



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE  
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F  
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19  
e.mail : [secretariat@crpm.org](mailto:secretariat@crpm.org) - web : [www.crpm.org](http://www.crpm.org)

JUIN 2008

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

## « L'APPROCHE TERRITORIALE DU DEVELOPPEMENT: POUR UNE AIDE PLUS EFFICACE ET STRATEGIQUE »

REPONSE AU PAPIER DE DISCUSSION DE LA COMMISSION EUROPEENNE :  
*UNE APPROCHE DE L'UE POUR ABORDER LA GOUVERNANCE LOCALE, LA  
DECENTRALISATION ET LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL*

### Avant propos

La CRPM tient avant tout à saluer la décision de la Commission européenne de lancer une réflexion approfondie sur la participation des collectivités territoriales dans l'aide au développement, sur les outils de sa mise en œuvre, parmi lesquels la gouvernance locale, la décentralisation et le développement territorial et se réjouit de voir cette réflexion complétée par des propositions d'actions concrètes.

La Conférence a déjà eu l'occasion dans sa note technique « Les Régions et l'aide au développement » de mai 2008 de rappeler la contribution de longue date des collectivités territoriales dans l'aide au développement et d'exprimer la nécessité d'une participation plus large, reconnue et stratégique des Régions sur ce thème crucial, dans un monde de plus en plus globalisé où les inégalités se creusent et pèsent chaque jour davantage sur les territoires. Elle se félicite de l'occasion qui lui est donnée d'approfondir sa contribution au débat en répondant au papier de discussion « *Une approche de l'UE pour aborder la gouvernance locale, la décentralisation et le développement territorial* » publié le 22 avril 2008.

En 1<sup>er</sup> lieu, la CRPM se réjouit de la reconnaissance par l'Union européenne du rôle des collectivités territoriales dans la réduction de la pauvreté, plus généralement dans la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Cette reconnaissance est fondamentale pour les Régions car elles sont conscientes que l'UE est le 1<sup>er</sup> bailleur de fond et, au niveau global, l'acteur le plus ambitieux pour le développement, ce qu'elle salue. Elle se félicite également de la reconnaissance accrue, reprise dans le papier de discussion, de la part de certaines agences des Nations Unies, de l'OCDE et des institutions de Bretton-Woods (Banque mondiale et Fonds Monétaire International). L'ensemble des acteurs impliqués au niveau international prennent conscience du rôle unique que peuvent jouer les collectivités.

Parallèlement à cette identification des collectivités en tant qu'acteurs du développement, la CRPM se réjouit de l'inflexion majeure que représente la reconnaissance de la nécessité d'adapter les stratégies de développement aux besoins locaux, de prendre en compte l'échelle des territoires dans l'analyse des besoins et la mise en œuvre des actions. Cette concomitance ouvre des perspectives importantes pour rendre l'aide plus stratégique, plus efficace et donc davantage au service des pays et territoires concernés.

La réponse de la CRPM est axée sur ces deux principes de reconnaissance du rôle particulier des collectivités - et parmi ces collectivités de celui des Régions avec leur capacité à fédérer l'ensemble des acteurs du territoire : collectivités, société civile, représentants de l'Etat, bailleurs internationaux - et de la nécessité d'approfondir et de donner les moyens à la mise en œuvre d'une approche du développement par les territoires, complémentaire à l'aide macroéconomique et sectorielle telle qu'elle existe à ce jour.

Par ailleurs, il apparaît important d'insister dans le cadre de ces réflexions sur un point qui renverse la logique proposée dans le document : la démocratie locale, largement évoquée dans le papier de discussion doit être à la fois l'un des outils principaux et la finalité de cette approche par les territoires ; et la décentralisation, sous des formes diverses, un instrument de cette politique. Une bonne gouvernance, la décentralisation, en somme la démocratie locale, comme l'indique d'ailleurs le papier de discussion, ne se décrète pas, ne se limite pas au vote, elle se construit pas à pas. Elle est la finalité et l'instrument de travail du développement.

## **1. L'approche territoriale du développement : promouvoir une autre manière de contribuer au développement**

Il est reconnu que la globalisation des échanges a changé la donne. Elle rend certains territoires encore plus vulnérables, plus sensibles aux chocs asymétriques de la croissance. Paradoxalement, elle oblige à revenir à ces mêmes territoires pour formuler des réponses acceptables et durables aux effets négatifs de la mondialisation. Les grandes solutions « clefs en main » ne peuvent pas fonctionner. Il convient de prendre en compte les aspects endogènes, les contraintes et aussi les atouts des territoires pour répondre de manière pertinente, pour promouvoir un développement durable. Le territoire est entendu ici comme un système social, pas uniquement un espace physique mais la conjugaison de cet espace et des acteurs qui y interviennent : citoyens, représentants de la société civile, collectivités et institutions locales et régionales, représentants de l'Etat, entreprises... Le territoire local, régional, représente une échelle pertinente pour construire des solutions intégrées, structurelles de long terme, en partenariat/collaboration étroite avec les autres échelles au niveau national et international

Cette approche territoriale doit s'appliquer au sujet clef de l'avenir de l'aide au développement où justement ces grandes solutions « clefs en main » ont démontré leurs limites voire ont parfois échoué. Il s'agit de l'une des réponses aux difficultés actuelles, notamment le manque d'efficacité, la dispersion, la multiplicité des acteurs sans coordination. Cette nouvelle dimension de l'aide au développement ne peut cependant être cantonnée à la gestion des effets de la mondialisation, cela doit être un moyen de prendre en compte de manière cohérente l'ensemble des facteurs qui participent ou freinent le développement d'un territoire, en y impliquant tous les partenaires depuis le local, jusqu'aux bailleurs internationaux.

Comme l'a rappelé la CRPM dans sa note technique « Les Régions et l'aide au développement » il ne s'agit pas du tout de prétendre remplacer l'aide budgétaire, les grands projets macroéconomiques nécessaires à la mise en place des conditions du développement, ni certaines approches sectorielles ou encore l'action des ONGs, mais bien de les compléter pour améliorer l'efficacité du soutien au développement. Les politiques « généralistes » ne peuvent prendre en compte de manière suffisante les disparités des territoires, les atouts spécifiques de tel ou tel espace. Or la croissance économique repose en partie sur un mode d'organisation de l'espace qui est déterminé par son organisation institutionnelle et son mode de gouvernance ainsi que par les évolutions sociales, le développement technologique et les mécanismes de marché. **Les politiques territoriales permettent de faire une synthèse entre les différentes forces à l'œuvre sur un territoire donné.**

La CRPM note avec intérêt que cette nécessité d'agir en lien avec les territoires est reprise dans le papier de discussion : « (...) l'exigence d'adapter les stratégies de développement aux besoins locaux et la nécessité de mieux prendre en compte les spécificités locales impliquent que le développement soit aussi considéré à partir d'une perspective locale » ; « (...) intégrer les thèmes sectoriels sur le territoire ». La Commission européenne reconnaît ainsi l'importance d'une approche par le territoire aux côtés des approches nationales et sectorielles. Il convient cependant d'être attentif à ce que cette notion soit bien comprise. Il ne s'agit pas de redistribution des ressources disponibles au plan national – ce qui est d'autant plus compliqué dans le contexte de pays en développement – mais bien de **renforcer, ou de construire, les conditions pour que le dynamisme propre de ces espaces et de leurs acteurs porte le développement des territoires concernés.** Il est entendu que cette approche doit être menée sur des territoires, dans des pays où le niveau de développement permet d'avancer dans ce sens. Lorsque ce n'est pas le cas à court terme, les conditions nécessaires à sa mise en œuvre à plus long terme doivent être promues.

Pour que cette approche voit le jour de manière efficace, il convient de réunir tous les acteurs du territoire autour des besoins et des opportunités de ce territoire, d'établir un diagnostic des besoins de court et plus long terme et à partir de celui-ci de proposer des axes de travail, des actions à mener. Les donateurs, les

services et représentations de l'Etat, les organisations et personnes qualifiées susceptibles d'apporter une expertise pertinente, les représentants de la société civile et surtout les institutions et collectivités locales et régionales doivent nécessairement agir ensemble durant cette 1<sup>ère</sup> phase clef. Dans une 2<sup>ème</sup> phase, on lancera, toujours avec le soutien des bailleurs et avec les partenaires du territoire, les actions nécessaires déterminées précédemment. Cette façon de faire permet d'éviter la fragmentation et la dispersion de l'aide qui est concentrée sur des priorités établies en amont. Elle assure en outre que l'aide correspond aux besoins réels et identifiés collectivement sur le territoire. Elle permet également de renforcer tout au long du processus, le rôle et la place des collectivités territoriales au sein des systèmes de gouvernance établis pour la mise en œuvre de cette approche.

C'est pour ces raisons que les Régions considèrent que l'approche territoriale doit être la base de la démarche et que la gouvernance locale et la décentralisation en sont des instruments. Elles sont tout à fait conscientes que cette approche ne peut se mettre en œuvre qu'à certaines conditions qui incluent un certain niveau de développement comme cela a déjà été précisé, la promotion et l'amélioration d'une bonne gouvernance locale, la mise en place de systèmes décentralisés/déconcentrés différenciés sur les territoires, en bref, la construction de la démocratie locale.

## **2. Des mécanismes à renforcer au service de cette approche**

### **La gouvernance multi niveaux**

La CRPM soutient la définition proposée dans le papier de discussion relative à la gouvernance locale : « *la gouvernance locale est caractérisée par la participation d'un grand nombre d'acteurs (...) Les autorités locales représentent l'un des acteurs clefs* ». Elle se félicite du fait que les politiques de développement de l'UE ont été depuis quelques années favorables à la mise en place de cette gouvernance et salue les efforts de la Commission et des institutions dans ce sens. Elle appelle désormais à élargir la réflexion sur la gouvernance à l'aune d'une approche par les territoires pour la faire évoluer et de ce fait renforcer l'efficacité collective des actions menées.

Ainsi, afin d'être plus complet, il convient d'ajouter un échelon au schéma général indicatif présenté dans le papier de discussion relatif aux parties prenantes sur les territoires. Les Régions, collectivités intermédiaires actives ne sont pas indiquées dans ce schéma général. Il manque l'institution régionale (qu'elle soit nommée province, région, département...) qui possède par essence une vision plus large et plus complète que l'ensemble des visions locales même collationnées. Cette échelle « régionale » en Europe a eu la capacité de fédérer l'ensemble des partenaires du territoire, les autorités locales dans leur ensemble, la société civile, les entreprises, avec l'appui et en partenariat avec les représentants de l'Etat. Il s'agit d'une structure intermédiaire charnière dans la mise en œuvre d'une approche du développement par les territoires. Elle n'est pas toujours représentée, ou alors pas de manière complète et effective dans les pays en développement. Il convient justement de la promouvoir pour permettre de mieux agir, de manière plus intégrative sur ces territoires. Le partenariat, le dialogue, les soutiens financiers doivent être le plus large possible pour répondre au mieux aux besoins, mais ils doivent être chapeautés, mis en musique, arbitrés par un acteur institutionnel. Cet acteur régional peut être dans un 1<sup>er</sup> temps une émanation de l'Etat sur le territoire ou, lorsque c'est possible, issu des élections. Il doit garantir l'intérêt général, au-delà des intérêts particuliers, et avoir une vision la plus complète possible.

Cette gouvernance locale, qui devrait plutôt être renommée « gouvernance territoriale » avec un vrai partage des rôles collaboratif entre les acteurs institutionnels locaux et territoriaux, doit également inclure les partenaires internationaux, les bailleurs de fonds disposés à apporter leur soutien aux politiques dont a besoin le territoire. Cette gouvernance territoriale commence à être prise en compte et valorisée par certains donateurs internationaux dont les Nations Unies, notamment le PNUD via des programmes territoriaux. Il est nécessaire de renforcer ces actions, de les rendre plus performantes.

Il convient, par ailleurs, de faire un saut qualitatif entre le principe de subsidiarité et celui de gouvernance multi niveaux. La gouvernance est un processus, comme il est stipulé dans le papier de discussion, « *multi-acteurs, multi-sectoriel et aussi multi niveaux* ». Or aucun niveau seul, encore moins avec les difficultés que peuvent connaître les pays en voie de développement, ne peut organiser le diagnostic des besoins d'un territoire, organiser la mise en œuvre des actions nécessaires, les évaluer et les faire évoluer. Il est impératif de travailler ensemble pour renforcer le développement des territoires.

Ce travail en commun est aussi un apprentissage de la démocratie pour les partenaires impliqués, particulièrement les institutions locales et régionales. Démocratie et gouvernance locale sont des processus, des apprentissages qui se nourrissent mutuellement, notamment via le renforcement des capacités, qui doit être une constante tout au long des processus comme le souligne la Commission. Les citoyens d'un territoire reconnaîtront la nécessité d'institutions qui soient le plus représentatives possible au fur et à mesure que les actions de ces institutions seront perçues comme utiles, nécessaires au sein des territoires et prenant en compte en 1<sup>er</sup> lieu l'intérêt général. La bonne gouvernance devient démocratique comme le dit le document, mais elle ne peut être posée comme un préalable. L'approche territoriale contribue à la construire.

### **Décentralisations/déconcentrations**

Comme il est indiqué dans le papier de discussion, la décentralisation est un « processus qui implique le transfert de pouvoirs et de ressources du niveau supérieur des systèmes politiques vers le niveau inférieur des autorités élues ». L'objectif est de développer le rôle des autorités décentralisées dans le développement au service des stratégies collaboratives de réduction de la pauvreté. Cependant, si cette décentralisation n'est menée que partiellement, si des pouvoirs et des prérogatives sont formellement accordées aux échelons territoriaux mais sans les ressources financières correspondantes et/ou sans la prise en compte des capacités, des formations nécessaires pour qu'elles puissent agir au mieux, ces décisions peuvent s'avérer contreproductives. D'une part, cela peut provoquer un désengagement, une méfiance de la société civile à l'égard de ses institutions perçues comme peu crédibles. D'autre part, cela peut représenter un risque de désagrégation de l'unité nationale d'un pays, si les moyens mis en œuvre sont trop disparates d'un territoire à l'autre et que la nécessaire péréquation n'est pas mise en œuvre en parallèle. C'est également parfois mal perçu par les Etats concernés, interprété comme une ingérence quand la « décentralisation » apparaît comme un préalable imposé de l'extérieur. Enfin, un appui à la décentralisation non englobé dans une démarche plus large de prise en compte des besoins du territoire peut apparaître contradictoire par rapport à l'un des grands principes de l'aide, à savoir son appropriation par l'Etat bénéficiaire.

Il ne s'agit pas du tout de dire que la décentralisation n'est pas souhaitable dans les pays en voie de développement, au contraire. Il serait erroné, cependant, de défendre ce principe comme une hypothèse de base, une prémisse. Il apparaît plus pertinent de privilégier des processus de développement de long terme qui, lorsqu'ils sont bien menés via une approche par les territoires incluant tous les partenaires dans des mécanismes de bonne gouvernance, conduisent à des formes de décentralisations correspondant aux besoins, aux capacités d'un pays et définis par les bénéficiaires eux-mêmes.

L'approche territoriale du développement par l'intégration des différents partenaires, la mise en valeur des autorités locales et régionales du territoire permet de construire les conditions de la décentralisation. Il faut agir sur les facteurs qui rendent la décentralisation compliquée, via une approche intégrée : renforcer la formation, pallier les sous équipements des collectivités, l'absence d'autonomie financière et technique, inclure toutes ses problématiques dans un projet d'ensemble, holistique.

La CRPM plaide pour la poursuite de l'appui qui existe déjà aux processus de décentralisation (notamment les projets financés par les bailleurs internationaux, tels que PNUD, la Banque mondiale, le FMI) mais il convient de le faire d'une manière intégrée, non pas en tant que fin en soi, mais en tant qu'outil du développement, du projet de territoire ; en gardant à l'esprit la nécessité d'inclure les citoyens, la société civile, les entreprises.

### **3. Des instruments pour la mettre en œuvre**

La CRPM prend note avec intérêt des propositions de la Commission qui feront avancer la cause du développement et d'une participation utile des collectivités régionales dans ce cadre. Elle se propose de compléter ses propositions.

#### **Jumelages**

La CRPM reconnaît l'importance de renforcer les liens bilatéraux personnels, les face à face. Cela est toujours utile, mais cela ne suffit plus. Il faut aller, en complément, vers un *benchmarking* plus multilatéral entre acteurs impliqués, ceci afin d'assurer une véritable transmission des avancées, des réflexions menées. Les programmes tels que URB-AL ou ASIA URBS sont de bons exemples auxquels il faut donner encore plus de visibilité. Il convient de renforcer, au sein de ces programmes géographiques et dans des programmes

thématiques corollaires, la participation des collectivités régionales européennes et hors Europe là où elles existent. Il serait utile de promouvoir dans ces programmes des réflexions sur la création d'un niveau régional là où c'est possible et souhaitable pour mieux contribuer au développement d'un territoire. Il apparaît important également de promouvoir l'approche territoriale du développement, une vision plus stratégique des projets à mener en commun, vision qui doit côtoyer la continuation des projets plus *bottom-up* qui ont fait leur preuve. Aujourd'hui encore ces programmes, de même que les jumelages, restent essentiellement le fait d'acteurs urbains. Il s'agit bien entendu d'acteurs cruciaux du développement et les villes sont des lieux clefs de la croissance qui concentrent souvent atouts et difficultés, cependant il est important de compléter ces problématiques par une réflexion sur les liens urbain-rural (dans des sociétés où les exodes ruraux s'amplifient), sur la recherche de solutions qui dépassent les limites de la ville et la replacent dans son territoire.

Les initiatives de jumelage, de même que les approches multilatérales doivent par ailleurs renforcer la prise en compte des difficultés particulières des espaces transfrontaliers des pays en développement, où la coopération est particulièrement difficile. Dans ce cadre, l'expérience européenne et ses acquis doivent pouvoir être davantage valorisés, notamment dans les méthodes de travail, les gouvernances à établir entre partenaires locaux, régionaux et étatiques.

### **Bourse de coopération**

La CRPM ne peut que partager l'analyse générale sur le manque de cohérence et de coordination entre les programmes de coopération décentralisée. Elle souligne également les lacunes qui existent encore dans la cohérence des actions menées par les collectivités locales et régionales européennes qui ne se coordonnent pas assez lorsqu'elles agissent sur les mêmes territoires ou les mêmes thématiques. Dans ce cadre, elle ne peut bien entendu qu'approuver la proposition d'une bourse de projets pour coordonner les activités de coopération décentralisées conduites par l'UE et les autorités locales et régionales ainsi que leurs homologues des pays en voie de développement.

Elle considère cependant qu'il est primordial d'intégrer cette bourse dans une approche holistique regroupant davantage d'informations. La bourse doit être une composante d'une démarche intégrative, d'une structure informelle - y compris virtuelle - d'informations, d'analyses, de propositions et d'évaluations relatives à la participation des collectivités dans l'aide, promouvant l'approche territoriale et fournissant les moyens d'une aide efficace. Ainsi par exemple, il conviendra rapidement d'élaborer des bases de données sur la structuration institutionnelle des pays en voie de développement avec qui l'UE et les collectivités coopèrent. Cette information permettra de savoir qui, quelles structures, institutions nationales, locales, intermédiaires, sont responsables de quel thème, sur quel territoire et surtout avec quels moyens administratifs et financiers. Les projets et programmes seront d'autant plus à même d'apporter des réponses efficaces qu'ils pourront cibler les bons interlocuteurs. Bien entendu, ces instruments et données doivent être mis en œuvre en incluant les bailleurs internationaux ainsi que les Etats bénéficiaires.

### **Soutien aux associations de collectivités en Europe et dans les pays en développement**

Il est à noter que le *background paper* présenté par la Commission européenne -au même moment que le papier de discussion- insiste sur la participation à toutes ces réflexions des associations nationales et internationales de collectivités. La CRPM ne peut qu'approuver et soutenir fortement cette démarche. Il est important que l'expérience européenne de mise en place d'une gouvernance incluant les échelons locaux et régionaux, d'apprentissage de la décentralisation, de développement régional soit utile au-delà de l'Union. Il faut à long terme soutenir la construction et le renforcement de ces associations dans les pays en développement et renforcer la coordination des actions et réflexions des associations en Europe. C'est une partie de la gouvernance et de la décentralisation qui se construira par ce biais là. Ceci ne pourra se faire sans une collaboration efficace entre collectivités et associations de collectivité en Europe et dans les pays bénéficiaires et sans le soutien actif et financier de l'UE. La CRPM note avec satisfaction que la Commission européenne est consciente de cette nécessité.

Le FOGAR (Forum Global d'Associations de Régions) dont la CRPM fait partie et qui regroupe des associations nationales et internationales, géographiques et thématiques, de Régions des cinq continents - nombre d'entre elles situées dans des pays en développement ou émergents - s'est engagé avec ses membres pour une approche territoriale du développement et ses corollaires d'une gouvernance multi niveaux efficace et d'une promotion de collectivités locales et régionales actives et fortes.

Par ailleurs, la promotion par l'UE d'une plateforme informelle des collectivités territoriales pour la coopération au développement représente un premier pas important et la CRPM se félicite d'avoir répondu à cet appel avec d'autres organisations européennes. Il faudra rapidement renforcer les outils de cette nécessaire coordination, de manière stratégique.

## Charte

Le manque de coordination entre donateurs, la dispersion des actions ont conduit la Commission européenne à proposer en 2007 un code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement. La CRPM a déjà eu l'occasion de dire qu'elle regrettait que les autorités locales et régionales ne soient pas prises en compte dans ce document et a proposé des modifications dans ce sens. Elle soutient donc l'idée d'une Charte qui serait « *un instrument qui renforcerait l'harmonisation et l'efficacité de l'aide au niveau local et ce en ligne avec les principes de la Communication de la CE* ». Elle considère cependant que cette Charte doit être plus que ça. Elle doit devenir une véritable « Charte de l'approche territoriale et de la gouvernance multi niveaux pour le développement ». Ce document doit expliquer et promouvoir l'approche territoriale du développement en tant qu'approche complémentaire aux soutiens nationaux et sectoriels. La Charte permettra de fixer des principes pour améliorer l'efficacité de l'aide via des approches innovantes incluant une bonne gouvernance, la présentation de mécanismes et conditions nécessaires pour des décentralisations et le rôle clef des territoires concernés. Elle devra également prendre en compte les modalités de la participation et l'inclusion des partenaires et bailleurs internationaux de l'aide sur un territoire. Il existe déjà des programmes et des initiatives sur le terrain qui tentent de mettre en œuvre cette approche, avec l'appui des bailleurs internationaux. Il est important pour la rédaction de ce *vademecum* d'inclure l'ensemble des partenaires depuis le local jusqu'à l'international. La CRPM salue l'initiative de la présidence française à laquelle elle contribuera.

Cette Charte sera un outil utile pour la coopération décentralisée. Ce sera aussi un outil « d'explication » de cette coopération, de l'approche par les territoires qui peut s'avérer très utile pour les pays en voie de développement, pour organiser leur propre gouvernance institutionnelle interne, pour ne plus appréhender le soutien à la gouvernance locale et la décentralisation comme un luxe à reporter à plus tard, une menace pour l'Etat central ou une ingérence. Ce sera aussi un outil pour les pays émergents afin d'assurer la cohésion territoriale qui peut faire défaut dans une phase de croissance importante.

La CRPM est consciente que les principes et propositions formulés dans ce document et qui doivent être promus dans la Charte, doivent être évidemment mis en œuvre sur le terrain, démontrer leur efficacité et leur capacité à fédérer de manière efficace l'aide au développement. Elle tient, dans ce cadre, à souligner qu'il existe un espace où cette approche novatrice via les territoires et le nécessaire corollaire de mise en œuvre d'une bonne gouvernance multi niveaux sont en train d'être construits pas à pas entre l'ensemble des partenaires locaux, provinciaux, régionaux. Il s'agit de l'espace méditerranéen dans son ensemble. Les villes, provinces, régions méditerranéennes ont créé un Forum des collectivités territoriales méditerranéennes qui interpellent les Etats et l'Union sur la mise en œuvre d'un véritable partenariat pour le développement du territoire dans son ensemble. Cette expérience pilote est soutenue par la CRPM dans son ensemble et doit être promue et soutenue au niveau européen.