; c) dialogue et coopération plus structurés entre les AAL et l'UE.

Les résultats opérationnels et politiques des CCP feront l'objet d'un suivi-évaluation grâce à un « Mécanisme de Suivi et Évaluation » qui a été mis en place par la DG DEVCO avec l'appui d'experts externes.

A côté de ces contraintes imposées par la politique nationale de décentralisation, les AAL sont souvent confrontées à d'autres limites internes ou externes.

La première de ces limites est liée à la qualité de leur gouvernance interne et à la mesure dans laquelle celle-ci est affectée par des visées partisans à court-terme ou appuie les intérêts à long-terme du secteur des autorités locales au sens large. Comme les partis politiques nationaux contrôlent ou tentent de contrôler les AAL, ils ont tendance à tirer de ces dernières un maximum d'usage politique. Ceci réduit la capacité des AAL à agir d'une voix unifiée au nom des autorités locales de différentes couleurs politiques et transforme ces AAL soit en une courroie de transmission des politiques du parti au pouvoir, soit en un instrument de l'opposition. Leur crédibilité à défendre l'autonomisation des autorités locales et à prôner les réformes institutionnelles est alors sérieusement compromise (voir encadré 11.2).

La seconde limite est liée à la position souvent marginale dans laquelle les AAL sont maintenues par les fournisseurs d'aide extérieure qui tendent à négocier leur appui à la DGLDT avec les gouvernements centraux, court-circuitant ainsi les AAL durant le processus.

ENCADRÉ 11.2 Défendre l'identité non partisane des AAL

Le rôle des AAL dans la promotion d'une identité institutionnelle du mouvement des AL est essentiel mais n'est pas aisé. Les AAL sont souvent ciblées par des tentatives partisans d'en prendre le contrôle ou d'en manipuler les priorités. Cependant, comme un élu local sri-lankais l'a formulé, ce qui constitue peut-être la plus grande valeur d'une association d'AL est que « [...] elle renverse la notion que lorsqu'un président d'AL dit quelque chose, c'est une position de parti, alors que normalement cela ne l'est pas [...]. Avec l'association, c'est notre vision commune. Maintenant lorsque nous traitons avec d'autres niveaux de gouvernement, ils ne peuvent pas dire qu'il s'agit d'une question de parti politique. » (UCLG, 2009, p. 37).

Les AAL, une voix plus forte et un miroir pour les autorités locales développementalistes

En dépit des limites énoncées précédemment, un consensus émerge dans la communauté internationale qui considère que les AAL ont sans doute un rôle important à jouer en aidant leurs membres à devenir plus développementalistes et à apporter ainsi une plus grande contribution à l'atteinte des ODD.

La question dépend cependant de la mesure dans laquelle les AL appréhendent un tel rôle. Malheureusement, alors que beaucoup de travail de développement est actuellement mené quotidiennement et individuellement par des AL partout dans le monde, trop nombreuses sont encore les AL qui ne savent pas ni si elles souhaitent devenir des acteurs de développement, ni comment le devenir de façon plus affirmée. En conséquence, leur voix collective est encore faible lorsqu'il s'agit d'exiger et d'assumer de façon responsable ce rôle nouveau et important pour le développement des territoires et pour l'atteinte des ODD.

Se positionner autour de cette voix collective et la faire entendre par le gouvernement, la société civile et les bailleurs de fonds, reste donc une tâche d'importance pour les AAL au niveau national, régional et global. Elles devraient cependant commencer par faire entrevoir à leurs propres membres le miroir dans lequel ils pourraient reconnaître et corriger leurs faiblesses internes (de leadership et de capacité) qui les empêchent de tenir un plus grand rôle en matière de développement. Trop souvent, là où les autorités locales ne jouent pas un tel rôle, c'est la nature limitée et politicienne des réformes de décentralisation qui tend à être incriminée. Bien entendu, il s'agit là souvent d'une terrible contrainte à l'émergence d'autorités locales proactives en matière de développement. Cependant, il faut réfléchir plus loin que les seules réformes de décentralisation et envisager les attitudes et compétences locales nécessaires à traduire ces réformes en une gouvernance améliorée et des résultats de développement.

Ce qu'il faut, ce sont des AL plus matures, plus sûres d'elles-mêmes et plus responsables qui, tout en se battant pour une plus grande autonomie et un environnement propice en termes de politique de décentralisation, ne se cachent pas derrière les limites imposées par un tel environnement et appréhendent de façon proactive leur rôle développementaliste, tirant le meilleur d'une situation donnée. La meilleure façon sans doute de comprendre l'évolution nécessaire ici est de citer la récente « Déclaration de Freeport » publiée en conclusion de la conférence de 2009 du Commonwealth Local Authorities Forum (CLGF) qui dit que « [...] une approche différente est nécessaire, une approche qui parle de confiance, d'opportunité et d'innovation plus que d'impuissance ; un virage vers un modèle développementaliste, avec un leadership et une vision stratégique claire, qui se concentre sur ce qui doit être fait plutôt que sur les systèmes et les structures » (CLGF, 2009).

Comment les AAL peuvent encourager les AL développementalistes qui s'engagent dans le développement territorial ?

Comment les associations d'autorités locales (AAL) peuvent-elles alors contribuer à l'émergence de ces autorités locales plus sûres d'elles-mêmes et plus responsables ? Des exemples sont apportés dans l'encadré 11.3. De façon générale, des mesures sont nécessaires dans cinq domaines.

ENCADRÉ 11.3 Exemples de bonnes pratiques des AAL pour soutenir les AL développementalistes et le développement territorial

Les AAL dans le monde en développement ont pris des mesures pour assumer efficacement leur double rôle (plaidoyer et renforcement des capacités) en appui aux autorités locales développementalistes et au développement territorial. Les exemples suivants illustrent ce potentiel :

- L'association des collectivités locales d'Ouganda (Uganda Local Governments Association – ULGA) a plaidé pour l'amélioration de l'allocation budgétaire aux autorités locales depuis 2001–2002, insistant sur des questions telles que le développement de plusieurs dispositifs de subvention sectorielle, les stratégies d'accroissement des recettes locales, la libération des financements en temps opportun ou la possibilité pour les AL de conserver les soldes engagés non dépensés (afin de payer les fournisseurs particulièrement quand les financements annuels arrivent tard et / ou lorsque l'on se rapproche de la fin de l'année budgétaire). Sur le plan des capacités, l'ULGA a

formé les élus à la rédaction d'arrêtés municipaux de façon à promouvoir le développement économique local et à réguler les questions environnementales ressortant de leurs compétences.

- L'association des municipalités du Mali (AMM) a mené un plaidoyer pour l'inclusion des communes comme acteurs de développement dans le cadre des accords de paix. Ceci est essentiel lorsque l'on sait que la paix repose largement sur une décentralisation (fiscale) effective et sur les processus d'inclusion, considérés comme partie intégrante de ce qui est nommé la « refondation de l'État malien ». L'objectif politique principal de l'AMM est de souligner la position politique des communes en tant qu'importants acteurs de développement (si elles sont dotées des ressources nécessaires pour ce faire) et en tant que vecteur de la pacification dans le pays.
- L'association des Communes rurales et urbaines au Salvador (Association of Urban and Rural Municipalities in El Salvador

– COMURES) a été incorporée au sein du système de transferts fiscaux et reçoit annuellement un budget d'environ 500.000 USD de la part du gouvernement avec le mandat exclusif de conduire des activités de renforcement d'activités parmi ses membres.

- L'association rwandaise des collectivités locales (Rwandan Association of Local Governments – RALGA) a évolué d'une organisation dépendante des bailleurs de fonds fournissant peu d'appui à ses membres (en 2008) vers une organisation professionnelle solide reconnue par le gouvernement comme interlocuteur politique et qui jouit d'une indépendance financière grâce aux contributions de ses membres. La RALGA fournit les services suivants : a) recrutement de personnel pour les AL via des évaluations sophistiquées et objectives conformes aux lois du pays ; b) gestion foncière ; c) formulation des plans et stratégies de développement économique local ; et d) promotion de partenariats publics-privés.

- **Reconnaître la spécificité du développement territorial ainsi que sa relation aux efforts de développement nationaux et mondiaux (incluant la poursuite des ODD).** Pour les AAL, une bonne compréhension et un engagement vers le développement territorial et vers le rôle des institutions politiques locales qui le promeuvent devraient être les bases de nouvelles priorités en termes d'appui aux AL développementalistes. Plus d'attention mise sur le développement territorial pourrait changer la façon dont les AAL interagissent avec les gouvernements nationaux dans la défense et dans l'orientation des réformes de décentralisation. Grâce à un tel effort, l'attention pourrait en effet évoluer vers « ...qu'est-ce qui doit être fait... » plutôt que de rester cantonnée à des modifications formelles « des systèmes et des structures... ».
- **Défendre le rôle des autorités locales dans la gestion du développement territorial.** Une bonne conceptualisation du développement territorial permettrait aux AAL d'argumenter que le rôle des AL ne se limite pas à l'amélioration de l'efficacité de l'allocation

et de l'utilisation des ressources de l'État, mais s'étend à la mobilisation de ressources privées et communautaires additionnelles. En même temps, insister sur le développement territorial mettrait en avant le caractère central de l'autonomie locale pour conduire efficacement leur mandat général, sans lequel, ni les gains d'efficacité en termes de dépenses publiques, ni la mobilisation de ressources additionnelles ne sont susceptibles de survenir. Les AAL pourraient aussi plaider pour des formes adéquates de coopération et de partage de responsabilités intergouvernementales dans la fourniture de services publics.

■ **Documenter les réussites dans la promotion du développement territorial.**

C'est une tâche que beaucoup d'AAL réalisent déjà mais une plus grande insistance est nécessaire pour que soit documentée la façon dont les AL : a) construisent et mobilisent le capital social, b) facilitent la citoyenneté active et c) mettent à profit les ressources additionnelles privées et communautaires pour l'amélioration des services locaux et du développement économique local.

■ **Faire un travail de sensibilisation et développer les capacités des autorités locales.**

Pour promouvoir le développement territorial, les capacités des AL doivent s'étendre au-delà des compétences requises pour gérer l'organisation d'une administration locale. Les dirigeants d'AL devront savoir développer des visions stratégiques incluant l'articulation locales des ODD et la mobilisation de ressources locales pour les atteindre. C'est donc un nouveau type de compétences qui est requis pour la pratique de la « planification stratégique » et de la « subsidiarité horizontale » (voir encadré 11.4).

ENCADRÉ 11.4 Appréhender un plus large développement des capacités pour les autorités locales

Il faut donc « une plus grande capacité à diriger en collaboration avec des partenaires et des communautés. Travailler avec des communautés implique [...] d'apprendre à penser les services

du point de vue de l'utilisateur, de reconnaître la façon dont les communautés travaillent, d'appuyer et d'autonomiser les leaders communautaires. Travailler avec des partenaires implique d'être

conscients des différents intérêts, [...] de diriger par l'influence plutôt que par le contrôle, de développer des priorités stratégiques qui rencontrent les besoins de tous les partenaires. » (Geddes et Sullivan, 2007).

- **Établir des partenariats avec les organismes donateurs.** Les AAL peuvent le faire en soulevant systématiquement les préoccupations des AL au niveau des processus de politique nationale et du dialogue de politique (sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les programmes de décentralisation et les approches adéquates pour que l'appui des bailleurs de fonds respectent les rôles et valeur ajoutée des AL.). Elles peuvent également offrir des canaux nouveaux et complémentaires pour l'aide extérieure destinée à l'appui de l'émergence des autorités locales développementalistes (en ce compris la coordination de la coopération décentralisée⁽⁴⁾). Les AAL peuvent aussi chercher à constituer un canal efficace et à faciliter les programmes de développement des capacités destinés aux autorités locales (pour assurer une adéquation entre l'offre et la demande). Dans ce contexte, il peut être opportun pour l'UE de s'engager dans un partenariat stratégique avec les AAL. Ceci refléterait le fait que les deux partenaires partagent une vision et un intérêt mutuel dans le fait de donner le pouvoir aux autorités locales d'être des acteurs de

⁽⁴⁾ Beaucoup reste à faire pour coordonner les activités de coopération décentralisée d'une façon qui réponde aux besoins réels, ajoute de la valeur et appuie les processus de réforme à l'échelle nationale.

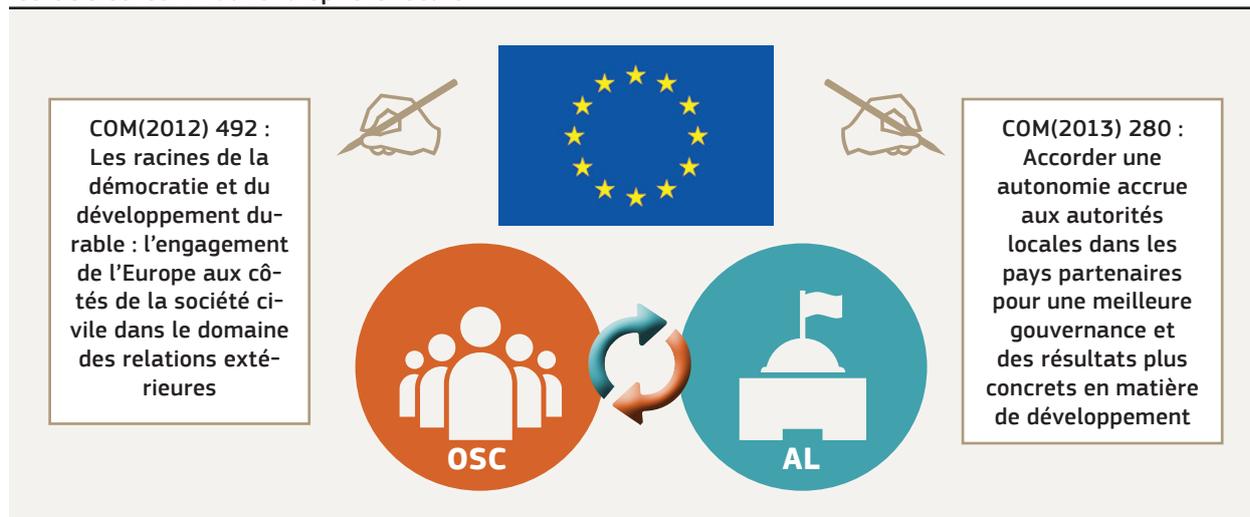
développement. Cela signifie aussi que l'UE reconnaît intégralement le mandat et la valeur ajoutée des AAL à encourager des changements intérieurs au pays allant dans ce sens.

11.2 S'engager stratégiquement auprès de la société civile locale

Il s'agit là d'un second type de partenariats que les délégations de l'UE peuvent chercher à promouvoir pour l'autonomisation des autorités locales et l'amélioration du développement territorial. Des interactions constructives entre autorités locales d'une part et communautés, société civile et citoyens d'autre part, sont essentielles pour libérer le potentiel des territoires, mobiliser des ressources locales additionnelles et assurer une redevabilité descendante des AL vis-à-vis de leurs administrés, donnant ainsi de la consistance au concept de démocratie locale.

L'UE s'est engagée dans deux Communications récentes (voir figure 11.1) à encourager l'action conjointe des autorités locales et de la société civile. Ces deux documents convergent sur la nécessité de mieux distinguer et articuler les rôles et responsabilités respectifs des autorités locales et de la société civile. Ceci en retour devrait conduire à des stratégies d'appui de l'UE bien plus cohérentes, qui reconnaissent le rôle légitime des autorités locales dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques locales tout en donnant le pouvoir aux citoyens de s'engager au cœur des processus politiques locaux et d'exiger des comptes de la part de leurs autorités locales. « L'espace local » fournit un environnement potentiellement favorable pour tester de nouvelles formes de collaboration entre les deux types d'acteurs et pour mobiliser des ressources additionnelles, soutenant ainsi à la fois le développement local et les processus démocratiques. La Communication de 2012 sur la société civile invite toutes les délégations de l'UE à élaborer une feuille de route pour l'engagement stratégique avec une société civile considérée comme acteur de gouvernance, particulièrement au niveau local.

FIGURE 11.1 L'incitation des Communications de l'UE à de nouvelles formes de collaboration entre les OSC et les AL dans la sphère locale



Pour encourager de telles interactions constructives entre AL et OSC, trois postulats doivent être gardés à l'esprit lorsque l'on envisage d'éventuelles stratégies d'appui de l'UE :

- **Les processus de décentralisation créent potentiellement plus d'espace pour des interactions mutuellement bénéfiques entre autorités locales et acteurs de la société civile.** Pour que ce potentiel puisse s'exprimer, deux conditions doivent être remplies. Premièrement les autorités locales doivent être plus « attractives » pour les citoyens et les groupes d'intérêts structurés. Si les autorités locales sont court-circuitées par les organismes donateurs, il y aura peu de motivation à s'engager de la part des OSC. Les AL constituent une communauté politique et fournissent l'espace institutionnel pour la participation citoyenne. C'est la raison pour laquelle l'autonomisation des autorités locales devrait être un objectif stratégique de l'UE. Deuxièmement, les citoyens et les OSC ont un rôle essentiel à jouer dans la (re-)construction de la sphère politique locale et dans l'influence des processus politiques locaux pour de meilleurs résultats de développement et de gouvernance. C'est là que l'appui stratégique de l'UE aux acteurs de gouvernance que sont les OSC est tout aussi vital.
- **Il faut apporter des incitatifs aux acteurs de la société civile pour qu'ils s'engagent dans l'élaboration des politiques publiques locales.** Dans de nombreux pays en développement, il y a souvent une tradition de distance, voire de méfiance, entre les AL et les OSC. Elle est alimentée par la compétition pour la légitimité aux yeux des populations locales ou pour le financement (y compris par les organismes donateurs). Ce fossé doit être comblé pour qu'il y ait un développement territorial durable. Plusieurs délégations de l'UE ont utilisé leur feuille de route pour l'engagement envers la société civile afin d'identifier les voies et moyens de promouvoir l'action conjointe entre AL et OSC. Elles ont créé l'espace et les opportunités pour différentes catégories d'OSC et pour les citoyens de s'engager véritablement dans les affaires locales. Des exemples de telles actions ciblées au sein des feuilles de route pour l'engagement envers la société civile sont repris ci-après :
 - De petites associations ou organisations de base sont incitées à abandonner la « logique projet » et à investir plutôt dans la « co-production » de politiques publiques locales en intervenant dans l'élaboration des politiques (ex. : fixer des priorités, identifier des sources de financement ou des approches de gestion adéquates) ou en assurant une responsabilité sociale.
 - Des organisations intermédiaires sont invitées à jouer un rôle utile en facilitant le dialogue entre l'autorité locale et les acteurs locaux ; elles peuvent construire des alliances avec des AL pour exiger du pouvoir central des réformes de décentralisation plus orientée sur le développement ; ou elles peuvent investir dans le renforcement des systèmes et processus locaux requis pour que les AL puissent être des acteurs de développements efficaces.
 - Un appui est envisagé pour impliquer les citoyens dans des processus budgétaires participatifs à différents échelons territoriaux.
- **Un certain nombre de principes directeurs doivent être respectés lorsqu'on appuie des OSC pour leur rôle d'acteurs de gouvernance.** Par le passé, les organismes donateurs ont souvent contribué à brouiller les frontières entre les responsabilités des AL et celles des OSC. Ceci était particulièrement le cas avec les projets qui finançaient des interventions d'ONG en ignorant le rôle légitime des autorités locales dans la fourniture de services ou dans la stimulation du développement économique local. Il y a maintenant une reconnaissance accrue que la création d'un secteur public local légitime,

compétent et viable est un défi institutionnel majeur qui doit être relevé avec l'aide de la société civile locale. Un ensemble de principes généraux peuvent aider les délégations de l'UE lorsqu'elles conçoivent leur appui à la société civile pour une gouvernance locale accrue (voir encadré 11.5).

ENCADRÉ 11.5 Cinq conseils pour impliquer les OSC dans la construction d'un système viable de gouvernance locale

1. Promouvoir l'accès des communautés locales aux ressources venant de leur propre collectivité locale plutôt qu'aux seules sources de financement extérieur.

C'est potentiellement une des voies les plus puissantes pour reconnecter les citoyens avec le gouvernement local tout en renforçant les relations de reddition des comptes. Cela implique également que l'accès des communautés aux ressources doit autant que possible prendre place à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur des processus de planification et de budgétisation des autorités locales.

2. Éviter de réduire les processus participatifs à de simples rituels. De meilleurs résultats de développement et de gouvernance sont avant tout créés au travers d'un processus de négociation politique entre l'État et la société. Ceci requiert en revanche que les délégations de l'UE aient une compréhension

claire des aspects politiques (voir politiciens) qui entourent la participation de la société civile au sein des affaires publiques locales. En l'absence d'un certain niveau d'opposition politique, de compétence électorale et de liberté d'expression, il sera difficile de promouvoir des innovations institutionnelles en matière de développement participatif.

3. Se concentrer sur l'amplification de la sphère publique locale. Ceci peut être obtenu en assurant un flux d'information continu sur « ce qui se passe en réalité » au sein du secteur public local et en encourageant des débats (contradictaires) sur les politiques, les programmes prioritaires, la qualité de la fourniture de service public, les conclusions des audits annuels, etc.

4. Éviter les approches classiques du développement des capacités. Suivre quelques séminaires ne changera pas le

comportement des citoyens et ne leur permettra pas non plus de s'engager dans les processus d'élaboration des politiques locales.

5. Impliquer les OSC locales et le secteur privé local dans toutes les phases du projet conçu comme un dispositif d'expérimentation locale.

Tester et élaborer de nouvelles pratiques de gouvernance locale (ex. : des règles de passation de marchés locaux adaptées) ne devrait pas être sous-traité à des consultants externes. En impliquant tous les acteurs concernés au cœur du processus d'expérimentation et d'apprentissage, on augmente la probabilité de trouver des solutions locales adéquates. En même temps, le processus-même de co-production de ces nouveaux outils de gouvernance locale peut contribuer à renforcer le niveau de confiance entre acteurs et à construire un capital social plus important.

11.3 Établir des ponts avec les régions et les municipalités européennes impliquées dans la coopération décentralisée

Le rôle et la valeur ajoutée potentielle des approches de coopération décentralisées

La coopération décentralisée entre les échelons de gouvernement infranationaux a une longue tradition en Europe et est un phénomène en expansion. Une large palette de motivations pousse les régions, villes et communes européennes à établir des relations bilatérales

ou à se mettre en réseau avec leurs pairs du monde en développement. Les partenariats qui en résultent prennent différentes formes, reflètent des niveaux variables d'ambition, de maturité et de capacité parmi les municipalités participantes. Bien que la plus grande valeur ajoutée de la coopération décentralisée ne réside pas dans le volume de ressources financières transférées, la contribution globale de ce type de coopération peut être assez considérable dans certains pays (comme l'Italie ou la France).

Une analyse plus détaillée révèle l'existence de différents modèles pour s'impliquer dans la coopération décentralisée. Le tableau 11.1 brosse un aperçu des diverses stratégies et approches utilisées par les régions, villes et municipalités européennes. En pratique, on trouvera souvent à travers l'Europe une combinaison de ces différentes formes de coopération décentralisée. Rien n'est vraiment statique car les municipalités passent par des phases d'apprentissage en adoptant avec le temps des approches de plus en plus ambitieuses.

TABLEAU 11.1 Les approches de la coopération décentralisée

APPROCHES	OBJECTIFS PRINCIPAUX	AUTRES ACTEURS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE IMPLIQUÉS
Programmes de jumelage classiques axés sur l'aide	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réduction de la pauvreté ■ Financement de petits projets de développement ■ Fourniture d'assistance technique ad hoc à une municipalité partenaire au Sud 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Surtout les ONG de développement ■ Des acteurs spécifiques d'un secteur selon le projet financé (ex. : écoles ou mouvements de jeunesse)
Programmes de subvention pour des projets de citoyens locaux au Sud	<ul style="list-style-type: none"> ■ Appui à une large palette d'initiatives citoyennes d'échelle réduite 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ONG de développement et groupes citoyens structurés
Participation financière à des campagnes internationales en cours (ex. : les OMD, le mouvement du commerce équitable, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expression d'une solidarité internationale 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ONG de développement ■ ONG d'éducation ■ Entreprises locales
Appui à des activités de sensibilisation à destination des citoyens du territoire	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sensibilisation de la population ■ Élargissement de l'appui à la coopération internationale ■ Encouragement des formes actives de « citoyenneté mondiale » 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ONG d'éducation
Partenariats structurés et réciproques (coopération décentralisée directe) émanant d'une politique extérieure de la municipalité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Développement institutionnel ■ Gouvernance locale ■ Cohésion sociale ■ Relations à long terme entre les sociétés et les citoyens des deux municipalités ■ Échanges structurés sur la gestion des territoires 	Large palette d'acteurs publics et privés incluant des groupes de la société civile, des universités, des hôpitaux, des entreprises ainsi que des citoyens des deux côtés du partenariat (selon la nature de l'intervention)

De plus en plus de régions et de municipalités d'Europe s'engagent dans ces formes de coopération décentralisée « directes » plus sophistiquées et agissent ainsi en acteurs autonomes de la coopération internationale. Elles voient la coopération décentralisée comme une composante importante de l'« action extérieure » qu'elles mènent en tant qu'autorité infranationale. Ce type de coopération décentralisée va bien au-delà du concept traditionnel des jumelages avec leur concentration sur l'aide-projet, le financement et les échanges ad hoc. La coopération décentralisée directe met l'accent sur la nécessité de construire des partenariats à long-terme et plus égalitaires entre municipalités pour arriver à relever les défis communs auxquels leurs sociétés et territoires sont confrontés en utilisant des échanges d'expertises et de savoirs structurés et réciproques. L'accent mis sur la gouvernance démocratique des autorités locales agit sur deux aspects de la question :

- bâtir des autorités locales (élues) à l'écoute et responsables qui sont des acteurs de développement importants et sont au cœur de la fourniture des services publics au niveau local ;
- encourager une société civile vigoureuse qui est capable de jouer son double rôle de partenaire dans les processus de développement local et de contre-pouvoir ayant la capacité de revendiquer ses droits et d'exiger transparence et reddition des comptes.

Le partenariat va au-delà de l'autorité infranationale elle-même et cherche à mobiliser tous les acteurs concernés de chacun des territoires, c'est-à-dire le secteur privé local, la société civile, les universités, les agences spécialisées, les associations professionnelles, etc.

Les limites des approches de coopération décentralisées

Quatre limites principales sont souvent observées dans les processus de coopération décentralisée :

- Pour de nombreuses municipalités européennes il n'est pas facile de créer un espace politique et institutionnel pour une véritable action extérieure qui se traduise par une combinaison sérieuse d'activités de coopération décentralisée au Sud⁽⁵⁾. Savoir si cette action extérieure constitue une tâche légitime d'une municipalité peut déclencher des débats houleux ou une opposition politique contre l'engagement de ressources publiques pour financer des telles actions.
- Des formes structurées de coopération décentralisée directe sont complexes pour une petite municipalité, particulièrement si l'objectif est de développer un partenariat à long terme réciproque et mutuellement bénéfique. La faiblesse des capacités peut sérieusement réduire les possibilités d'une véritable approche de coopération décentralisée.
- Le défi d'entretenir les partenariats de coopération décentralisée est tout aussi réel, les coalitions politiques peuvent changer et des contraintes budgétaires peuvent survenir. Dans certains pays, l'appui du gouvernement national aux activités de coopération décentralisée tend à être réduit aux traditionnelles aides-projets, plutôt que d'apporter un appui aux municipalités européennes pour s'engager dans l'autonomisation des AL et dans la

⁽⁵⁾ Les municipalités européennes peuvent afficher un intérêt pour la coopération internationale, mais il reste difficile pour elles d'orienter cela vers un appui professionnel aux AL des pays en développement. Leurs priorités se situent plutôt en Europe (en participant à un réseau de villes européennes avant tout dans un but économique), dans la visibilité internationale de leur ville (avec une image de marque pour positionner les entreprises ou les institutions de la ville sur la scène internationale) et dans les contacts avec les pays d'origine (avec des partenariats de villes avec des pays dont est issue une importante population immigrée).

gouvernance locale. En résumé, les fondations des partenariats de coopération décentralisée sont au mieux fragiles si tout le poids du processus a été porté par les municipalités européennes seules. Pour surmonter cela, un nombre croissant de collectivités territoriales européennes cherchent à s'assurer la participation d'un large éventail d'acteurs issus du territoire à leur action. Ceci peut donner plus de légitimité à l'initiative de coopération décentralisée, améliorer la qualité de la coopération (en utilisant de multiples sources de savoir-faire et d'expertise) et aussi ouvrir la voie à plus de durabilité (grâce à l'appropriation conjointe et à la mobilisation de ressources additionnelles).

- La tendance des programmes de coopération décentralisée à travailler de façon cloisonnée, sans beaucoup de connexion avec les autres initiatives du gouvernement central ou des bailleurs de fonds dans le même territoire.

Promouvoir le rôle développemental des AL et appuyer les processus endogènes de développement territorial grâce à la coopération décentralisée directe

La principale valeur ajoutée des programmes de coopération décentralisée directe repose dans l'appui à l'amélioration du cycle de gestion du développement local (c'est-à-dire la troisième des composantes de l'ATDL énoncées dans le [chapitre 10.1](#)). Il y a des preuves abondantes que la coopération décentralisée a contribué à : a) mettre en pratique le mandat des AL comme catalyseurs de développement local ; b) impulser des innovations dans la façon dont les AL planifient et financent leurs stratégies de développement local ou c) s'organiser localement pour assurer une mise en œuvre effective des actions de développement.

Le défi opérationnel pour les délégations de l'UE impliquées dans la promotion du rôle développementaliste des AL est d'identifier les activités de coopération décentralisée prometteuses sur le territoire et de chercher à s'engager auprès de collectivités territoriales européennes pour joindre les forces. La principale tâche qui se présente à eux est d'inciter à l'action conjointe et à la division du travail pour poursuivre des objectifs partagés autour du développement territorial. L'encadré 11.6 apporte quelques exemples intéressants qui peuvent être une source d'inspiration pour les délégations de l'UE.

ENCADRÉ 11.6 La coopération décentralisée au service des dynamiques de développement territorial

Des pratiques innovantes sont de plus en plus observées dans les formes directes de coopération décentralisée :

- La ville d'Amsterdam (Pays-Bas) a complètement abandonné la modalité de jumelage pour ses actions de coopération internationale. Elle s'engage maintenant dans des formes horizontales de coopération ville-ville sur différents continents. Le but est d'échanger les expériences et de créer un environnement favorable à l'implication active d'un large éventail d'agences publiques et privées des deux côtés afin de résoudre des difficultés similaires liées au développement du territoire. En février 2014, Amsterdam et São Paulo ont signé un protocole d'entente de quatre ans pour coopérer dans huit domaines d'intérêt mutuel tous étroitement liés

au développement (territorial) urbain durable.

- La ville de Barcelone était pionnière en Espagne dans la promotion d'une coopération internationale municipale impulsée par les citoyens et couvrant à la fois des actions d'échange et de solidarité. La région de Catalogne a rapidement suivi avec une loi qui réserve 0,7 % de son budget total à la coopération internationale. En dépit de la crise économique, la coopération décentralisée a été institutionnalisée au niveau des villes, avec une Direction dédiée et l'implication de plus de 100 techniciens sur une base volontaire ainsi que des ONG pour mettre en œuvre les projets sélectionnés. L'agence de coopération de Barcelone a travaillé dans plus de dix villes de par le monde. Un exemple concret de la coopération

ville-ville s'est déroulé dans la ville de Maputo (Mozambique) pour appuyer la conception d'un schéma directeur des marchés municipaux couvrant différentes dimensions critiques (gestion des marchés, santé, hygiène et sécurité des aliments, etc.) dans une perspective plus large du développement local / territorial.

- En tant que réseau mondial, Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) encourage de nouvelles formes de coopération décentralisée Sud-Sud entre AL rencontrant des contextes similaires. CGLU favorise aussi la « coopération triangulaire » où le partenariat Sud-Sud est complété par une organisation tierce issue de pays industrialisés (qui peut être une ONG, une université, une fondation, etc.) apportant de l'expertise pour enrichir la relation de partenariat.

SECTION 12 : Choisir et combiner les modalités de l'aide de l'UE



Cette section analyse comment les délégations de l'UE peuvent sélectionner la bonne combinaison de modalités de l'aide pour les interventions de DGLDT. Trois formes d'appui peuvent être envisagées :

- l'appui à une politique nationale de réforme de la décentralisation ;
- l'appui à une politique sectorielle (ex. : dans le développement rural, l'eau et l'assainissement, la santé) qui repose sur une exécution décentralisée et à multiples échelons territoriaux ;
- l'appui à un développement axé sur le lieu (local / territorial).

Dans tous les cas de figure, la conception de l'appui de l'UE à la DGLDT ne devrait pas commencer par le choix des modalités de l'aide. La question des modalités de l'aide ne peut être véritablement résolue qu'une fois que les choix préliminaires stratégiques de la conception d'une opération de DGLDT ont été correctement réfléchis. Ces choix résultent des étapes précédentes du cadre ATDL décrites dans les sections 8 à 11.

La conception de l'appui de l'UE ne devrait pas commencer par le choix des modalités de l'aide. Une sélection adéquate des modalités de l'aide ne peut être menée qu'une fois que les choix stratégiques ont été faits concernant les résultats visés, les points d'entrée et les acteurs.

Ceci a des implications importantes pour les praticiens de l'UE qui doivent :

- penser plus loin que ce qui est officiellement considéré comme « la modalité d'aide privilégiée » ;
- conduire une recherche spécifique pour trouver des façons plus créatives d'utiliser les différentes modalités de l'aide en fonction des réalités du contexte et des objectifs poursuivis.

12.1 De l'importance d'une réflexion approfondie sur les modalités de l'aide

Deux raisons étroitement liées expliquent pourquoi les délégations de l'UE doivent être stratégiques dans leur choix des bonnes modalités de l'aide pour conduire les opérations de DGLDT.

- **Un appui effectif à la DGLDT va au-delà du transfert de ressources financières pour assurer un ensemble de résultats de développement.** La pratique montre clairement que l'amélioration des services publics au niveau local ou la libération du potentiel d'un territoire n'est pas juste l'affaire de « plus de financements » injectés dans le budget national. Dans nombre de pays partenaires, obtenir de meilleurs résultats de développement sera uniquement atteint si et quand la politique d'ensemble et le « système institutionnel » lui-même seront renforcés. De ce fait, l'appui de l'UE est aussi destiné à lever les barrières politiques, institutionnelles et de capacité individuelle qui affectent la gouvernance

infranationale et le système d'administration publique dans lesquelles les AL fonctionnent. Pour donner le pouvoir aux autorités locales d'être des catalyseurs du développement local / territorial, s'attaquer à ces contraintes systémiques au niveau politique et institutionnel devrait être une priorité centrale des interventions de DGLDT appuyées par l'UE.

- **L'utilisation d'une seule modalité de l'aide se révèle très problématique quand l'objectif est d'atteindre une combinaison de résultats (résultats de développement, de politique, institutionnels, etc.).** De récents éléments issus d'études et d'évaluations⁽⁶⁾ ont en effet suggéré que l'appui budgétaire, qui est toujours à l'heure actuelle la modalité de l'aide privilégiée par l'UE pour l'assistance financière, rencontre un certain nombre de limites structurelles lorsqu'il s'agit d'appuyer des changements politiques et institutionnels qui conditionnent la performance et l'exécution d'ensemble. Ceci se vérifie particulièrement pour trois aspects-clés :
 - **Le dialogue de politique et les conditionnalités de décaissement associées aux opérations d'appui budgétaire tendent à se concentrer sur les questions de mise en œuvre liées à l'utilisation des fonds.** Ces questions sont en général moins propices à induire un débat prospectif sur les réelles réformes de politiques qui peuvent se traduire par de nouvelles politiques et des changements institutionnels.
 - **Les intrants au développement des capacités qui accompagnent les opérations d'appui budgétaire tendent à se concentrer sur les risques fiduciaires et la réforme de la gestion des finances publiques.** Il n'y a généralement qu'une marge de manœuvre limitée pour définir un programme de développement des capacités plus systémique qui puisse s'attaquer aux contraintes institutionnelles multiples affectant l'ensemble de la chaîne de fourniture de services publics. Il en résulte qu'un outil comme l'appui budgétaire est souvent confronté à un problème de maillon intermédiaire manquant. Il s'agit là d'un phénomène entravant sérieusement le service public effectif sur le terrain du fait de l'attention trop limitée qui a été consacrée aux zones critiques (de niveau intermédiaire) de la chaîne de fourniture des services publics, c'est-à-dire aux institutions qui traduisent la politique en résultats concrets sur le terrain⁽⁷⁾.
 - **Les fonds restent parfois bloqués au niveau central.** Les partenaires de développement sont de plus en plus préoccupés du manque de dialogue et de mécanismes de reddition des comptes adéquats des opérations d'appui budgétaire sur le décaissement des fonds aux niveaux infranationaux. En pratique, cela signifie que les AL sont encore plus dépossédées de la possibilité de s'acquitter de leur mandat.

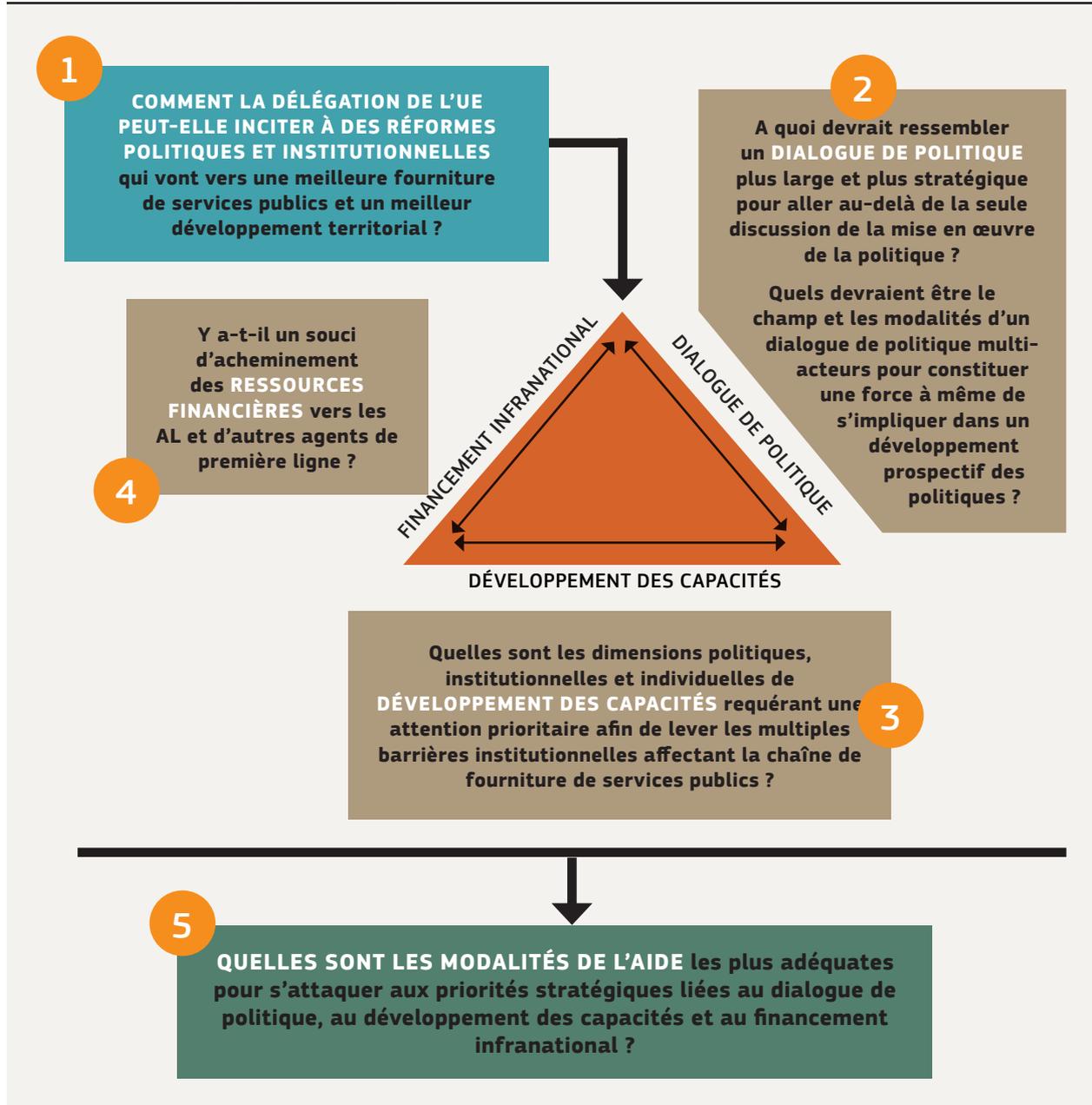
Considérant ces contraintes lorsque l'on opte pour une seule modalité d'aide comme l'appui budgétaire, les délégations de l'UE ont un travail à faire pour trouver, d'une façon pragmatique et concrète, la bonne combinaison de modalités de l'aide pour les interventions de DGLDT qu'elles envisagent. Beaucoup dépendra une fois encore du contexte, pour autant il

⁽⁶⁾ Une étude sur les opérations d'AL financées par l'Allemagne a montré que « Sur base d'une vue d'ensemble des évaluations et travaux de recherche existants, il est clair que l'appui budgétaire a rempli sa fonction de financement plutôt mieux que sa fonction de renforcement des réformes ou de la gouvernance » (Krisch, 2015). Une étude sur l'utilisation de l'aide pour lever les contraintes de gouvernance dans la fourniture des services publics (Tavakoli, 2013), a conclu que « l'aide financière à la fourniture de service public est souvent mieux apportée par des modalités de type appui budgétaire [mais...] d'autres façons d'utiliser l'aide peuvent fournir des compléments essentiels aux modalités standard d'assistance financière car elles visent spécifiquement les contraintes à la fournitures de services tout en renforçant simultanément les fonctions gouvernementales ».

⁽⁷⁾ Des exemples de tels blocages en aval de la mise en œuvre incluent des institutions qui veillent à la qualité des services publics, la suffisante disponibilité d'agences et d'expertises de première ligne pour fournir les services publics, des systèmes adéquats de redevabilité vis-à-vis des usagers, etc.

faudra répondre à certaines questions cruciales durant le processus de sélection des modalités d'aides pertinentes, tel qu'expliqué dans la figure 12.1.

FIGURE 12.1 Cinq questions-clés pour le choix des bonnes modalités de l'aide



12.2 Les différents scénarios en termes de choix et de combinaison de modalités de l'aide

Selon le contexte et les résultats visés, différentes situations peuvent prévaloir.

- **Lorsque l'engagement national dans les réformes de décentralisation et le développement territorial est assez fort, l'appui budgétaire peut être considéré comme la modalité d'aide la plus pertinente.** Dans certains cas, l'analyse de la délégation de l'UE peut suggérer que cet engagement national est assez fort et partagé par l'entière du gouvernement central et qu'avec un peu d'assistance technique et d'incitatif apporté

par les conditions de décaissement, on peut se reposer sur les systèmes nationaux pour traduire les politiques nationales de DGLDT en résultats de développement locaux. Dans ces circonstances, l'hypothèse que les résultats sont essentiellement limités par le manque de ressources financières et par les contraintes de capacités pourrait être légitime. Cela peut amener les délégations de l'UE à opter pour l'appui budgétaire (avec son accent mis sur les transferts financiers), la considérant comme la modalité de l'aide plus pertinente et à ne conserver qu'un espace limité pour des « mesures complémentaires ».

- **Lorsque l'engagement national dans les réformes de décentralisation et le développement territorial est partiel et fragile, la modalité projet peut être la plus pertinente pour des interventions stratégiquement ciblées.** Dans la plupart des cas, il peut y avoir un écart important entre la politique affichée et les institutions nécessaires à son exécution. Tout ceci peut refléter des problèmes plus profonds avec la politique du gouvernement et la mesure dans laquelle elle empêche les AL d'opérer comme des acteurs de développement dotés d'un niveau suffisant d'autonomie et de responsabilité. Dans ces conditions, l'appui de l'UE est susceptible de changer d'orientation, du moins en partie, et de quitter un simple apport financier pour aller vers la résolution de problèmes politiques et institutionnels plus systémiques. Si ceci est vraiment la tâche à accomplir, alors se reposer uniquement sur l'appui budgétaire peut constituer un risque considérable. Les délégations de l'UE sont invitées à activer d'autres modalités de l'aide qui permettent un dialogue de politique stratégique entre acteurs nationaux sur la manière d'améliorer progressivement le système grâce à de l'expérimentation institutionnelle localisée (sous la forme de projets) et l'élaboration de politiques « par la base ». Les délégations de l'UE peuvent aussi chercher à étendre la base nationale poussant à la réforme en apportant des formes d'assistance (type projets) aux acteurs-clés tels que les associations d'autorités locales ou les acteurs de la société civile.

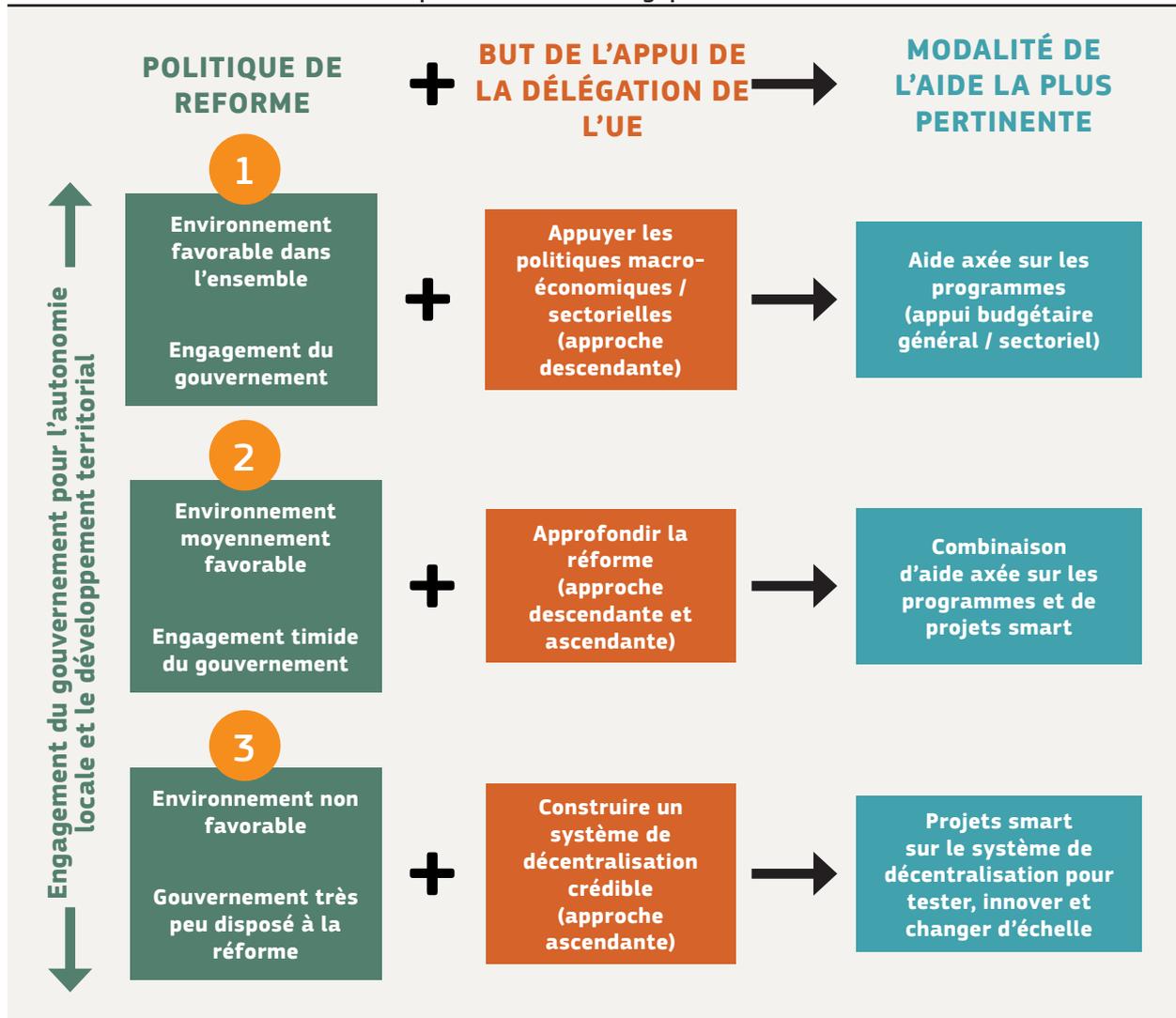
La figure 12.2 illustre comment les délégations de l'UE pourraient choisir de façon pragmatique et stratégique des modalités d'aide appropriées, en phase avec les conditions particulières d'un pays donné.

12.3 Un cadre général pour combiner les modalités de l'aide

Sur base de ce qui a précédé et gardant à l'esprit que toutes les solutions sont au final spécifiques au contexte, il est possible de proposer un cadre général pour combiner les différentes modalités de l'aide en appui à la DGLDT.

Le point de démarrage est de reconnaître que la « politique de décentralisation est une cible mouvante sur le plan de la loi et des faits. » (Smoke et Winters, 2011, p. 8). A cause des motifs politiques changeants et des tensions intra-gouvernementales qu'ils génèrent, les réformes de décentralisation sont souvent incomplètes et sujettes à des retournements. Les politiques nationales qui sous-tendent ces réformes sont souvent elles-mêmes insuffisamment définies et en constante évolution. Ce manque de définition et de stabilité de la politique peut être vu à la fois comme une menace ou comme une opportunité. D'un côté il peut être difficile pour les bailleurs de fonds de s'aligner avec une politique de DGLDT dont les objectifs sont peu clairs ou contradictoires avec d'autres politiques sectorielles ; d'un autre côté, cela peut offrir un espace intéressant pour la contribution de l'aide extérieure à la définition et au développement de la politique de DGLDT (Romeo, 2012).

FIGURE 12.2 Les trois scénarios pour un choix stratégique des modalités de l'aide



Prenant en compte cette nature souvent partielle et en évolution de l'engagement national vis-à-vis de réformes de décentralisation, il faut bien distinguer au sein des interventions de DGLDT :

- l'appui à la mise en œuvre de la politique nationale de DGLDT ;
- l'appui à l'innovation et à l'élaboration de la politique nationale de DGLDT.

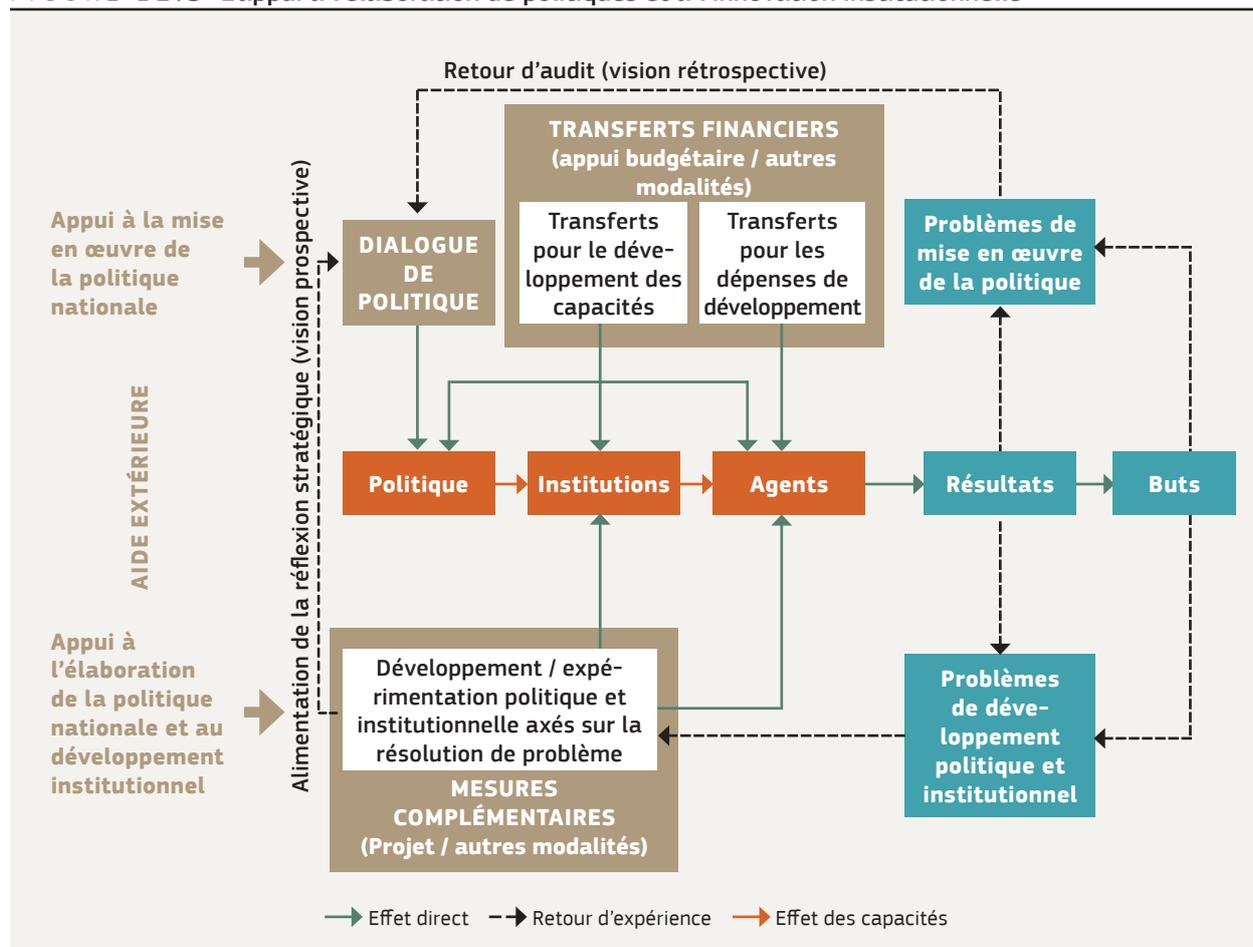
Ces deux processus peuvent requérir différentes modalités d'aide et bénéficieraient d'être vus comme des processus à la fois distincts et connectés (voir figure 12.3).

Soutenir la mise en œuvre de la politique nationale de DGLDT lorsque les politiques ont une dynamique descendante

Soutenir la mise en œuvre d'une politique nationale de DGLDT existante et relativement crédible se fait souvent mieux à travers des opérations d'appui budgétaire avec leurs packages de transferts financiers, de renforcement des capacités et de dialogue de politique.

- **Transferts financiers.** Ils peuvent élargir la latitude fiscale du gouvernement partenaire et lui permettre d'acheminer plus de ressources vers des autorités locales et d'autres agents de première ligne assurant les services publics.

FIGURE 12.3 L'appui à l'élaboration de politiques et à l'innovation institutionnelle



- **Renforcement de capacités.** Il peut résoudre des problèmes systémiques qui limitent la mise en œuvre de la politique telle qu'elle a été décidée. Au-delà du développement des compétences techniques d'agents individuels, il peut aussi améliorer l'environnement institutionnel au sein duquel ces agents travaillent et renforcer les capacités de l'organisme conduisant la formulation et la mise en œuvre de la politique de DGLDT.
- **Dialogue de politique.** Il permet d'évaluer les résultats de développement et les réalisations attendues au regard d'un cadre d'évaluation des performances (CEP / PAF).

Soutenir l'innovation et l'élaboration de politiques nationales de DGLDT lorsque les politiques ont une dynamique ascendante

Tout ce qui précède peut effectivement contribuer à la mise en œuvre de la politique de DGLDT approuvée, les conditionnalités sur le décaissement peuvent inciter à : a) traduire la politique nationale de DGLDT sous forme de programmes détaillés et faisables ; b) adopter une plus grande discipline dans le suivi de tels programmes et en tirer des enseignements ou c) sécuriser, via l'implication du Ministère des Finances, de meilleures perspectives de durabilité pour la politique de DGLDT.

Pourtant, dans de nombreux cas, une évaluation des résultats de développement et des réalisations attendues au regard des cadres d'évaluation des performances (CEP) peut révéler non seulement des soucis de mise en œuvre, mais aussi des limites inhérentes à la

politique de DGLDT elle-même et des problèmes institutionnels plus profonds qui sont liés. Des contraintes systémiques liées à l'environnement politique et institutionnel sont souvent les causes profondes. Les interventions de DGLDT devraient aider à identifier ces contraintes et à fournir un cadre pour s'y attaquer.

Il faut éviter d'attribuer injustement des problèmes de mise en œuvre et des résultats limités aux capacités limitées des agents de prestation de services de première ligne. Il faut également regarder les contraintes institutionnelles et politiques.

Résoudre ces difficultés politiques et institutionnelles plus larges requiert un dialogue de politique plus stratégique et prospectif en lieu et place du dialogue opérationnel associé à l'appui budgétaire. L'expérience démontre indubitablement que les tentatives d'utilisation des conditionnalités de décaissement pour influencer les réformes de gouvernance sont vouées à l'échec, à l'exception peut-être de quelques améliorations de forme dans les systèmes de gestion des finances publiques. Il est également très peu probable que ces tentatives susciteront un engagement national plus profond pour l'élaboration de politiques axées sur le lieu, ni qu'elles induiront des changements fondamentaux dans le système infranational de gouvernance et d'administration publique.

C'est la raison pour laquelle une autre famille d'aide devrait être envisagée, une famille qui se concentre explicitement sur l'appui à l'élaboration de la politique nationale et aux innovations institutionnelles « depuis la base ». Ce serait un usage judicieux des approches-projets que de les faire appuyer des opérations choisies, orientées sur la résolution de problèmes spécifiques, qui hébergeraient l'expérimentation locale d'innovations institutionnelles pouvant faire l'objet d'un changement d'échelle. Ceci permettrait tout d'abord de tirer le meilleur parti des cadres de politique existants mais également de démontrer le besoin et de construire une assise pour une réforme ultérieure de la politique.

Cette « seconde voie » d'aide ne devrait pas être confondue avec celle se concentrant sur la mise en œuvre de la politique. Pour que des résultats durables soient atteints, il y a de façon égale un besoin de création d'un « espace sécurisé »⁽⁶⁾ où une politique innovante et des solutions institutionnelles pourraient être expérimentées localement, avec une aide extérieure qui prendrait en charge le coût de l'expérimentation et agirait comme un catalyseur de l'action collective locale. Concrètement, l'appui de la délégation de l'UE à la DGLDT peut tirer profit de cette double voie. Les enseignements du travail expérimental pourraient se combiner avec ceux issus de la mise en œuvre de la politique approuvée et des opérations d'appui budgétaire qui y sont liées. Ces deux sources alimenteraient un dialogue de politique plus réaliste et plus stratégique et contribueraient à des réformes faisables et progressives de la politique en partant de la base.

Avec le cadre précédemment décrit à l'esprit, la partie IV examinera les différentes modalités de l'aide (appui budgétaire et approche-projet) et les mécanismes de financement que l'UE peut activer pour appuyer la mise en œuvre et / ou l'élaboration de meilleures politiques nationales de décentralisation, de gouvernance locale et de développement territorial (DGLDT).

⁽⁶⁾ Le terme « d'espace sécurisé » est ici utilisé dans un double sens. Premièrement, d'après Andrews et al. et leur plaidoyer pour une approche de l'aide itérative et axée sur la résolution des problèmes (Problem-Driven Iterative Adaptation – PDIA), il sert à désigner un « environnement normatif pour la prise de décision qui encourage la « déviance positive » et l'expérimentation, par opposition à l'élaboration de projets et de programmes qui nécessitent des exécutants pour les mettre en œuvre exactement de la façon dont ils ont été conçus » (Andrews, Pritchett et Woolcock, 2012). Deuxièmement, pour insister sur l'importance de distinguer le dialogue de politique stratégique et le dialogue de politique opérationnel, il sert à souligner l'importance de garder un esprit de vrai partenariat, libre des pressions des indicateurs et cibles prédéfinies des CEP accompagnant l'appui budgétaire.