

Décentraliser pour développer

CETTE PARTIE :

- analyse les implications de l'adoption d'une définition plus large de la décentralisation, vue comme un processus d'autonomisation des autorités locales et des citoyens ;
- revisite quelques concepts de base au regard de la nouvelle vision de la décentralisation ;
- explore la façon de lier la décentralisation aux résultats de développement ;
- introduit le concept d'approche territoriale du développement local dans le sens d'une politique nationale à dimension multiple visant à libérer tous les potentiels économiques et sociaux des territoires.

Section 5 : Repenser les concepts de base 21

- 5.1 Les autorités locales de type administratif et de type politique 21
- 5.2 Donner plus de pouvoir aux autorités locales : autonomie et responsabilisation 24
- 5.3 Repenser la décentralisation : s'éloigner d'une perspective de réforme du secteur public pour aller vers un processus politique d'autonomisation 26
- 5.4 Repenser la gouvernance locale et la démocratie locale 28

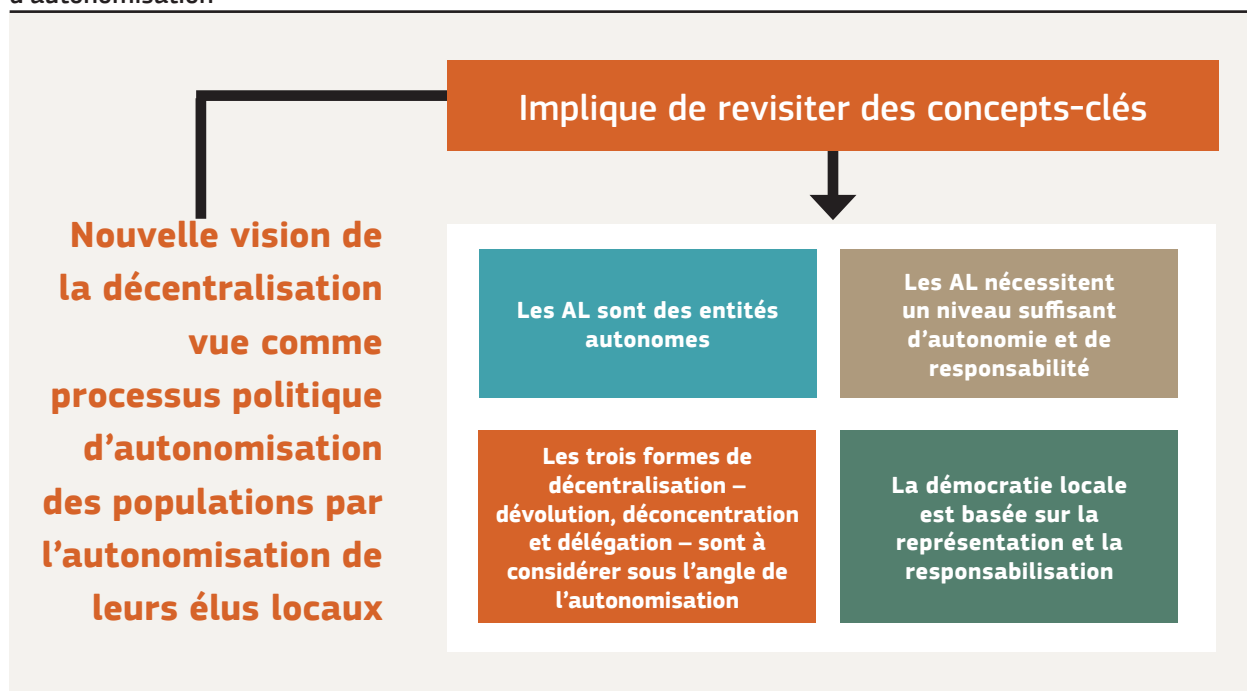
Section 6 : Lier décentralisation et développement 32

- 6.1 Le lien ténu entre décentralisation et développement 32
- 6.2 Conditions pour qu'une décentralisation impulsée par des enjeux politiques contribue au développement 33
- 6.3 La popularité croissante du « développement territorial » 35
- 6.4 Vers une définition opérationnelle du développement territorial? 40
- 6.5 Les composantes d'une approche territoriale du développement local 42

SECTION 5 : Repenser les concepts de base

L'évolution de l'UE vers une vision plus politique de la décentralisation (vue comme processus d'autonomisation) a des conséquences majeures sur la façon d'appuyer les réformes dans les pays partenaires. A cette fin, il est utile de réviser plusieurs des concepts-clés utilisés dans ces processus, comme illustré dans la figure 5.1.

FIGURE 5.1 Concepts-clés à revisiter pour comprendre la décentralisation comme un processus d'autonomisation



5.1 Les autorités locales de type administratif et de type politique

Il y a des différences fondamentales de par le monde sur la conceptualisation du rôle des autorités locales et ceci affecte clairement la manière dont la population peut trouver la voie de son autonomie à travers elle. La première question est : quel est réellement le rôle des autorités locales ? Est-ce un instrument du gouvernement central pour mettre en œuvre les politiques nationales ? L'expression d'une communauté locale qui développe et met en œuvre des politiques locales en réponse aux demandes de cette communauté ? Ou encore s'agit-il d'une combinaison de ces deux définitions ?

Pour évaluer plus facilement la nature des autorités locales, Nickson (2011) suggère une classification sur base des deux modèles-types : le modèle « administratif » et le modèle « politique ». Le tableau 5.1 résume les principales caractéristiques de ces deux modèles.

Dans les pays industrialisés, le système le plus proche du type « administratif » est le modèle anglais de collectivités locales, il est également proche des systèmes trouvés en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Japon ainsi que dans certaines parties d'Europe du Nord et des États-Unis. D'autre part, les systèmes de collectivités locales les plus proches de ceux décrits par

TABLEAU 5.1 Caractéristiques des autorités locales de type « administratif » et de type « politique »

CARACTÉRISTIQUES	TYPE ADMINISTRATIF	TYPE POLITIQUE
Statut juridique	Piloté par le parlement	Protégé par la constitution nationale
Taille moyenne de la population représentée	Importante	Réduite
Pouvoirs et mandat	Limités par son statut	Mandat général
Système de transfert fiscal intergouvernemental	Défini par le gouvernement central et limité par pré-affectation	Partage des revenus avec un large pouvoir discrétionnaire
Fonction de contrôle et audits financiers	Régulation stricte et audits du rapport qualité-prix	Régulation faible et audits de probité / légalité
Suivi national des standards de fourniture de service public	Strict	Faible
Nombre de citoyens par élu local	Élevé	Faible
Système électoral	Scrutin majoritaire uninominal à un tour	Représentation proportionnelle
Taux de participation électorale	Faible	Élevé
Participation citoyenne	Limitée / restreinte	Importante / encouragée

Source : Nickson, 2011.

le type « politique » se retrouvent en Europe continentale (France, Italie, Espagne, quelques régions d'Allemagne et de Suisse) ainsi que dans les pays du Nord de l'Europe.

Dans les pays en développement, les systèmes de collectivités locales ont historiquement été influencés par l'un ou l'autre des modèles. Cependant, durant ces dernières décennies et dans le dialogue politique mené avec les partenaires de développement, c'est le type « administratif » qui a dominé le discours sur les AL. Ceci s'explique par le fait que ce type : a) minimise la nature politique des AL et apparaît donc moins menaçant aux yeux des autorités centrales avec qui les organismes donateurs interagissent et b) répond mieux aux préoccupations des bailleurs de fonds qui attendent des AL qu'elles appuient la mise en œuvre des programmes que ces agences négocient et financent via le gouvernement central. Nickson note à ce propos que le type « administratif » a longtemps été « le type d'autorité locale préférée par la Banque mondiale [...qui] voyait les autorités locales comme un dispositif institutionnel pour améliorer la fourniture des services publics [...et] comme un administrateur plus efficace des programmes de réduction de la pauvreté durant les périodes d'ajustement structurel » (Nickson, 2011, p. 2).

De par le monde les autorités locales tendent à prendre la forme de combinaisons en mutation permanente de ces deux modèles-types « administratif » et « politique ». Il en résulte que ces autorités locales ont un double rôle lorsque l'on parle de la promotion du développement :

- appuyer les gouvernements nationaux pour adapter localement les politiques et programmes nationaux en améliorant leur conception, leur efficacité, leur efficience et le caractère équitable de leur mise en œuvre ;
- développer et mettre en œuvre leurs propres politiques et programmes locaux en réponse à la demande de leur électorat.

Ce double mandat a des implications sur la question des fonctions et compétences⁽¹⁾ des autorités locales en termes de décentralisation fiscale. Les autorités locales devraient donc être comprises comme ayant à la fois des compétences spécifiques et une compétence générale.

- **Les compétences spécifiques** sont liées à la fourniture de services spécifiques et à d'autres fonctions qui peuvent leur être dévolues ou déléguées aux autorités locales par les gouvernements nationaux.
- **La compétence générale** se réfère à la responsabilité des autorités locales sur des fonctions de leur choix, reflétant un mandat général qui leur est reconnu par la constitution ou par la loi pour le bien-être de leurs administrés.

Le mandat général augmente significativement le potentiel d'autonomisation des populations puisqu'il permet à leurs autorités locales d'entreprendre tout type d'action qu'elles estiment être dans l'intérêt des communautés locales, pour autant qu'elles n'enfreignent pas la loi et, plus spécifiquement, n'empiètent pas sur des domaines de compétence exclusivement assignés par la loi à un autre échelon de gouvernement⁽²⁾. Le mandat général est aussi crucial pour les autorités locales qui veulent atteindre leurs communautés, être plus réactives à leurs demandes et, plus important encore, offrir des opportunités aux organisations communautaires et à celles de la société civile de s'engager ou d'être soutenues dans leurs engagements existants, dans la fourniture et la production de services publics et dans la mobilisation de ressources locales additionnelles pour financer ces services.

Cette nouvelle vision de l'UE qui considère les autorités locales comme des entités autonomes (dotées d'un mandat général) est en cohérence avec la « Charte européenne de l'autonomie locale » adoptée par le Conseil de l'Europe (voir encadré 5.1 et figure 5.2).

ENCADRÉ 5.1 Nature et portée des autorités locales d'après la Charte européenne de l'autonomie locale

« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. » (Article 3, par. 1).

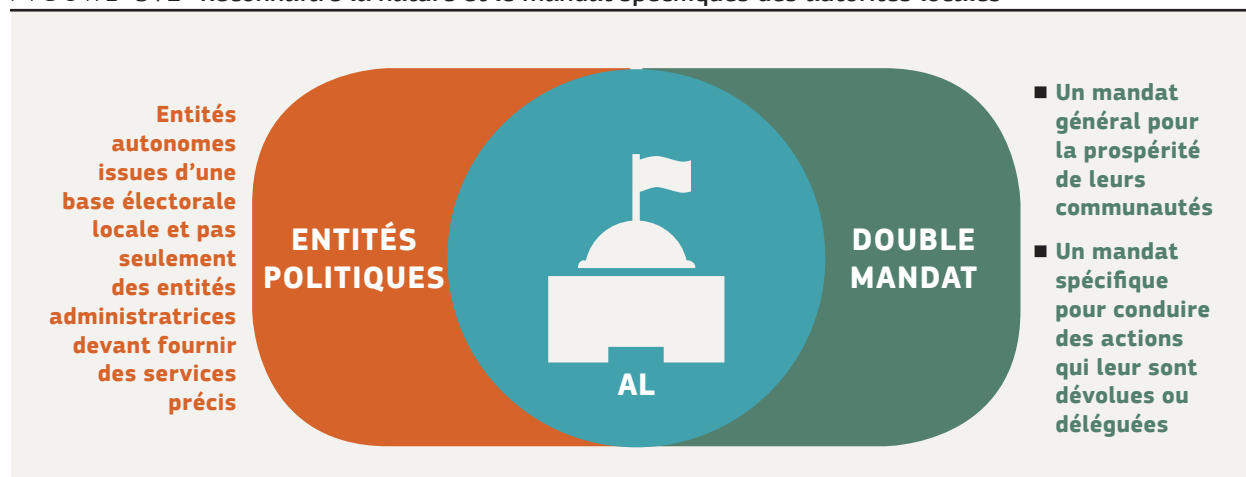
« Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ni attribuée à une autre autorité. » (Article 4, par. 2).

Source : Conseil de l'Europe, 1985.

⁽¹⁾ Telles que définies dans un rapport de l'UE de 2005, les fonctions se réfèrent aux domaines d'activité où les AL jouent un rôle de fait. Les compétences se réfèrent aux responsabilités et pouvoirs, légalement attribués, des AL dans chaque domaine d'activité. Cela peut inclure à la fois les responsabilités de production et de fourniture, ce qui inclut la régulation, la délivrance, le financement, le suivi et l'évaluation, les sanctions ou toute intervention dans les modalités selon lesquelles ces fonctions sont conduites (Parrado, 2005, p. 5).

⁽²⁾ Un exemple typique d'activité tombant dans le champ du mandat général est la promotion du développement économique local un domaine de travail qui n'est pas exclusivement assigné à un niveau spécifique de gouvernement et dans lequel les AL de par le monde sont et devraient être de plus en plus actives pour stimuler la croissance et l'emploi et reconnecter leurs territoires aux réseaux économiques mondiaux.

FIGURE 5.2 Reconnaître la nature et le mandat spécifiques des autorités locales



Dans la réalité, la reconnaissance de ce double mandat dans le cadre constitutionnel et législatif rencontre de nombreuses difficultés, à la fois *de jure* et *de facto*. De plus, l'expérience a montré que même lorsque le mandat général est encadré par des dispositions constitutionnelles ou légales, cela ne garantit pas en soi que les autorités locales soient capables d'en faire usage. L'effet des dispositions constitutionnelles ou légales sur l'autonomisation peut être contrecarré en pratique par l'effet paralysant d'un environnement politique qui récompense la loyauté envers les acteurs nationaux plutôt que la performance, ce qui inhibe l'émergence de nouveaux leaderships locaux et frustre les initiatives locales. Là où ces facteurs contre-productifs dominent, les autorités locales sont contraintes de fonctionner seulement, ou avant tout, comme agents de l'administration centrale.

5.2 Donner plus de pouvoir aux autorités locales : autonomie et responsabilisation

Reconnaître les autorités locales comme entités à part entière, et pas uniquement comme agences d'exécution de l'État central, soulève des interrogations sur leur autonomie (ou pouvoir discrétionnaire⁽³⁾) et sur leur responsabilité. Ces points sont cruciaux car l'autonomie et la responsabilisation sont la pierre angulaire de tout système de collectivité territoriale et sont des variables-clés pour expliquer sa performance en tant qu'acteur de développement.

L'autonomie

Une définition classique de l'autonomie d'une autorité locale suggère qu'il s'agit d'une combinaison de « pouvoir d'initiative » et d'« immunité » vis-à-vis des contrôles d'opportunité (à ne pas confondre avec les contrôles de légalité) (Clark, 1984). Cela se réfère à la capacité des autorités locales à adopter des politiques, à mettre en œuvre des programmes et à édicter des réglementations de leur propre initiative (c'est-à-dire sans être dirigées par une quelconque autre autorité / collectivité) et avec pour seule limitation la légalité de leurs actes.

Sans une marge d'autonomie substantielle pour ajuster et gérer la mise en œuvre des programmes nationaux sur leurs territoires, les autorités locales ne seraient rien d'autre que

⁽³⁾ Dans la discussion des systèmes d'autorités locales, certains auteurs préfèrent utiliser le terme « pouvoir discrétionnaire » plutôt que celui d'« autonomie » afin d'éviter toute association de ce terme avec la revendication d'une indépendance politique.

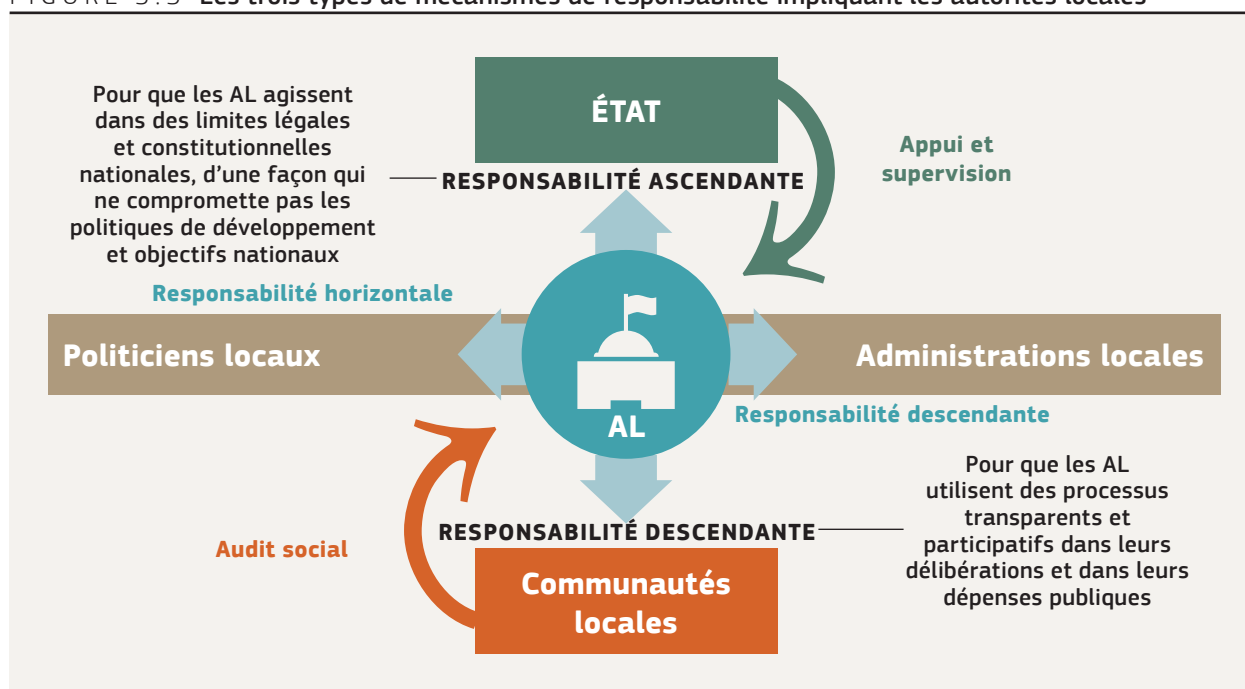
des agences déconcentrées de l'administration nationale. Plus important encore, elles ne pourraient pas mobiliser des ressources locales additionnelles si elles ne développaient pas leurs propres politiques et programmes correspondant aux priorités des détenteurs de ces ressources additionnelles.

Il en découle que refuser ou restreindre sévèrement l'autonomie des autorités locales : a) réduit l'ampleur du gain d'efficacité qu'elles pourraient réaliser au niveau des dépenses publiques et b) limite la mobilisation de ressources additionnelles qu'elles pourraient lever pour le développement local. Enfin, l'incapacité à concéder une marge substantielle d'autonomie locale représente un choix politique de l'État (délibéré ou non), qui renonce ainsi aux avantages additionnels qu'un réel développement local pourrait apporter au développement du pays.

La responsabilisation

La responsabilisation s'intéresse à la façon dont les autorités locales sont tenues de répondre de leurs actes. En ce sens, trois types de mécanismes de responsabilité doivent être considérés : responsabilité ascendante, descendante et horizontale (voir figure 5.3). Là où les mécanismes de responsabilité ascendante, descendante et horizontale ne fonctionnent pas, le manque de reddition des comptes qui en découle : a) augmente le risque que les autorités locales deviennent hors de contrôle (générant des déséquilibres macro-économiques, des disparités territoriales et des inefficiences dans l'investissement public) ; b) augmente le risque de captage de bénéfices en termes de développement local par des potentats locaux, empirant les déséquilibres sociaux et les conditions de la pauvreté ; c) réduit la capacité des citoyens à participer véritablement à la gestion des affaires publiques au niveau local, érodant ainsi la base de la démocratie locale. Enfin, la décentralisation sans l'intégration des autorités locales au sein d'un réseau efficace de relations de responsabilité ascendante et descendante mène à des choix politiques de l'État (délibérés ou involontaires) au bénéfice politique de la coalition dominante, au détriment d'une utilisation efficiente des ressources dévolues et au prix d'une réduction générale de la capacité de l'État central à promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté.

FIGURE 5.3 Les trois types de mécanismes de responsabilité impliquant les autorités locales



Les mécanismes de responsabilité requièrent la mise en place ou le renforcement d'institutions appropriées pour l'appui et la supervision de l'État au niveau du système des collectivités territoriales.

- **L'appui** se réfère à la facilitation intergouvernementale et aux services d'assistance technique fournis à travers une combinaison adéquate d'approches orientées sur l'offre et sur la demande.
- **La supervision** se réfère à la fois au suivi de performance indépendant et aux contrôles de légalité appropriés.

On n'insistera jamais assez sur l'importance de systèmes adaptés d'appui et de supervision de l'État. Cependant ceux-ci sont souvent le maillon faible dans la conception et la mise en œuvre des réformes de décentralisation au vu du nombre d'incitatifs insidieux au sein de l'administration centrale qui vont à l'encontre du bon fonctionnement de ces réformes. Il est fréquent qu'au lieu d'offrir un appui et une supervision effective, les autorités centrales offrent aux autorités locales un barrage d'instructions et d'obligations de rapportage déroutantes et souvent paralysantes.

5.3 Repenser la décentralisation : s'éloigner d'une perspective de réforme du secteur public pour aller vers un processus politique d'autonomisation

Définitions classiques

Dans la vision traditionnelle, la décentralisation est généralement définie comme un processus de réforme du secteur public visant à un transfert de responsabilités, de ressources et d'autorité générale du plus haut niveau de gouvernement vers les échelons inférieurs (généralement passifs). Cette acception reflète la principale préoccupation du fédéralisme fiscal optimisant la distribution de fonctions et de ressources à travers les différents niveaux de gouvernement. Elle a aussi orienté le débat international dominant sur la décentralisation, tout comme elle a façonné la politique extérieure et les conseils techniques fournis aux pays en développement depuis plus de trente ans.

En considérant cette réallocation descendante de l'autorité, trois dimensions fonctionnelles de la décentralisation sont généralement distinguées : administrative, fiscale et politique (voir encadré 5.2). Lié à ces dimensions, trois formes de base de décentralisation peuvent se retrouver dans un pays donné, impliquant différents degrés d'autonomisation des autorités locales.

- **La dévolution** implique que des autorités locales (semi) indépendantes et élues classiquement soient légalement responsables de fonctions spécifiques et soient habilitées à recevoir ou collecter certaines recettes. La véritable dévolution donne aussi aux autorités locales un « mandat général » pour développer leurs territoires et favoriser le bien-être de leurs citoyens.
- **La déconcentration** se réfère à la décentralisation d'agences centrales et à l'adoption de dispositions par lesquelles des acteurs locaux peuvent remplir les mêmes fonctions que des agents centraux. Ces acteurs peuvent avoir autorité pour prendre certaines décisions de façon indépendante, mais habituellement dans le cadre défini par des lignes directrices centrales et soumises à un contrôle ou à une supervision importante du niveau central.

- **La délégation** est une disposition par laquelle les entités locales (gouvernementales et non gouvernementales) fournissent des services qui sont formellement sous la responsabilité du gouvernement central. Les dispositions particulières diffèrent, mais l'entité agit toujours au nom du niveau central.

ENCADRÉ 5.2 Les dimensions fonctionnelles de la décentralisation

- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ La décentralisation administrative comprend les systèmes, processus et politiques qui transfèrent l'administration des fonctions publiques aux gouvernements infranationaux. Elle n'implique pas nécessairement une autorité autonome sur les recettes et dépenses, ni des mécanismes formels de reddition des comptes auprès des citoyens. | <ul style="list-style-type: none"> ■ La décentralisation fiscale se réfère à la délégation formelle des fonctions de dépenses et de recettes (transferts intergouvernementaux et ressources fiscales et non fiscales propres) aux autorités locales. Elle n'implique pas en soi des mécanismes formels de reddition des comptes auprès des citoyens. ■ La décentralisation politique est l'ensemble des dispositions conçues pour déléguer une | <p>autorité politique aux autorités locales et développer leur responsabilité vis-à-vis de leurs administrés. Un exemple en est l'élection par les citoyens des maires et conseils communaux qui auparavant étaient nommés ou tout simplement n'existaient pas. Par ses effets, la décentralisation politique amène de la démocratisation aux mécanismes les plus techniques de décentralisation administrative ou fiscale.</p> |
|--|--|---|

Vers une définition de la décentralisation plus large et axée sur le développement

Plus récemment, de conserve avec une attention croissante aux facteurs institutionnels et politiques qui affectent les processus de décentralisation concrets, les limites des premières visions du fédéralisme fiscal ont été admises. En résulte une définition plus complète de la décentralisation qui ne la réduit pas au transfert de responsabilités et de ressources du central vers le local :

La décentralisation est un processus large, et essentiellement politique, de prise de pouvoir des populations (sur le secteur public) au travers de l'autonomisation de leurs autorités locales.

Cette définition plus large a des conséquences majeures du point de vue de l'élaboration des politiques.

- Elle confirme que l'autonomisation des autorités locales ne devrait pas être vue comme une fin en soi mais comme un moyen de donner le pouvoir aux populations de mieux choisir et contrôler la fourniture de services publics et le développement local au sens large. Le caractère déterminant des réformes de décentralisation est par là fermement établi.
- Dans la mesure où les autorités locales sont des leviers pour donner le pouvoir aux populations sur le secteur public, leur autonomisation ne peut pas être limitée à un rôle accru de fourniture directe des services publics. Ce rôle devrait également englober leur capacité à influencer les autres acteurs du secteur public opérant sur le territoire et à coopérer avec eux. Cet impératif amène en première ligne la nécessité de mécanismes effectifs de

coopération intergouvernementale (pour la consultation, la coordination et l'établissement de relations contractuelles).

- Dans la mesure où la décentralisation traite de l'autonomisation des populations, sa réussite dépend des mécanismes de gouvernance locaux qui permettent aux populations d'interagir effectivement avec leurs autorités locales à toutes les étapes de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de développement local. Ceci requiert non seulement des mécanismes de participation citoyenne pour l'élaboration des politiques locales et pour le contrôle des responsables locaux mais aussi des formes renforcées de citoyenneté active qui incluent l'engagement citoyen dans la co-fourniture et la co-production de services sur un territoire donné.

Dans une perspective d'autonomisation, l'intérêt des trois principales formes de décentralisation varie considérablement.

- **L'intérêt de la dévolution** est sans contexte le plus important car celle-ci élargit le champ de la fourniture des services et de la gestion du développement directement piloté par les politiques locales. Dans des conditions favorables de gouvernance locale (développé ci-après), la dévolution augmente les opportunités pour la population de faire des choix, d'exercer un contrôle et par ailleurs de participer à toutes les étapes des processus de planification du développement local, de l'affectation des ressources et de la mise en œuvre.
- **L'intérêt de la déconcentration** est plus limité. Il peut cependant être significatif quand, par la responsabilisation d'agents locaux de l'État, la déconcentration rapproche les prises de décision liées aux ressources centrales des prises de décision des autorités locales sur leurs ressources propres. La déconcentration requiert et facilite tout à la fois la mise en œuvre de mécanismes intergouvernementaux de planification efficaces grâce auxquels les populations peuvent aussi influencer, par des acteurs autres que leurs propres autorités locales, la fourniture de services et d'autres décisions de développement.
- **L'intérêt de la délégation** pour l'autonomisation des populations via leurs autorités locales peut également être important. Dans la mesure où les termes des « accords / contrats » de délégation entre l'agence centrale et une autorité locale : a) donnent à cette dernière le pouvoir discrétionnaire d'adapter le programme aux conditions locales et b) favorisent une participation citoyenne à la planification et à la gestion des responsabilités déléguées, les dispositifs de délégation peuvent contribuer significativement à donner le pouvoir aux populations sur les processus de fourniture des services locaux.

5.4 Repenser la gouvernance locale et la démocratie locale

Si la décentralisation est redéfinie comme une « autonomisation des populations via l'autonomisation de leurs autorités locales », les notions de gouvernance locale et de démocratie locale demandent également une clarification. Les deux concepts sont essentiels pour garantir que les autorités locales puissent effectivement agir en catalyseurs du développement local / territorial.

La gouvernance locale

Les documents de politique de l'UE reconnaissent l'importance capitale de la bonne gouvernance au niveau local pour atteindre des résultats de développement durables et équitables. En substance, la gouvernance locale traite de la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés au niveau local. Elle se construit sur deux axes :

- **Des autorités locales réceptives, réactives et responsables** agissant au nom des populations de leur circonscription locale ;
- **Des citoyens actifs, des organisations de la société civile et des acteurs du secteur privé** qui contribuent à l'effort de développement (par exemple en co-produisant des services publics) et qui exercent un rôle de veille accompagné d'une capacité à réclamer droits, transparence et reddition des comptes.

La gouvernance locale demande un ensemble d'institutions locales pour impliquer les citoyens dans les affaires publiques (par exemple par des mécanismes participatifs d'élaboration des politiques, de planification et de budgétisation), pour habiliter les autorités locales à agir comme animateurs de réseaux de fournisseurs de services (par exemple au sein de partenariats public-privé) et pour assurer une reddition des comptes auprès des citoyens.

La Communication de 2013 sur l'autonomisation des autorités locales est pleinement en phase avec cette approche. Elle souligne que la qualité de la gouvernance locale est dépendante de deux facteurs : a) la volonté politique des gouvernements centraux de créer un environnement favorable au niveau local, grâce à des outils juridiques et réglementaires, environnement qui permette aux autorités locales de bénéficier d'une autonomie suffisante dans l'exercice de leur pouvoir ; et b) la façon dont les autorités locales gèrent et mettent en œuvre les politiques publiques sur la base des processus locaux d'élaboration des politiques, sur la base des interactions avec d'autres institutions publiques, les citoyens et le secteur privé ainsi que sur la base de l'allocation des ressources disponibles.

La démocratie locale

Pour que les processus de décentralisation produisent des résultats de développement, il ne suffit pas de travailler à l'amélioration de « l'offre » de gouvernance en autonomisant les autorités locales. Il est tout aussi nécessaire de renforcer la « demande » en gouvernance en encourageant des relations État-société plus constructives et en permettant aux citoyens de s'impliquer réellement.

La démocratie locale est basée sur deux postulats :

- les dirigeants ont le pouvoir de répondre aux besoins et aspirations de leurs concitoyens ;
- les citoyens ont les moyens de tenir ces dirigeants responsables afin de garantir leur réceptivité.

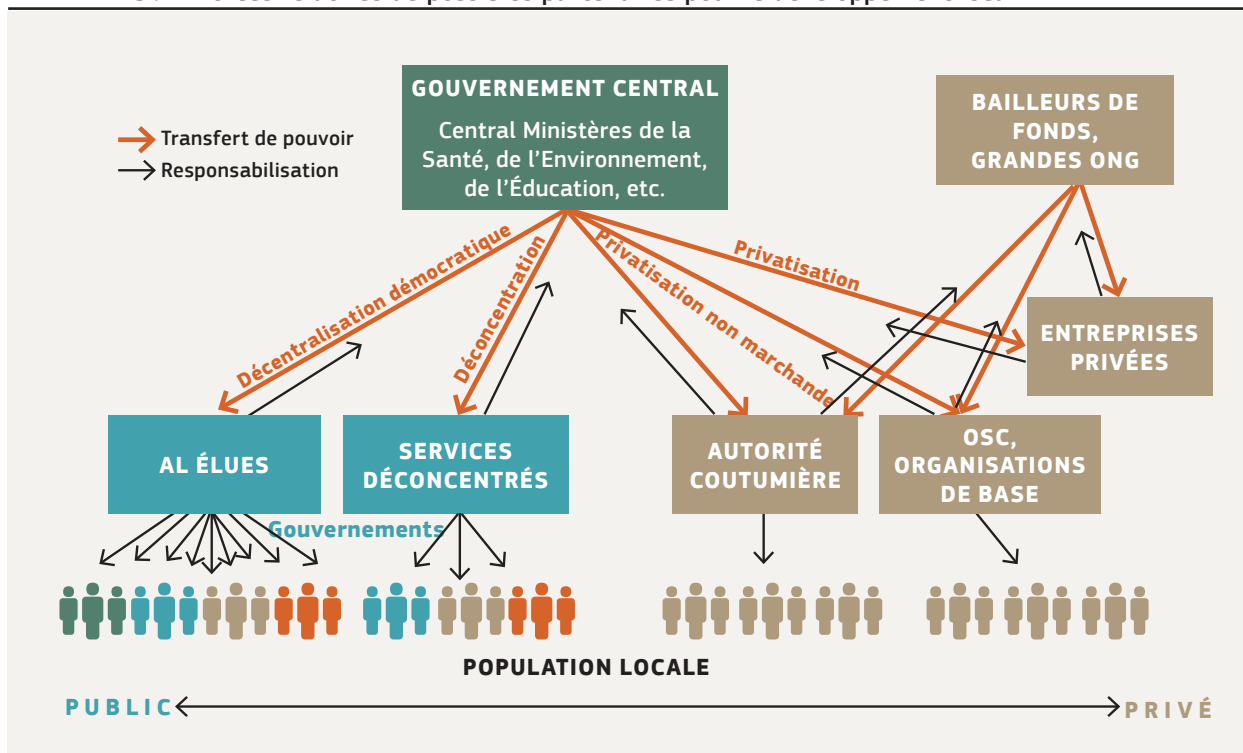
Les citoyens ne sont pas intéressés à élire des autorités locales ou à en exiger une reddition des comptes si celles-ci n'ont pas de pouvoirs (exécutif, législatif ou judiciaire) justifiant de les tenir responsables. Par ailleurs, les citoyens ne peuvent exiger une reddition des comptes des autorités locales et ne peuvent attendre qu'elles les représentent sans une palette de mécanismes de responsabilisation (accompagnés de sanctions positives et négatives). Tout cela peut sembler aller de soi, mais la plupart des autorités locales élues manquent soit du pouvoir de répondre aux besoins locaux soit de la responsabilisation qui leur ferait répondre à ces besoins quand ils en ont réellement les moyens. Ce sont ces deux facteurs conjoints, le pouvoir discrétionnaire aux mains de dirigeants devant rendre des comptes aux citoyens, qui constituent la démocratie. Un seul de ces facteurs ne suffit pas. La responsabilisation sans le pouvoir est vide, le pouvoir sans la responsabilisation est dangereux. La démocratie, à quelque échelle que ce soit, requiert les deux aspects.

Les conséquences pour les bailleurs de fonds

Le choix des bailleurs en termes de mécanismes de fourniture de l'aide au niveau local peut avoir des effets majeurs (négatifs ou positifs) sur les processus de gouvernance et de démocratie locale. Tout dépend du rôle donné aux institutions publiques locales, particulièrement aux autorités locales. En substance deux voies sont possibles (voir figure 5.4).

- Les bailleurs peuvent décider de contourner les autorités locales parce qu'elles sont vues comme des institutions trop fragiles, manquant de légitimité et de capacité d'exécution. En pratique ceci se traduit par la recherche de canaux d'acheminement de l'aide « plus efficaces » (par exemple via des ONG ou des opérateurs privés).
- Les bailleurs peuvent opter pour une « voie institutionnelle » partant du principe que la nature de la démocratie repose dans la capacité des citoyens d'orienter les politiques publiques et dans le pouvoir réel des autorités locales d'offrir de la continuité à ces politiques publiques locales et d'être responsables face aux citoyens. En pratique, cette approche implique d'aller dans le sens du cadre institutionnel en respectant les rôles des autorités locales (tels que prévus par la Loi), même si ces structures sont encore fragiles.

FIGURE 5.4 Forces relatives de possibles partenaires pour le développement local



Les faits montrent que de nombreuses initiatives de bailleurs de fonds sont encore lancées au niveau local sans prendre en compte les préconditions politiques et institutionnelles pour qu'une démocratie locale puisse se développer (démocratie locale conçue comme des citoyens actifs et des autorités locales rendues autonomes). Le message est clair : si l'UE veut s'assurer que ses interventions au niveau local encourageront aussi les processus démocratiques, elle doit répondre à trois questions.

- **Acteurs / autorités.** Quels partenaires doit choisir l'UE ? Devrait-elle travailler avec des autorités locales élues ? Avec des organisations communautaires, des unités de gestion

de projet, des comités de projets, des autorités administratives locales, des chefs coutumiers, des entreprises privées ? Ou encore devrait-elle choisir des processus participatifs ?

■ **Pouvoirs.** Quels sont les pouvoirs nécessaires sur la scène locale pour avoir de la réactivité, de l'écoute, de la citoyenneté active et pour appliquer le principe de subsidiarité entre les différents niveaux de gouvernance ?

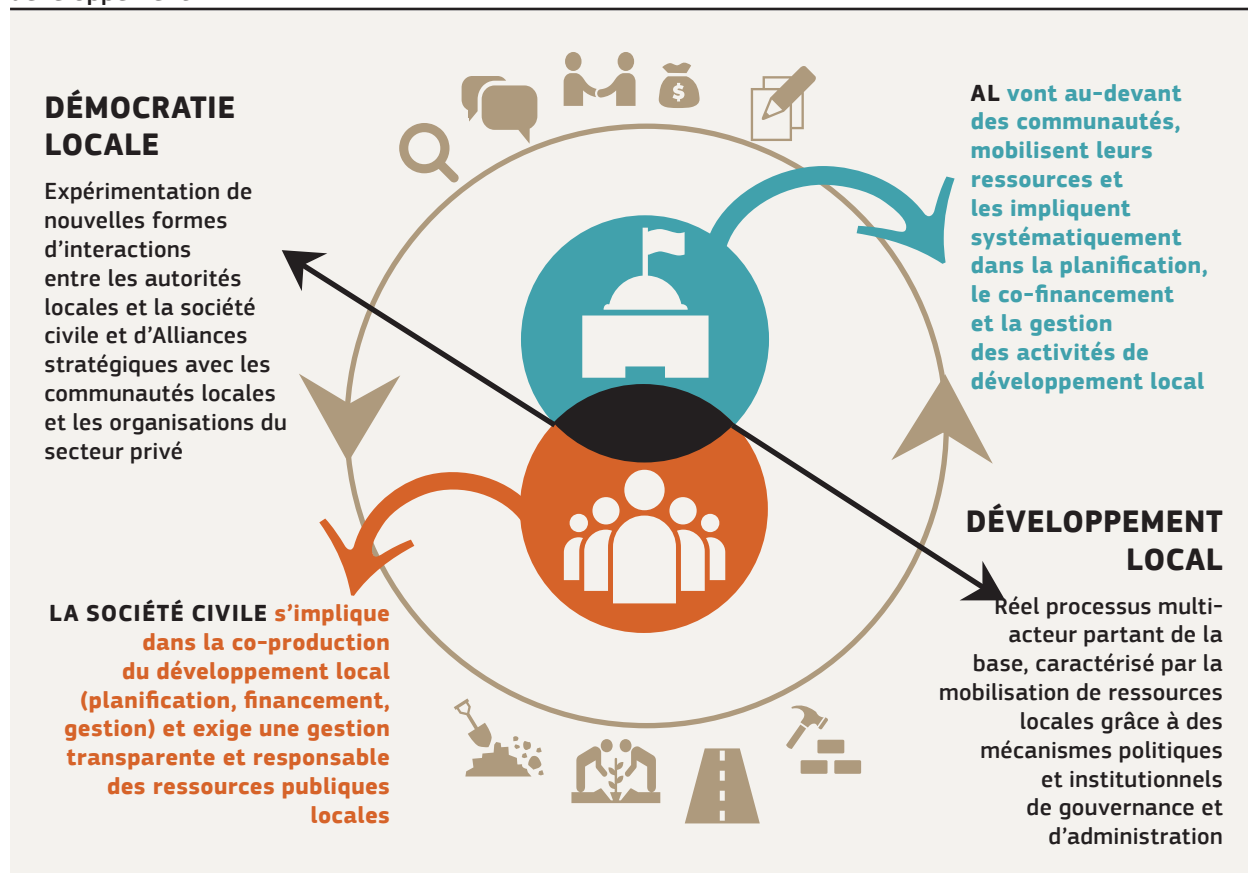
■ **Redevabilité.** Quels sont les mécanismes de reddition des comptes à renforcer ?

La figure 5.4 illustre en quoi les autorités locales sont un cas étrange parmi les acteurs locaux, avec une identité, une autorité et une légitimité particulières en tant qu'institution publique représentant une force politique. Cette spécificité doit être respectée lors des interventions des bailleurs de fonds si la finalité de celles-ci est de consolider l'État au niveau local et de promouvoir des formes de décentralisation démocratiques et favorable au développement.

Le rôle de la société civile

Dans ce contexte, il est également utile de faire le lien avec la Communication de l'UE sur la société civile (CE, 2012) déjà mentionnée. Dans ce document, l'UE s'engage à s'impliquer de façon plus stratégique avec la société civile en tant qu'acteur de la gouvernance dans l'optique de l'aider à construire des états viables et légitimes, tant au niveau central que local. La figure 5.5 montre les interactions requises entre les citoyens / société civile et les autorités locales de manière à construire la démocratie locale et à produire des résultats de développement.

FIGURE 5.5 Les interactions requises pour atteindre une démocratie locale et des résultats de développement



SECTION 6 : Lier décentralisation et développement

6.1 Le lien ténu entre décentralisation et développement

Une étude bibliographique de grande ampleur menée pour DFID sur le lien entre décentralisation et développement a conclu que : « Les faits montrent à la fois des résultats de décentralisation négatifs et positifs, mais il n'y a pas de grande généralisation qui émerge en dehors d'un niveau de conclusion très basique : comme pour de nombreuses recherches sur la décentralisation, les résultats dépendent du contexte » (LDI, 2013, p. i).

Il paraît néanmoins utile de retourner aux niveaux conceptuels de base où des choses peuvent encore être dites sur le lien entre réformes de décentralisation et résultats de développement. Le point de départ de cette réflexion est la nature politique des réformes de décentralisation.

Les réformes de décentralisation sont invariablement pilotées par des motivations politiques. Une analyse d'économie politique minutieuse est donc nécessaire pour comprendre les motivations, intérêts et incitatifs profonds des différents acteurs et parties prenantes impliqués (politiciens, Ministère des Finances, Ministère de l'Intérieur, Ministères techniques, fonction

publique aux niveaux national et déconcentrés, autorités locales etc.). Les objectifs et les attitudes de ces acteurs tendent à différer considérablement. Il s'ensuit que l'ampleur et la vitesse des réformes de décentralisation dans un pays donné sont avant tout déterminées par les forces relatives et le pouvoir de négociation de ces différents groupes d'intérêt.

Ce contexte influencera significativement le timing et la séquence des différentes dimensions de la décentralisation (fiscale, administrative et politique) tout autant que le point d'entrée principal de la réforme dans chaque pays (voir encadré 6.1). Cela permet également d'expliquer pourquoi dans de nombreux pays partenaires, la décentralisation reste « gelée » (ne dépassant pas l'élaboration de stratégies et de lois) ou ne mène pas aux niveaux d'autonomie accrue que souhaiteraient les autorités locales. Cette situation peut évoluer si la configuration des pouvoirs et des intérêts derrière la réforme est amenée à changer.

ENCADRÉ 6.1 Illustration de la nature politique des réformes de décentralisation

La décentralisation est typiquement promue pour développer la légitimité de certains acteurs au pouvoir et renforcer leur contrôle politique aux périphéries du pays. Dans d'autres cas, elle est amenée par l'exigence de la part d'élites régionales, au sein de la coalition au pouvoir, de mieux partager les ressources de l'État et l'influence sur la politique nationale. Occasionnellement, elle peut être amenée par le besoin d'éviter ou de résoudre des conflits ouverts en étant l'occasion d'une évolution majeure dans la composition de la coalition au pouvoir par l'entrée de nouvelles élites régionales (parfois sur base ethnique).

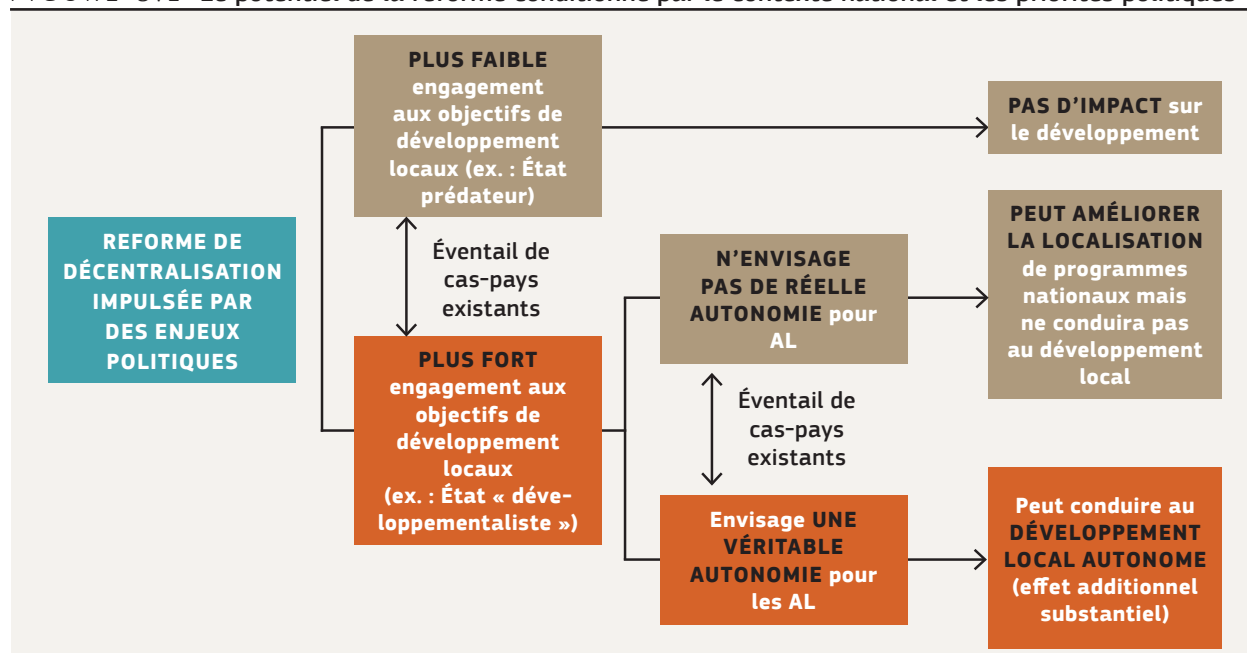
Dans le cas du premier type (ex. : Cambodge) le point d'entrée de la décentralisation tend à se situer dans les juridictions les plus basses (communes, districts, etc.). Dans l'autre cas (ex. : Vietnam et Yémen) le point d'entrée de la décentralisation tend à être les juridictions de niveau intermédiaire (provinces, régions, etc.). Le choix de l'échelle géographique de la décentralisation est très important lorsque l'on cherche à encourager un véritable développement local car c'est typiquement aux niveaux les plus bas que les perspectives sont les meilleures (pour autant que les juridictions ne soient pas excessivement petites).

6.2 Conditions pour qu'une décentralisation impulsée par des enjeux politiques contribue au développement

Partant de cette réalité que les réformes de décentralisation ne sont en général pas conçues avec de nobles objectifs de développement à l'esprit ou avec le but d'autonomiser les autorités locales, il est possible d'analyser quand et comment les réformes de décentralisation inspirées par des enjeux politiques peuvent contribuer au développement. Les expériences accumulées de par le monde suggèrent qu'un tel lien « vertueux » dépend de trois facteurs comme le montre la figure 6.1.

- **Un engagement minimum pour le développement de la part de l'État décentralisateur.** Il est peu probable que la décentralisation conduise à des résultats de développement dans un État prédateur, où les élites sont avant tout mues par l'accumulation de richesses à leur profit et par la restriction de l'accès aux ressources des autres groupes de la société.
- **L'engagement des politiques nationales pour le développement local / territorial.** Avoir un État orienté vers le développement n'est pas une condition suffisante pour garantir que la décentralisation conduise à des résultats de développement. L'État doit également reconnaître la contribution spécifique que le développement local / territorial peut apporter à l'atteinte des objectifs nationaux de développement (par exemple en s'attaquant aux problèmes de cohésion sociale ou en mobilisant des ressources additionnelles). Cette reconnaissance nécessite d'être formalisée par l'adoption d'une politique nationale plus ou moins explicitement en faveur du développement local / territorial.
- **La reconnaissance du rôle des autorités locales comme acteurs de développement.** La reconnaissance de ce rôle est une troisième condition pour voir se produire une relation positive entre réformes de décentralisation et développement. Pour exploiter tout le potentiel du développement local / territorial, les autorités locales en place doivent avoir un niveau suffisant d'autonomie et de responsabilité. Si le gouvernement n'est pas prêt à laisser cet espace et ce pouvoir aux autorités locales, les chances de progrès en seront substantiellement réduites.

FIGURE 6.1 Le potentiel de la réforme conditionné par le contexte national et les priorités politiques



La figure 6.1 permet de visualiser les différents scénarios qui peuvent prévaloir dans certains contextes-pays. La figure indique que la décentralisation peut promouvoir le développement si la raison d'être politique de la réforme est en cohérence avec des priorités de développement qui reconnaissent l'importance d'un véritable développement local / territorial pour l'effort de développement national ainsi que le rôle crucial d'autorités locales autonomes pour ce faire.

Des exemples de réussite existent à travers le monde où des localités, des cités et des régions ont été capables d'occuper l'espace politique laissé aux entités infranationales et d'utiliser efficacement leur mandat général pour conduire un programme de transformation qui a impacté fortement la vie des citoyens, montrant ainsi un lien vertueux entre décentralisation et développement (voir encadré 6.2).

ENCADRÉ 6.2 Les approches innovantes du développement local / territorial : exemple de Medellín

Il y a vingt ans, la ville colombienne de Medellín était la plus dangereuse cité de la planète, une réputation liée à la présence du baron de la drogue Pablo Escobar sur son territoire. Pourtant à partir de 2003 Medellín s'est lancée dans un processus de transformation politique, sociale et économique sous la direction de Sergio Fajardo (qui n'était pas politicien de carrière et a été maire de 2003 à 2007). Il s'agit désormais d'une réussite largement saluée du renouveau radical d'une ville et d'un développement territorial intégré conduit par les acteurs locaux.

Medellín a expérimenté un schéma similaire à celui d'autres cités violentes dans le monde, une croissance urbaine massive et non planifiée ainsi qu'une faible gouvernance ont amené l'émergence de quartiers informels qui sont devenus des zones de non-droit,

négligés par les autorités et où les groupes criminels pouvaient prospérer. Au milieu des années 1990, un petit groupe d'acteurs locaux a commencé à envisager un autre futur pour la ville en partant de la base (en dehors des partis traditionnels et des structures de pouvoir). Ces idées pour un changement social radical ont été reprises par l'administration Fajardo et traduites dans une politique holistique visant à réduire la violence par la promotion du développement inclusif dans le territoire et l'application de la loi et de la police (au moyen d'institutions publiques re-légitimées, y compris dans le secteur de la justice). Cette politique s'est particulièrement concentrée sur l'amélioration de l'accès aux services de base pour les communautés marginalisées, sur la réduction de la ségrégation spatiale de la ville

et sur la résolution du problème du chômage des jeunes. En quelques années, des progrès remarquables ont été accomplis, y compris une chute du taux d'homicides de 90 %.

Les facteurs-clés derrière cette transformation incluent : a) l'engagement des principaux acteurs politiques, économiques et sociaux de la ville à travailler ensemble dans la mise en œuvre de ces nouvelles politiques ; b) des changements dans la gouvernance locale, visant à placer les citoyens au centre du processus et à intégrer les principaux acteurs de la société civile dans la gestion des institutions publiques ; c) des politiques nationales de soutien, particulièrement les réformes du secteur de la sécurité qui ont aidé à démanteler les groupes paramilitaires.

Beaucoup d'autres exemples pourraient être donnés de telles transformations partant de la base dans la perspective de promouvoir des approches territoriales du développement local. Dans tous ces cas, le niveau local a agi comme un laboratoire pour tester et institutionnaliser au fil du temps de nouvelles pratiques démocratiques et de gouvernance (ex. : budgétisation participative ou responsabilité sociale). Lorsqu'on analyse ces dynamiques territoriales, un nombre de traits communs apparaissent systématiquement :

- l'existence d'un projet politique qui sous-tend ces processus de changement locaux (en d'autres termes, la construction d'un secteur public par la base) ;
- l'importance des coalitions de développement local (associant les autorités locales et d'autres forces mues par un esprit de réforme)
- l'expérimentation de nouvelles formes d'engagement citoyen (au-delà de l'instrumentalisation des approches participatives ou de leur utilisation comme rituel d'animation) ;
- l'attention donnée à la création de richesses et au développement local inclusif ;
- le passage de ces expériences locales à l'échelle supérieure pour influencer les normes et politiques nationales.

6.3 La popularité croissante du développement territorial

Le concept de développement territorial n'est pas nouveau. Durant les dernières décennies, de nombreuses initiatives dans les zones en développement ont voulu libérer le potentiel des territoires, mobilisant différents acteurs et utilisant une diversité d'approches de mise en œuvre (ascendantes ou descendantes). Au sein du processus d'intégration de l'UE, le développement territorial a été stimulé par l'instrument qu'est le Fonds Structurel pour le Développement Régional ou sous la forme de schémas de coopération territoriale européenne. Les municipalités européennes engagées dans la coopération décentralisée ont souvent adopté les approches territoriales pour apporter leur appui.

Le sujet du développement territorial reçoit ces dernières années une attention croissante de la part des décideurs politiques, praticiens et chercheurs du monde entier, tout comme des agences de développement. L'annexe 3 synthétise les approches adoptées par les organisations internationales et les bailleurs de fonds concernant le développement territorial.

Comment expliquer ce regain d'intérêt ? Pourquoi les décideurs politiques nationaux, les agences internationales et l'UE sont de plus en plus enclins à promouvoir le développement territorial (quelle que soit l'appellation qu'on lui donne) ? Quatre raisons principales peuvent être avancées : un développement spatial inégal, les limites des politiques traditionnelles pour corriger les disparités territoriales, l'existence de solutions à cette inégalité grâce au développement territorial et des opportunités de localiser la mise en œuvre des ODD.

Le développement spatial inégal

Avec l'avancée de la mondialisation, les politiques de développement nationales de la plupart des pays en développement sont influencées par les efforts pour connecter l'économie nationale à l'économie mondiale, favorisant son ouverture vers l'extérieur et se battant pour les capitaux internationaux et l'accès au marché mondial.

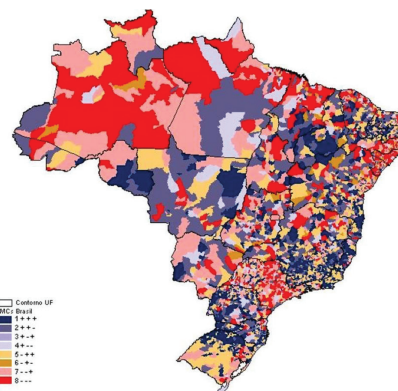
Comme le lien entre l'économie nationale et l'économie mondialisée est avant tout le fait des villes les plus grandes, où les ressources humaines, financières et logistiques sont en général concentrées, le modèle spatial associé avec une économie ouverte vers l'extérieur tend à être celui des déséquilibres croissants, reflétés par toute une série d'indicateurs économiques et sociaux, entre les villes globalisées et le reste du pays tout autant qu'entre villes globalisées elles-mêmes. Ceci explique le phénomène de développement spatial inégal (voir encadré 6.3

ENCADRÉ 6.3 Un développement spatial inégal au Brésil

Entre 1990 et 2010, le Brésil était généralement considéré comme une réussite en termes de développement. Pourtant, des recherches montraient que cette image positive à l'échelle du pays masquait une grande diversité de dynamiques locales. La carte sur la gauche illustre cette mosaïque de situations entre les municipalités brésiliennes et les énormes écarts de développement en termes de croissance économique, de

cohésion sociale et de durabilité environnementale.

Des études similaires conduites dans d'autres pays ont montré des schémas semblables de développement inégal entre territoires. Tous concordent à dire que ces variations ne peuvent être expliquées par une seule variable dominante (ex. : capital de ressources naturelles) mais sont plutôt le produit d'une interaction complexe entre structures sociales, culture,



institutions et acteurs locaux au sein d'un territoire donné.

Source : Julio Berdegue, Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural (RIMISP); pour plus d'information, voir <http://www.rimisp.org/>.

pour une illustration concrète). Il est maintenant reconnu qu'un tel déséquilibre dans le développement constitue une bombe à retardement dans nombre de pays, menaçant la stabilité politique, la cohésion sociale et la croissance économique⁽⁴⁾.

L'adoption d'une vision territoriale du développement local peut aider à comprendre pourquoi ces différences existent et ce qui peut être fait pour évoluer vers une carte plus équilibrée sur le plan de la croissance économique, de la réduction de la pauvreté et d'une meilleure distribution des richesses à travers les territoires.

Les limites des politiques traditionnelles qui ont voulu corriger les disparités territoriales

Les tentatives de correction des déséquilibres entre territoires ne sont pas nouvelles. Par le passé les réponses ont visé à corriger les disparités territoriales grâce à un accroissement de la dépense publique (surtout dans le domaine des infrastructures) dans les zones défavorisées ou marginalisées, au moyen de toutes sortes de programmes régionaux de développement. Lorsque le problème central était l'accroissement des disparités intra-urbaines dans les grandes cités globalisées, la plupart de la dépense publique a été dirigée vers l'amélioration de l'habitat et des conditions d'hygiène dans les bidonvilles en expansion.

Les résultats ont été mitigés, variant selon le contexte et l'intensité de l'effort, mais ils ont été généralement inaptes à stopper ou à ralentir significativement l'accroissement toujours plus important des disparités régionales et intra-urbaines. Le problème de ces politiques est à la fois conceptuel et pratique comme l'explique l'encadré 6.4.

⁽⁴⁾ Une voix différente s'est fait entendre dans le *World Development Report de 2009 sur Reshaping Economic Geography*. Celui-ci expose les effets négatifs de politiques mal conçues sur la redistribution entre territoires et, partant de là, se demande si un développement « équilibré » devrait vraiment être recherché (Banque mondiale, 2009).

ENCADRÉ 6.4 Les raisons du succès limité des approches traditionnelles à favoriser le développement territorial

- | | | |
|--|--|--|
| <p>■ L'État adopte un mode de coopération conduit de façon descendante à partir de l'échelon central, les territoires devenant plutôt des réceptacles pour les politiques nationales sans souci des priorités locales (ex. : la tendance des gouvernements et des bailleurs de « localiser » les objectifs de développement mondiaux, régionaux et nationaux tels que les Objectifs Millénaires du Développement).</p> | <p>■ Une stricte logique sectorielle est appliquée au lieu de programmes intégrés qui concentrent stratégiquement la planification de l'investissement public sur une base spatiale.</p> <p>■ Le niveau de ressources requis pour réduire les disparités territoriales excède les possibilités de dépenses publiques à la fois des pays développés et en développement lorsque les ressources sont</p> | <p>limitées à la fois par une pression imposée de l'extérieur et de l'intérieur pour maintenir une discipline fiscale, des baisses d'impôts et des réductions de dépenses.</p> <p>■ Les interventions se concentrent trop souvent sur une dimension « ultra-locale » du développement, empêchant l'établissement des liens nécessaires pour passer à l'échelle supérieure.</p> |
|--|--|--|

Réduire les inégalités grâce au développement territorial

Pour saisir l'opportunité de croissance économique offerte par la mondialisation tout en limitant les risques d'accroissement des inégalités sociales et spatiales qui y sont potentiellement associées, une voie intermédiaire doit être trouvée entre fermeture et ouverture, entre équité et croissance.

Les expériences pour encourager le développement territorial au niveau de nombreux pays ont permis de tirer des enseignements précieux. Toute tentative réaliste de correction de ces disparités territoriales dépend surtout des paramètres suivants.

■ Une connaissance du contexte particulier accompagnée de données et d'analyses.

Ces éléments sont déterminants pour fixer l'ampleur, les éventuelles fenêtres d'opportunités et les conditions spécifiques garantissant le succès des processus de développement territorial. Les interventions imposent donc d'être ancrées dans une connaissance profonde des dynamiques de développement local en permanente évolution. Une telle compréhension requiert la collecte de données empiriques (ex. : sur les ressources d'un territoire, la cartographie du potentiel du secteur privé, etc.), mais aussi l'exploration des synergies possibles (ex. : autour des chaînes de valeurs et filières, des couloirs de circulation, de la coopération transfrontalière, etc.). Une analyse approfondie des règles formelles et informelles en vigueur sur un territoire donné est également nécessaire lorsqu'on regarde l'importance cruciale de la confiance et du capital social dans les processus de développement territorial.

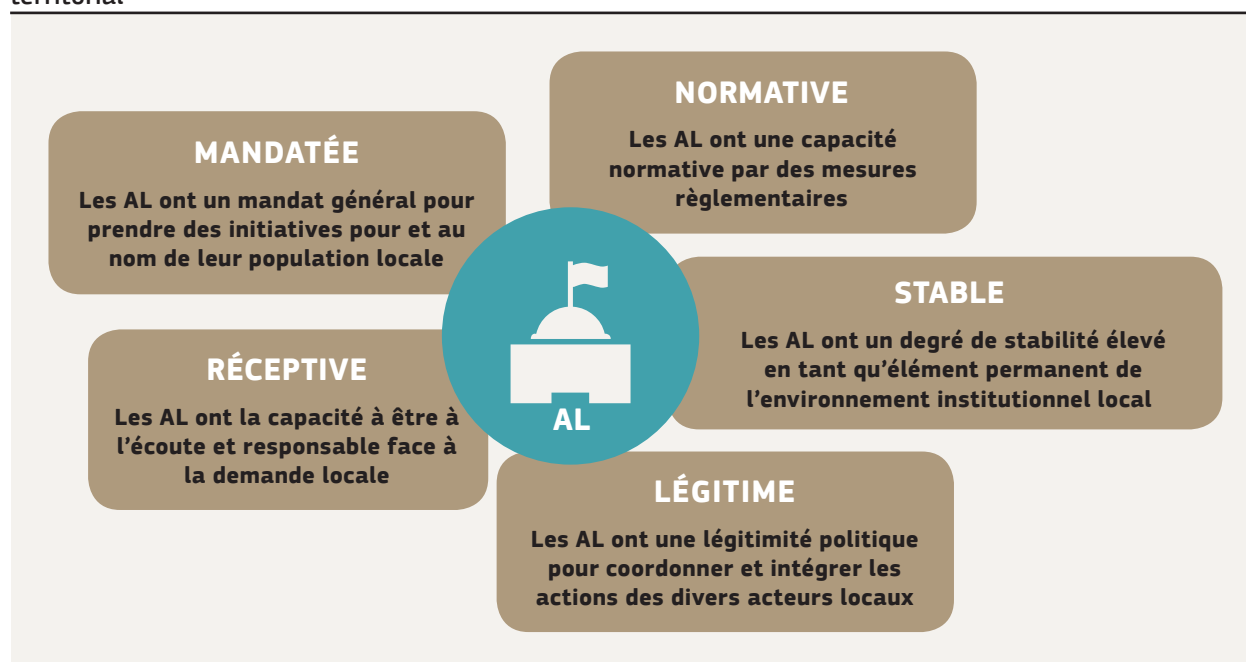
■ Un rééquilibrage du modèle économique qui a généré ces disparités.

Bien trop souvent, les essais pour favoriser le développement local / territorial ne se sont pas concrétisés pour avoir négligé la dimension économique. Ceci se reflète par exemple dans le bilan mitigé des plans de développement locaux / municipaux généralement élaborés avec l'appui des bailleurs de fonds. Bien que ces plans aient amélioré la participation citoyenne et la gouvernance locale, nombreux sont ceux qui sont restés lettre morte en l'absence d'incitatifs économiques encourageant leur mise en œuvre effective. Le modèle

économique qui a généré ces disparités doit être rééquilibré vers plus d'appui à la demande interne, le développement des marchés intérieurs et la mobilisation de ressources locales.

- **Une évolution qui s'éloigne des politiques sectorielles de redistribution spatiale décidées d'en haut.** Les politiques de redistribution devraient s'ajuster de façon plus sélective aux stratégies de développement locales et aider les localités, en particulier les villes les plus petites et leurs zones rurales environnantes à saisir les opportunités offertes par les marchés nationaux et mondiaux.
- **Un meilleur usage des dispositifs de co-fourniture et co-production.** Le gouvernement central devrait rechercher des fournisseurs communautaires ou privés de services publics, afin de surmonter les contraintes structurelles pesant sur ses dépenses publiques.
- **Une vraie adéquation entre les stratégies et les institutions.** Lorsqu'on considère la faisabilité du développement territorial, il est important de regarder à la fois la qualité des stratégies et des institutions qui permettent de faire avancer le processus. Une stratégie trop ambitieuse pour le développement territorial dans un contexte de fragilité institutionnelle au niveau national et infranational est vouée à l'échec.
- **Des formes de décentralisation favorisant le développement.** De telles formes donnent du pouvoir aux autorités locales avec un réel degré d'autonomie et de responsabilité afin qu'elles puissent efficacement toucher les communautés locales et le secteur privé et mobiliser des ressources additionnelles pour la croissance et la fourniture de service. Le rôle catalyseur des autorités locales est lié à une combinaison unique d'avantages qu'elles peuvent faire valoir (voir figure 6.2).

FIGURE 6.2 Les avantages comparatifs des autorités locales dans la promotion du développement territorial



Localiser la mise en œuvre des ODD

L'atteinte de la plupart des ODD et de leurs nombreuses cibles dépendra de l'implication active des autorités locales. Pourtant un étrange paradoxe apparaît ici :

Les autorités locales ne sont pas au poste de commande de la définition de ces objectifs, du choix des indicateurs pour le suivi des progrès ou de la prise d'engagement pour atteindre ces cibles. Les discussions du financement nécessaire à l'atteinte des ODD ne traitent que des sources de financement au niveau des gouvernements nationaux ou des fonds internationaux. Elles n'abordent pas les fonds nécessaires aux autorités locales pour atteindre les ODD dans leur juridiction, ni la façon de soutenir les autorités locales pour développer leurs propres bases de revenus. (Satterthwaite, 2016)

La discussion sur le rôle des autorités locales qui a accompagné l'élaboration du nouveau programme mondial de développement est souvent vue comme un débat sur la « localisation » des ODD, une expression déjà utilisée par le passé en référence aux OMD (UN-Habitat, 2004). La discussion s'est focalisée sur deux rôles principaux pour les autorités locales (Lucci, 2015).

■ **Le suivi des progrès sur les objectifs au niveau infranational.** Ce rôle souligne l'importance de la désagrégation géographique des données pour la plupart des cibles liées à un résultat afin de mieux évaluer les inégalités au sein des pays et mieux alimenter la prise de décision et l'allocation des ressources à tous les niveaux. Une telle désagrégation fournirait également une information vitale pour que les communautés locales et les organisations de la société civile puissent amener leurs gouvernements à rendre des comptes.

■ **La mise en œuvre des objectifs au niveau infranational.** Ce rôle serait assuré par l'adoption d'objectifs et de cibles pour lesquels les autorités locales ont des responsabilités d'exécution spécifique et par l'établissement de priorités selon leur propre planification infranationale et leurs allocations de ressources au niveau de secteurs particuliers.

Une attribution totalement verticale des cibles aux autorités locales, ou le traitement de celles-ci comme simples exécutants dans leurs localités de programmes conçus nationalement, ne fonctionnera pas. Le rôle des autorités locales dans la « mise en œuvre des ODD » n'est pas le même que leur rôle dans la « mise en œuvre des programmes nationaux pour mettre en œuvre les ODD ». Les efforts pour « localiser » les ODD devraient commencer par reconnaître que le rôle des AL s'étend à une large palette d'actions qu'elles peuvent décider de façon autonome de mener pour compléter / supplémenter les programmes basés sur leurs responsabilités spécifiques et leur mandat général visant le bien-être de leurs populations.

Une pure approche ascendante serait cependant aussi problématique. Là où les réformes de décentralisation ont transféré des responsabilités de gestion du développement substantielles aux autorités locales, l'engagement de ces dernières à donner la priorité aux ODD dans l'allocation de leurs propres ressources programmables ne peut pas couler de source par la simple adoption des ODD par le gouvernement national.

En conséquence, la tâche qui s'annonce est de construire un réel partenariat entre les gouvernements nationaux et les autorités locales pour l'atteinte des ODD. Le champ et les modalités d'un tel partenariat dépendent du contexte national et des avancées relatives des réformes de décentralisation. Un tel partenariat serait grandement facilité par l'adoption d'une approche axée sur le lieu ou d'une approche territoriale de la politique de développement. Ces perspectives d'avenir dépendent largement de la reconnaissance préalable et de l'engagement à considérer le développement territorial comme une manière d'associer les

AL à l'effort de développement national, de mobiliser des ressources locales additionnelles et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation. La contribution des AL à l'atteinte des ODD dépend donc du degré de liberté laissé aux autorités locales « développementalistes » par la politique nationale et la mesure dans laquelle elles sont autorisées par les politiques nationales à promouvoir le développement territorial.

Ce point a été clairement énoncé par le Panel de haut niveau dans la discussion qui a conduit à l'adoption des ODD. Dans son report au secrétariat général, le Panel de Haut Niveau suggère que

la question la plus pressante est [...] comment encourager une approche géographique locale pour le programme post-2015. Le Panel pense que ceci peut être fait grâce la désagrégation des données par localité et grâce à un rôle plus important donné aux autorités locales dans l'établissement des priorités, la réalisation des plans, le suivi des résultats et la collaboration avec les entreprises et communautés locales. (ONU – Panel de haut niveau sur le Programme de développement post 2015, 2013, p. 17)

6.4 Vers une définition opérationnelle du développement territorial?

Pour surmonter les limites des approches classiques (voir encadré 6.4) et éviter de semer la confusion dans l'usage du concept de développement territorial, il est important de s'accorder sur une définition qui identifie les ingrédients-clés d'un réel développement territorial.

La recherche d'une définition adéquate devrait se baser sur les expériences passées de promotion du développement local. Une leçon essentielle est que le terme « local » ne devrait pas être compris uniquement comme un développement qui se produit localement (tout développement le fait), mais plutôt comme un développement qui mobilise les avantages comparatifs et compétitifs des localités et qui mobilise leurs institutions et leurs ressources spécifiques, physiques, économiques, sociales, politiques et culturelles. C'est pourquoi dans l'expression « développement local » l'adjectif « local » ne se réfère pas à la question du « où », mais plutôt aux questions du « comment » et du « par qui » le développement est promu.

■ **Comment le développement local est-il promu ?** La question du « comment » porte sur la nécessité de mobiliser des ressources au sein du territoire. Parmi les ressources locales, deux sont d'importance cruciale : le patrimoine social local et les institutions politiques locales. En fait, la présence de ces deux ressources, leur qualité et, en particulier, la capacité de la dernière de construire et mobiliser la première, peut vraiment déterminer la façon dont toutes les autres ressources locales et non locales (capital humain, physique et financier) peuvent être développées, mobilisées et combinées pour poursuivre des stratégies particulières de développement local.

■ **Par qui le développement local est-il promu ?** La question du « qui » souligne l'importance d'institutions politiques locales autonomes pour atteindre tous les acteurs (communautés et secteur privé) de leur territoire, mobiliser leurs ressources et les impliquer systématiquement dans la planification, le co-financement et la gestion des activités de développement local.

Cette façon de comprendre ces termes a deux implications majeures.

■ **Le développement local est un processus endogène.** C'est la mobilisation et l'optimisation des ressources spécifiques à un lieu en favorisant des mécanismes politiques

et institutionnels de gouvernance et d'administration du développement, qui constitue la réelle différence entre développement local véritable et simple localisation des objectifs et programmes de développement nationaux, multinationaux et mondiaux. Une telle localisation est importante mais y réduire le développement local oblitérerait tous les programmes et politiques qui ont été identifiés, formulés financés et mis en œuvre de façon autonome par des AL, en réponse aux, et en partenariat avec, les communautés locales et le secteur privé.

- **Le développement local est incrémentiel.** Le développement local s'additionne aux efforts de développement nationaux de manière à avoir le potentiel d'en améliorer l'efficacité (par l'adaptation des politiques nationales aux conditions locales) et le champ (par la mobilisation de ressources additionnelles, privées et communautaires, qui peuvent être combinées aux ressources nationales / internationales).

Afin de se différencier de la signification originelle du développement local (vu comme endogène et incrémentiel) tout en évitant l'amalgame avec une forme quelconque d'hyper localisme, il faut encore deux ingrédients pour compléter la définition du développement territorial.

- **L'intégration dans l'espace.** Il faut au développement local une orientation spatiale holistique pour intégrer les paramètres physiques, environnementaux et socio-économiques et réduire la fragmentation issue de l'élaboration et de la mise en œuvre sectorielles des politiques. Ceci signifie que des économies d'échelle peuvent être réalisées grâce à une gestion par les autorités locales qui soit horizontalement intégrée et spatialement coordonnée.
- **La coopération multi-échelons.** Ce type de coopération recouvre à la fois la multiplicité des niveaux auquel le développement local peut être promu (local, urbain, métropolitain, régional, national et supra-national) et la coopération nécessaire entre ces différents niveaux.

Sur base de tous ces éléments, la définition suivante du développement territorial pourrait dès lors être avancée :

Le développement territorial désigne un développement qui est endogène et spatialement intégré, qui mobilise les contributions des acteurs intervenant à de multiples échelons et qui amène une valeur incrémentielle aux efforts de développement nationaux.

La figure 6.3 visualise le sens de développement local et territorial en en soulignant l'interrelation. Le tableau 6.1 identifie les processus qui constituent (ou pas) un développement territorial.

FIGURE 6.3 Développement local versus développement territorial

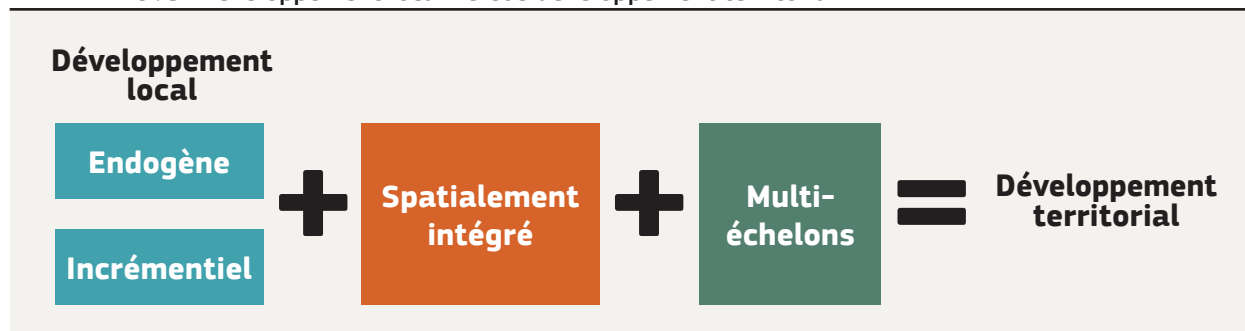


TABLEAU 6.1 Ce que le développement territorial est ou n'est pas

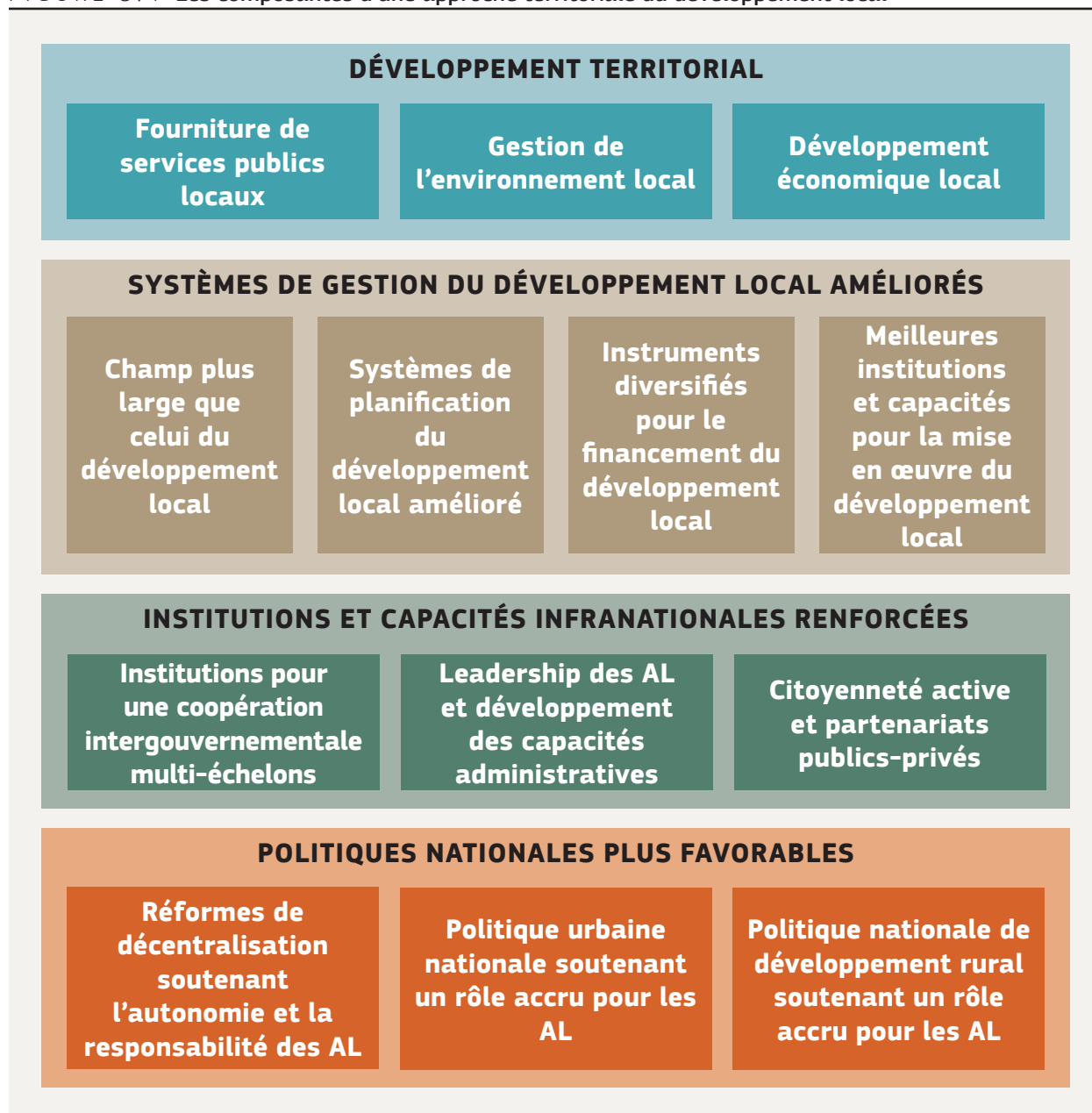
VÉRITABLES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	PROCESSUS QUI NE SONT PAS DE VÉRITABLES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
La primauté des « territoires » en tant que construction sociale et agents actifs (plutôt que des réceptacles passifs des politiques définies ailleurs)	Des gouvernements centraux qui cherchent à « territorialiser » leurs politiques nationales au moyen d'approches descendantes
Les partenariats multi-acteurs sont aux commandes, impliquant tous les acteurs locaux concernés	Des processus de développement territorial conduits par un seul type d'acteurs (gouvernement central, acteurs de la société civile, bailleurs de fonds, etc.)
Les autorités infranationales jouent un rôle catalyseur dans la promotion du développement territorial (en utilisant leur légitimité d'entité politique investie d'un mandat général)	La marginalisation ou l'exclusion des autorités locales dans les processus de développement territorial, empêchant ainsi le secteur public local de jouer un rôle moteur et d'assurer une durabilité
Des politiques nationales de soutien existent (traitant de la décentralisation, des stratégies de développement urbain et rural, etc.)	Les processus de développement territoriaux qui dépendent principalement des dynamiques locales, sans lien solide avec d'autres niveaux de gouvernance ou de cohérence avec les politiques nationales
Une approche holistique et intégrée qui vise à améliorer la croissance économique, la cohésion sociale et la durabilité environnementale	Les approches uni-sectorielles du développement territorial

6.5 Les composantes d'une approche territoriale du développement local

Le développement territorial est la raison d'être des autorités locales « développementalistes » mais rien ne peut se passer sans un engagement stratégique au niveau national à celui-ci. Ce lien avec les politiques nationales est ce qui distingue l'approche territoriale du développement des autres approches classiques de développement local. C'est aussi à ce niveau qu'intervient la question de la décentralisation. Un processus de décentralisation favorisant le développement, c'est-à-dire conduit par un engagement au développement territorial et soutenu par une série de politiques nationales (en particulier par une stratégie de développement rural et des priorités nationales en termes d'urbanisation), est essentiel à la libération des potentiels des territoires. Sans le soutien d'un tel cadre national, il est probable que le développement territorial reste une initiative locale marginale au lieu d'une force transformatrice.

« L'approche territoriale du développement local » (ATDL) est une politique nationale multidimensionnelle qui reflète l'engagement vers un développement territorial, que les gouvernements nationaux des pays décentralisateurs sont susceptibles d'adopter et que les partenaires de développement internationaux sont susceptibles de soutenir / promouvoir afin de libérer le plein potentiel des territoires. L'ATDL devrait permettre à des autorités locales autonomes et responsables de fournir un développement local qui soit endogène, intégré, multi-échelle et incrémentiel. La figure 6.4 montre les différentes composantes de l'ATDL.

FIGURE 6.4 Les composantes d'une approche territoriale du développement local



Le cadre conceptuel ATDL ne devrait pas être vu comme un modèle rigide, mais plutôt comme un cadre analytique pour identifier comment les réformes de décentralisation pourraient être reliées à l'objectif d'atteindre de meilleurs résultats de développement. Une ATDL devrait fonctionner comme un système de positionnement et d'orientation pour aider à :

- comprendre le développement territorial comme un processus endogène, incrémentiel, intégré spatialement et multi-échelle
- valoriser le développement territorial comme une composante essentielle de la politique de développement nationale
- reconnaître le rôle-clé devant être adopté par des autorités locales autonomes et responsables au sein des processus de développement territorial

Dans les parties III et IV, chacune de ces composantes de l'ATDL sera vue en détail et des orientations seront données pour savoir comment l'UE peut concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'appui appropriées.