ISSN 1977-642X

Commission européenne

Collection Outils et Méthodes
Document de référence n° 23

Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale

Direction générale de la coopération internationale et du développement

Décembre 2016

Collection Outils et Méthodes

Document de référence n° 23

Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale

Direction générale de la coopération internationale et du développement
Commission européenne

Bruxelles • Luxembourg, décembre 2016

Clause de non-responsabilité: le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit(*): 00 800 6 7 8 9 10 11

(*)Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Print	ISBN 978-92-79-63026-2	ISSN 1830-8228	doi:10.2841/970547	MN-BB-16-005-FR-C
PDF	ISBN 978-92-79-63028-6	ISSN 1977-642X	doi:10.2841/063977	MN-BB-16-005-FR-N

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

© Union européenne, 2016
Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Abréviations et acronymes

AAL	Association d'autorités locales
AL	Autorité locale
ATDL	Approche territoriale du développement local
CAP2D	Cap vers la décentralisation et le développement intégré des territoires
CE	Commission européenne
CEP	Cadre d'évaluation des performances
CIDD	Cadre intégré de diagnostic de la décentralisation
DGLDT	Décentralisation, gouvernance locale et développement territorial
DIPI	Dispositif d'innovation politique et institutionnelle
ESAP-2	Ethiopia Social Accountability Programme
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
FED	Fonds européen de développement
GFP	Gestion des finances publiques
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAAP	Multi-Annual Action Plan
OCB	Organisation communautaire de base
ODD	Objectif de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PADT	Programme d'appui au développement territorial
PASCAL	Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales
UE	Union européenne
UGP	Unités de gestion de projet

Table des matières

Abréviations et acronymes iii

Introduction 1

PARTIE I : TRENTE ANS DE DÉCENTRALISATION ET D'APPUI DE L'UE – ET LE CHEMIN QUI S'ANNONCE 5

Section 1 : Historique et bilan des réformes de décentralisation 7

Section 2 : La courbe d'apprentissage de l'UE sur la décentralisation, le développement local et les autorités locales 10

Section 3 : Pourquoi la Communication de 2013 sur les autorités locales représente un changement de paradigme ? 16

Section 4 : La nouvelle vision de l'UE sur la décentralisation 18

PARTIE II : DÉCENTRALISER POUR DÉVELOPPER 19

Section 5 : Repenser les concepts de base 21

Section 6 : Lier décentralisation et développement 32

PARTIE III : ORIENTER L'APPUI DE L'UE À LA DGLDT GRÂCE AU CADRE ATDL 45

Section 7 : Paramètres de cadrage des futures interventions de l'UE 47

Section 8 : Point de départ : une sérieuse analyse de contexte et d'économie politique 49

Section 9 : Définir des résultats réalistes 56

Section 10 : Choisir les points d'entrée pertinents pour l'intervention 58

Section 11 : Mobiliser les acteurs-clés pour la promotion du développement territorial 63

Section 12 : Choisir et combiner les modalités de l'aide de l'UE 76

PARTIE IV : METTRE EN ŒUVRE LE SOUTIEN DE L'UE À LA DGLDT – MODALITÉS ET MÉCANISMES FINANCIERS 83

Section 13 : L'appui budgétaire à la DGLDT 85

Section 14 : Promouvoir la DGLDT grâce aux « projets smart » 90

Section 15 : Les mécanismes innovants de financement des autorités locales 101

Section 16 : Promouvoir le développement local / territorial grâce au Programme thématique OSC-AL 106

ANNEXES

1 : Glossaire 119

2 : Appui de l'UE aux programmes de décentralisation, de gouvernance locale et de développement local, par région 123

3 : Approches du développement territorial adoptées par quelques organisations internationales et donateurs internationaux 128

4 : Points-clés pour assurer le financement des autorités locales dans les opérations d'appui budgétaire 132

5 : Les principaux ingrédients des projets smart 135

6 : Études de cas 139

Références bibliographiques 163

LISTE DES ENCADRÉS

3.1 Quelques citations marquantes de la Communication de 2013 sur l'autonomisation des autorités locales 17

5.1 Nature et portée des autorités locales d'après la Charte européenne de l'autonomie locale 23

5.2 Les dimensions fonctionnelles de la décentralisation 27

6.1 Illustration de la nature politique des réformes de décentralisation 32

6.2 Les approches innovantes du développement local / territorial : exemple de Medellín 34

6.3 Un développement spatial inégal au Brésil 36

6.4 Les raisons du succès limité des approches traditionnelles à favoriser le développement territorial 37

10.1 Utiliser une ATDL impose un champ plus large que le seul « développement local »60

11.1 Les partenariats stratégiques de l'UE avec les associations d'autorités locales 65

11.2 Défendre l'identité non partisane des AAL 65

11.3 Exemples de bonnes pratiques des AAL pour soutenir les AL développementalistes et le développement territorial 67

11.4 Appréhender un plus large développement des capacités pour les autorités locales 68

11.5 Cinq conseils pour impliquer les OSC dans la construction d'un système viable de gouvernance locale 71

11.6 La coopération décentralisée au service des dynamiques de développement territorial 75

14.1 ACORDS – Renforcer la collaboration entre autorités locales, communautés, administration locale et services déconcentrés de l'État à Madagascar 95

14.2 L'art de la facilitation de processus au sein d'un DIPI 97

14.3 Pourquoi l'attribution directe offre-t-elle plus de potentiel aux projets pour appuyer la DGLDT ? 100

15.1 Utiliser le financement mixte avec une AL : le cas du transport urbain de Dhaka 103

15.2 Partenariats horizontaux et verticaux pour le financement de la réhabilitation urbaine via le Fonds Bêkou (Fonds fiduciaire de l'UE pour la République Centrafricaine) 105

16.1 Réunir une combinaison d'acteurs pour trouver la bonne coalition territoriale 111
16.2 La latitude d'utilisation de l'attribution directe de subventions 111
16.3 Utiliser les mesures d'appui pour accompagner la diffusion des bonnes pratiques vers les échelons territoriaux supérieurs 113
A4.1 Exemples de flux de financement externes au Bénin et au Mali 133
A4.2 L'appui de l'UE à la réforme de décentralisation au Burkina Faso 134
A5.1 Le Programme de développement municipal au Mozambique 135
A5.2 Faire confiance aux autorités locales le projet PAMED au Niger 136
A5.3 Lier les autorités locales aux administrations déconcentrées pour une meilleure fourniture de service public 137
A5.4 Les échecs sont partie intégrante du processus d'apprentissage : l'expérience de SEILA au Cambodge 138

LISTE DES FIGURES

2.1 Évolution de l'intervention de l'UE dans le développement local 11
2.2 L'appui de l'UE à la DGLDT de 2002 à 2014 par région et en Afrique 13
2.3 Impact de l'appui de l'UE aux réformes de décentralisation 15
3.1 Points-clés de la Communication de 2013 sur les autorités locales 16
5.1 Concepts-clés à revisiter pour comprendre la décentralisation comme un processus d'autonomisation 21
5.2 Reconnaître la nature et le mandat spécifiques des autorités locales 24
5.3 Les trois types de mécanismes de responsabilité impliquant les autorités locales 25
5.4 Forces relatives de possibles partenaires pour le développement local 30
5.5 Les interactions requises pour atteindre une démocratie locale et des résultats de développement 31
6.1 Le potentiel de la réforme conditionné par le contexte national et les priorités politiques 33
6.2 Les avantages comparatifs des autorités locales dans la promotion du développement territorial 38
6.3 Développement local versus développement territorial 41
6.4 Les composantes d'une approche territoriale du développement local 43
7.1 Les étapes-clés lors de l'utilisation d'un cadre ATDL 48
9.1 Les trois types de résultats de l'appui au développement territorial 56
10.1 Composantes des approches territoriales du développement local 59
10.2 Points d'entrée pour renforcer les systèmes de développement local 60
10.3 Points d'entrée pour renforcer les institutions et les capacités au niveau infranational 61
10.4 Points d'entrée pour renforcer les politiques nationales de soutien 62
11.1 L'incitation des Communications de l'UE à de nouvelles formes de collaboration entre les OSC et les AL dans la sphère locale 69
12.1 Cinq questions-clés pour le choix des bonnes modalités de l'aide 78
12.2 Les trois scénarios pour un choix stratégique des modalités de l'aide 80
12.3 L'appui à l'élaboration de politiques et à l'innovation institutionnelle 81

13.1 Mécanismes de flux des transferts fiscaux 88

14.1 Les partenariats horizontaux et verticaux dans les projets smart utilisant une ATDL 91

14.2 Les caractéristiques d'un projet smart telles qu'utilisées dans le programme malgache ACORDS d'appui à la DGLDT 94

14.3 Le Dispositif d'Innovation Politique et Institutionnel en pratique 98

14.4 Vers un cercle vertueux pour les AL légitimes et axées sur la performance 99

16.1 Les deux axes d'intervention pour utiliser le Programme thématique OSC-AL dans une ATDL 107

16.2 Liens possibles entre le Programme thématique OSC-AL et le cadre ATDL 107

16.3 Les composantes stratégiques du Programme thématique OSC-AL 108

16.4 Paramètres de flexibilité pour ajuster un appel à propositions sur mesure 109

16.5 Les options pour allouer le budget des mesures d'appui à l'échelle des pays 112

LISTE DES TABLEAUX

1.1 Survol des progrès obtenus et des obstacles rencontrés lors des efforts de décentralisation dans les pays partenaires de l'UE 8

5.1 Caractéristiques des autorités locales de type « administratif » et de type « politique » 22

6.1 Ce que le développement territorial est ou n'est pas 42

8.1 Questions de base du Cadre Intégré de Diagnostic de Décentralisation 52

8.2 Critères d'évaluation de la capacité des délégations de l'UE à appuyer une approche territoriale des programmes et politiques de développement local 55

11.1 Les approches de la coopération décentralisée 72

13.1 Les possibles objectifs de l'appui budgétaire soutenant les réformes de décentralisation et le développement des systèmes des autorités locales 86

13.2 Adaptations dans la conception des programmes quand l'appui budgétaire soutient les politiques territoriales des autorités locales 87

14.1 Les trois catégories de projets smart soutenant la DGLDT 93

15.1 Les différents types de subventions liées aux financements mixtes de l'UE 102

16.1 Avantages comparatifs entre l'utilisation des lots et l'application de mesures de séparation 110

Introduction

Une nouvelle vision de la décentralisation

Durant la dernière décennie, un changement s'est produit dans la compréhension de la décentralisation. Il y a une évolution claire pour aller au-delà d'une vision étroite de la réforme de l'État visant à assurer une allocation efficiente des ressources. L'accent est désormais mis sur les facteurs politiques guidant les réformes de décentralisation et leur capacité à libérer réellement les potentialités des territoires pour combattre efficacement les inégalités, créer de la richesse et des emplois et s'attaquer à d'autres défis prioritaires en matière de développement. Cette évolution a amené à une plus grande reconnaissance du rôle développementaliste que les autorités locales (AL) pourraient jouer si elles étaient habilitées à agir au nom de leurs administrés comme de réelles entités politiques.

Cette nouvelle perspective a des conséquences majeures sur l'aide extérieure. Les bailleurs de fonds sont invités à : a) appuyer la décentralisation comme moyen de promouvoir des approches territoriales du développement local à travers des autorités locales autonomes et responsables et b) reconnaître que la capacité des autorités locales à être actrices de développement dépend de l'existence d'un système efficace de relations avec d'autres niveaux de gouvernance. L'aide extérieure pourrait encourager des réformes de décentralisation favorables au développement (qui placent les autorités locales en responsabilité) ou encore encourager d'autres politiques nationales et changements institutionnels (qui créent les conditions d'un développement local / territorial).

En 2013, la Commission européenne (CE) a publié une Communication : « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement » (CE, 2013). Dans ce document historique, l'Union européenne (UE) adopte une vision plus large du rôle des AL (comme représentants-clés des politiques locales dans un territoire donné, et pas uniquement comme gestionnaires de la politique de l'État) et de l'importance cruciale de la décentralisation (comme un moyen de créer de l'espace pour des autorités locales actrices de développement). La Communication engage aussi l'UE à promouvoir le développement territorial. Cette ambition est reflétée dans le prochain cycle de programmation des lignes budgétaires thématiques et géographiques de la coopération au développement de l'UE.

Ces développements politiques au sein de l'UE font écho à ce qui se passe au niveau international. A travers leurs associations, les AL sont devenues des acteurs reconnus des processus de dialogue au niveau mondial, continental et régional. On attend également des autorités locales qu'elles jouent un rôle catalyseur au niveau national dans la promotion des approches territoriales du développement local.

Le document final de Busan (Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, 2011) a souligné la dimension multi-acteurs des processus de développement et les rôles spécifiques que doivent jouer les autorités locales. En septembre 2015, la communauté internationale a adopté « le Programme 2030 » (ONU, 2015) qui se veut universel et définit 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) ; ceux-ci incluent de nombreuses cibles qui sont en étroite connexion avec le mandat courant des AL. La réalisation de ces objectifs dépendra en grande partie de politiques nationales crédibles et du renforcement des autorités infranationales en tant qu'acteurs de développement (c'est-à-dire des autorités locales autonomes, responsables et qui ont une légitimité démocratique). Ceci était aussi explicitement reconnu dans le Programme d'Action d'Addis Abeba de la troisième Conférence internationale sur le Financement du Développement (2015). Le Programme d'Action insiste sur la nécessité de combler le manque de moyens financiers et de capacités des niveaux infranationaux, d'augmenter la coopération internationale visant cet objectif particulier et d'appuyer les autorités locales dans leurs efforts pour mobiliser des ressources (Article 34).

Ces différentes initiatives alimentent l'intérêt porté au rôle et à la contribution des autorités locales dans la mise en œuvre du Programme 2030. Elles expliquent également pourquoi l'idée d'une « localisation » des ODD prend de l'ampleur. Cependant, les efforts passés pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont démontré qu'il ne suffit pas de traduire un tel agenda au sein des politiques de développement nationales. L'impact réel de telles politiques repose sur la qualité des institutions qui les conçoivent et les mettent en œuvre. Une plus grande attention doit donc être accordée à l'amélioration des systèmes de fourniture du service public, qui sont typiquement des systèmes multi-niveaux et multi-acteurs et qui, après des décennies de réformes de décentralisation, devraient considérer les autorités locales comme des acteurs de première ligne.

Le rôle des AL dans l'atteinte des ODD dépendra au final de la mesure dans laquelle les autorités nationales responsabiliseront et encourageront les AL à s'approprier les ODD en les priorisant au sein de leurs systèmes de planification locale et en en suivant les évolutions au travers d'indicateurs pertinents sur un plan local.

Localiser les ODD en se concentrant sur les territoires et en permettant aux autorités locales d'atteindre ces objectifs pourrait en conséquence constituer l'une des voies les plus efficaces d'amélioration des systèmes nationaux pour la mise en œuvre des politiques basées sur les ODD. Des autorités locales autonomes et responsables pourraient : a) améliorer directement l'efficience générale des programmes axés sur les ODD grâce à l'adéquation des ressources et de la demande locale et grâce à un meilleur rapport coût / avantage dans l'utilisation de ces ressources et b) promouvoir directement et indirectement les ODD par la mobilisation d'un large éventail de ressources locales (d'abord et avant tout constituées du capital social local) qui s'additionneraient aux efforts nationaux, les compléteraient et permettraient d'atteindre un développement effectif dans les territoires.

Finalité et processus d'élaboration de ce document d'orientation

Au regard de ce contexte, la finalité du présent document d'orientation est de clarifier comment une approche territoriale du développement local, portée par des autorités locales actrices de développement, pourrait être encouragée par des projets et programmes qui sont soutenus par l'UE et qui visent à promouvoir le développement économique, la cohésion sociale et la durabilité environnementale. Ceci pourrait contribuer à reconnecter les priorités

de décentralisation et les priorités de développement tout en aidant à traduire la nouvelle vision de l'UE sur le rôle développementaliste des autorités locales en un ensemble cohérent de stratégies d'appui pour différents contextes-pays. Ce document d'orientation se veut une mise à jour du Document de Référence de 2007 sur la décentralisation et la gouvernance locale qui a contribué à définir les interventions de l'UE dans ce domaine durant la dernière décennie (DG DEVCO, 2007).

Le présent document est le produit d'une large consultation incluant différentes unités de la Direction générale de la Commission européenne en charge de la Coopération internationale et du développement (DG DEVCO), d'autres Directions Générales de la CE, des délégations de l'UE ainsi que de nombreuses sources d'expertises externes. Plusieurs séminaires ont été organisés au siège de la CE et dans différentes régions dans le but d'assurer un véritable processus de co-production pour ce document d'orientation. Tous les participants à ces séminaires ont permis de dessiner les contours d'une vision partagée sur la façon de reconsidérer l'appui à la décentralisation et de l'appliquer aux approches territoriales du développement local[1].

Comment utiliser ce document

Ce document d'orientation fournit un panorama exhaustif de l'approche territoriale du développement local (ATDL), vue comme un cadre analytique conçu pour appuyer les délégations de l'UE dans l'évaluation des contraintes politiques, institutionnelles et de capacités qui affectent le développement territorial, ainsi que dans la définition de la façon dont elles peuvent intervenir au mieux pour soutenir ce développement. Partant de là, ce document d'orientation cherche à aider les délégations de l'UE à utiliser plus efficacement le cadre ATDL pour mener au niveau des pays une identification, une conception et une mise en œuvre d'interventions qui permettent de renforcer la décentralisation, la gouvernance locale et le développement territorial (DGLDT) dans les pays partenaires.

Idéalement le lecteur devrait parcourir le document de façon systématique et séquentielle afin de comprendre d'où est partie l'UE et vers où elle se dirige dans le domaine de l'appui à la DGLDT. Cependant, ce document d'orientation a été organisé selon une structure modulaire divisée en grandes sections pouvant être lues indépendamment afin de mieux cibler les questions spécifiques soulevées. Le document d'orientation est structuré comme suit :

- La partie I plante le décor en revisitant trois décades de réformes de décentralisation dans les pays-partenaires. Elle examine l'évolution des stratégies d'engagement de l'UE et l'efficacité globale de l'appui ainsi fourni. Elle analyse les messages-clés de la Communication de 2013 sur les autorités locales ainsi que la définition plus large de la décentralisation qui en a résulté où la décentralisation est conçue comme un processus d'autonomisation des autorités locales comme des citoyens (entre autres via une société civile organisée[2]).

[1] En décembre 2014, une réflexion interne s'est penchée sur le concept d'ATDL, ses implications concrètes et sa faisabilité. Cet exercice a été répété sous la forme de séminaires de 4,5 jours impliquant plus de 60 décideurs politiques, praticiens et experts (avril 2015). L'étape suivante a conduit à l'organisation de séminaires régionaux pour contextualiser la notion d'ATDL, et a exploré des voies concrètes pour la soutenir. La première de ces rencontres régionales a eu lieu à Bogotá (juin 2015). D'autres rencontres similaires ont été organisées pour les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale (Cotonou, Bénin, novembre 2015), pour l'Asie (Jakarta, Indonésie, février 2016) et pour les pays anglophones d'Afrique du Sud et de l'Est (Dar-es-Salaam, Tanzanie, avril 2016).

[2] L'UE reconnaît pleinement le rôle-clé des organisations de la société civiles (OSC) dans l'expression des préoccupations des citoyens et dans l'ancrage de la démocratie. Sa vision est clairement énoncées dans la Communication d'octobre 2012 (CE, 2012).

- La partie II analyse les implications des nouvelles ambitions de l'UE pour renforcer les autorités locales en tant qu'acteurs de développement pouvant jouer un rôle catalyseur dans la promotion du développement local / territorial. A cette fin, le document d'orientation revisite d'abord des concepts-clés tels qu'autorités locales, gouvernance locale, démocratie locale et décentralisation. Il se poursuit avec l'explication de la raison pour laquelle une approche territoriale du développement local est requise pour connecter décentralisation et développement, ce qu'elle implique et comment elle pourrait être encouragée.

- La partie III se concentre sur les différentes composantes d'une approche territoriale du développement local. Elle examine comment ce cadre analytique pourrait être utilisé comme « outil de pilotage » pour identifier les portes d'entrée pertinentes de l'appui de l'UE – un appui axé sur l'obtention d'une diversité de résultats grâce à une combinaison intelligente d'approches, d'instruments et de modalités de l'aide.

- La partie IV présente les différentes modalités et mécanismes de financement aux mains des délégations de l'UE pour composer la meilleure combinaison de modalités lorsqu'elles appuient des interventions de DGLDT. Cette section couvre notamment l'appui budgétaire, l'approche de type « projet smart » ; les mécanismes de financement innovants tels que les financements mixtes et les fonds fiduciaires de l'UE, ainsi que le Programme thématique Organisations de la société civile-autorités locales (OSC-AL).

- Les annexes présentent du matériel additionnel, dont notamment, à l'annexe 6, un ensemble d'études de cas issus de la pratique de l'UE dans différents pays. Ils ont vocation à illustrer les voies possibles pour promouvoir un véritable développement territorial qui se nourrit d'une dynamique multi-acteurs au niveau local et est soutenu par des réformes de décentralisation compatibles avec le développement ainsi que par d'autres politiques nationales et par d'autres aides judicieuses des bailleurs de fonds.

Le public visé par ce document d'orientation est le personnel des délégations et du siège de l'UE, allant des Chefs de Coopération aux experts sectoriels, spécialistes des questions de gouvernance et gestionnaires des lignes budgétaires thématiques qui :

- appuie directement le développement local / territorial ;

- appuie directement les réformes nationales de décentralisation, initiées par les gouvernements centraux dans les pays partenaires ;

- cherche à intégrer la dimension locale dans les opérations d'appui budgétaire (sectoriel) ;

- s'implique dans les processus de construction de l'État et les processus de démocratisation dans les contextes de fragilité et de conflit ;

- cherche à utiliser le Programme thématique OSC-AL d'une façon plus stratégique en encourageant les partenariats constructifs.

PARTIE I

Trente ans de décentralisation et d'appui de l'UE – et le chemin qui s'annonce

CETTE PARTIE :

- analyse les vagues de réformes de décentralisation qui ont traversé le monde en développement à partir du milieu des années 80 ;
- décrit la trajectoire et la courbe d'apprentissage de l'UE en termes d'appui au développement local et aux réformes de décentralisation dans les pays partenaires ;
- introduit la Communication historique de l'UE de 2013 sur l'autonomisation accrue des autorités locales et analyse ses implications pour les futures stratégies d'appui de l'UE.

Section 1 : Historique et bilan des réformes de décentralisation 7

Section 2 : La courbe d'apprentissage de l'UE sur la décentralisation, le développement local et les autorités locales 10

2.1 La destination des financements 13

2.2 Analyser l'appui de l'UE à la décentralisation et à la gouvernance locale : l'évaluation thématique de 2011 14

Section 3 : Pourquoi la Communication de 2013 sur les autorités locales représente un changement de paradigme ? 16

Section 4 : La nouvelle vision de l'UE sur la décentralisation 18

SECTION 1 : Historique et bilan des réformes de décentralisation

A partir du milieu des années 80, une vague de réformes de décentralisation a traversé le monde en développement. Un grand nombre de gouvernements se sont lancés dans des processus de réformes de l'État visant à transférer responsabilités, ressources et autorité du niveau national / central vers les plus locaux des échelons infranationaux de gouvernement et d'administration. Chaque pays a suivi sa trajectoire propre, selon les héritages du passé, les caractéristiques géographiques, les facteurs politiques, les conditions socio-économiques existantes ou encore sa culture. La décentralisation a pris place dans des systèmes centralisés tout comme dans des systèmes fédéraux ou quasi-fédéraux.

Les facteurs qui ont impulsé la décentralisation ont varié d'une région à l'autre. En Amérique latine, le principal moteur de la décentralisation est né du besoin de faire évoluer le système politique d'une dictature militaire vers une démocratie. En Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique la décentralisation a fait partie du processus de transformation politique et économique d'un système socialiste vers une économie de marché. En Afrique, la décentralisation a été en général imposée de l'extérieur et liée au double impératif d'ajustement structurel et de démocratisation / bonne gouvernance suite à la fin de la Guerre froide.

La théorie classique attribue d'importants bénéfices potentiels aux réformes de décentralisation. Le transfert de responsabilité peut renforcer la qualité et l'efficience de la fourniture de services publics grâce à l'amélioration de la gouvernance et de l'allocation de ressources. La proximité des autorités locales peut susciter la participation des citoyens à la vie publique et leur plus grand contrôle sur les fonctionnaires et élus locaux. Ceci par conséquent peut contribuer à réduire la corruption et à améliorer la responsabilité publique.

Trente ans plus tard, le bilan d'ensemble de la décentralisation est mitigé. Bien que les dynamiques de décentralisation varient très largement d'une région à l'autre, il est possible d'identifier des points communs qui mettent en lumière ce qui a marché et ce qui n'a pas démontré d'efficacité. Le tableau 1.1 présente un survol des évolutions positives ainsi que des contraintes récurrentes souvent observées lors de la mise en œuvre des réformes de décentralisation dans les pays partenaires[1].

En pratique, le stade réel de décentralisation dans un pays donné ne correspondra jamais exactement à l'une des catégories décrites ci-dessus. Il s'agit le plus souvent pour chaque pays d'un mélange particulier d'ingrédients, mélange dont la composition varie dans le temps. Ceci est cohérent avec la nature non linéaire des réformes de décentralisation qui sont caractérisées par des fluctuations imprévisibles.

En dépit de cette diversité d'expérience durant près de 30 ans de réformes de décentralisation à travers le monde, quelques enseignements généraux ont été tirés.

- **La décentralisation est un processus éminemment politique.** Le bilan mitigé des réformes ne devrait pas être une surprise. Dans la vie réelle, la décentralisation est dictée par le politique et pas par des objectifs de développement. L'évolution de la décentralisation dans un pays donné (y compris son calendrier et son échelonnement) est avant tout

[1] Cette information est largement issue des conclusions des séminaires d'échange régionaux organisés par la DG DEVCO en Amérique latine et en Afrique durant les années 2013–2014.

TABLEAU 1.1 **Survol des progrès obtenus et des obstacles rencontrés lors des efforts de décentralisation dans les pays partenaires de l'UE**

DOMAINES	PROGRÈS OBTENUS	OBSTACLES RENCONTRÉS
Existence d'un cadre législatif et d'une décentralisation réelle	Les pays ont adopté des constitutions et des lois qui prévoient des élections au niveau infranational, un certain degré d'autonomie et une redistribution des richesses.	Il y a un écart majeur entre le cadre législatif et la pratique. Les compétences sont transférées sans les ressources correspondantes. La redistribution des richesses reste très limitée et entravée par de nombreuses restrictions.
Émergence d'un secteur public local	Le paysage institutionnel a changé profondément du fait de l'émergence d'un « secteur public local ».	De nombreux pays n'ont pas encore de réel système intergouvernemental qui intègre correctement le secteur public local et stimule une coopération inter-agences dans la fourniture de biens et de services publics.
Des AL en tant qu'acteurs autonomes	Au sein de ce secteur public local, les AL cherchent à devenir des acteurs autonomes avec une identité propre (en tant que représentants d'une communauté politique), une légitimité et une valeur ajoutée pour le développement.	De nombreuses AL restent caractérisées par le népotisme, une faible gouvernance, une faible cohérence institutionnelle et une fragilité d'ensemble. Les pays optent souvent pour des AL de type « gestionnaire » – limitées à exécuter les tâches confiées par le gouvernement central.
Reconnaissance des AL dans la gestion responsable des affaires publiques	De nouvelles AL sont apparues avec un intérêt pour le développement local, la création de richesses et la gestion responsable des affaires publiques.	Des AL progressistes -qui veulent étendre leur autonomie et promouvoir le développement local- tendent à rencontrer une résistance farouche (de la part des politiciens, des ministères techniques ou des autorités coutumières). Elles sont rarement reconnues en tant qu'entités politiques distinctes, y compris par les bailleurs de fonds (qui tendent à les court-circuiter dans les opérations d'appui budgétaires ou dans les autres types de programmes).
Engagement des citoyens et participation locale	La décentralisation a incité les citoyens à s'engager dans l'élaboration des politiques publiques locales, les processus budgétaires et la fourniture du service public	Le manque de fourniture de service public efficace limite la légitimité des AL et réduit la bonne volonté des citoyens à s'engager ou à payer leurs impôts. Les cadres permettant la participation locale sont souvent dominés et utilisés par les détenteurs de pouvoir pour favoriser leurs intérêts.
Relations OSC et AL	Les OSC s'investissent dans la gouvernance locale et dans la construction d'AL légitimes et compétentes	Les relations OSC-AL sont plus souvent marquées de conflit que de coopération. Les initiatives de la société civile court-circuitent souvent les autorités locales ou interfèrent dans les compétences qui leurs sont conférées. La demande sociétale pour la décentralisation est souvent limitée.
Existence et indépendance des associations d'AL	Les AL se sont organisées en associations à différents niveaux (mondial, régional, national) pour défendre la dimension locale du développement et les prérogatives des autorités locales.	La domination des pouvoirs centraux demeure élevée. Dans plusieurs pays, une recentralisation des compétences est observée. L'indépendance des associations d'AL est souvent compromise par la politique des partis nationaux.

déterminée par l'équilibre de pouvoir entre les différents acteurs impliqués et leur capacité respective à négocier et à influencer la formulation et la mise en œuvre des politiques. Dans de nombreux pays, la coalition d'intérêts est telle que les réformes ne conduisent pas nécessairement à créer des autorités locales plus autonomes et plus responsables – notamment dotées de ressources appropriées pour jouer un réel rôle d'acteurs de développement.

- **Le chaînon manquant entre la décentralisation et le développement est problématique.** Le lien entre décentralisation et développement est notoirement problématique. Non seulement les preuves empiriques sont limitées et peu significatives, mais la conceptualisation même de ce lien est sujette à question. Par ailleurs, le fait que la décentralisation soit toujours dirigée par le politique entraîne inévitablement une absence de lien direct entre celle-ci et la promotion du développement local / territorial.

- **Un socle démocratique est important.** Les pays qui ont mis en place un processus de décentralisation propice au développement permettent typiquement un certain degré de libre administration par les élus. Ceci est une condition nécessaire mais pas suffisante pour que la décentralisation permette d'atteindre des résultats de développement. Il y a également un besoin de socle démocratique sous forme de libertés individuelles, d'espace pour un engagement véritable des citoyens et de mécanismes efficaces de reddition des comptes. Dans de nombreux pays, la culture politique (basée sur une centralisation forte du pouvoir, la loyauté à la hiérarchie, le népotisme et l'incivilité fiscale) a drastiquement réduit les progrès en termes de démocratie locale et de développement.

- **Le développement inégal est un risque à éviter.** Les politiques de développement nationales ont souvent suivi des approches tournées vers l'extérieur, se concentrant sur l'accès aux capitaux internationaux et aux marchés mondiaux. Cependant, le modèle spatial associé à cette stratégie tend à créer des déséquilibres croissants entre territoires. Ce développement inégal entraîne des coûts sociaux et politiques élevés (ex. : diminution des perspectives de croissance, augmentation des inégalités, conflits, etc.) et limite la possibilité d'exprimer tout le potentiel des territoires.

- **Un système intergouvernemental efficace est essentiel.** Les réformes de décentralisation à travers les régions se sont souvent concentrées sur une gestion très verticale de la réforme. Elles se sont focalisées sur la construction de la capacité technocratique de l'État en délaissant les dynamiques ascendantes et le rôle d'acteur de développement des autorités locales. L'expérience montre que la collaboration entre les différents échelons de gouvernement est nécessaire pour fournir de façon efficace des biens et services publics de qualité.

SECTION 2 : La courbe d'apprentissage de l'UE sur la décentralisation, le développement local et les autorités locales

Ces trente dernières années, l'implication de l'UE dans ces domaines est passée par un cycle d'expérimentation et d'apprentissage par la pratique qui a permis de développer graduellement un cadre de politique cohérent. Ce processus a été conduit à différents moments par des dynamiques propres au pays partenaire (comme la résurgence d'une priorité sur la décentralisation), par des changements de la pensée internationale sur le développement (ex. : la reconnaissance croissante des autorités locales comme type d'acteur particulier) et par l'évolution des priorités de l'UE en termes de développement et de gouvernance.

Quatre phases principales de l'implication de l'UE se distinguent durant cette période. La figure 2.1 illustre la trajectoire suivie par l'UE et la courbe d'apprentissage concernant les approches de la décentralisation et du développement local / territorial.

Phase 1 : Projets de développement au niveau local (1980–circa 1995). L'UE a une longue tradition d'intervention dans le développement local, notamment via plusieurs générations de dispositifs de micro-projets communautaires, visant principalement à stimuler le développement rural et à fournir des infrastructures de base. Suite à la nouvelle vague de réformes de décentralisation du début des années 90, les autorités locales sont apparues comme un nouvel acteur du paysage local. Il leur a fallu un peu de temps avant qu'elles puissent établir une existence formelle en tant qu'institutions et revendiquer leur place. Cependant, à mesure que les AL devenaient plus visibles, l'UE a commencé à explorer de nouvelles façons d'impliquer ce nouvel acteur institutionnel dans sa coopération. Ceci a conduit à une nouvelle génération de micro-projets intégrés dans une approche du développement local plus large et destinés à être portés par des « actions conjointes » entre communautés et AL. Initialement, il n'y avait pas de cadre stratégique clair pour guider les interventions de l'UE. Ces dernières étaient généralement confinées au niveau local et manquaient d'une vision claire sur le plan politico-institutionnel comme d'une compréhension systémique. Cette situation a été exacerbée par la préférence nette des bailleurs de fonds pour la collaboration avec les gouvernements centraux sur le sujet des politiques et avec les ONG au niveau local pour la mise en œuvre de projets. Ceci explique pourquoi les AL sont restées longtemps un acteur plutôt marginal dans le développement en général et la coopération au développement de l'UE en particulier, que ce soit en tant que partenaires de dialogue ou récipiendaires de fonds.

Phase 2 : Évolution vers une approche basée sur les acteurs et une réflexion sur les systèmes (circa 1995–2010). Au fur et à mesure que les AL commençaient à acquérir plus de légitimité et de crédibilité, un intérêt croissant est apparu à l'UE pour fournir des formes d'appui plus adaptées. Une première génération de projets visant les autorités locales en tant qu'acteur à part entière a vu le jour, à la fois à l'échelle des pays (ex. : projets de développement municipaux) et à l'échelle régionale (ex. : les programmes URB-AL et URB-Asia qui se sont révélés un succès). Avec le temps, ces projets ont appuyé le développement des capacités des autorités locales à s'attaquer à des sujets tels que la cohésion sociale, le développement économique local, la durabilité environnementale ou les personnes déplacées internes. Ils ont également soutenu le renforcement organisationnel et la bonne gouvernance au niveau local. De tels efforts ont été complétés par une palette de dispositifs de coopération décentralisée conduite par les municipalités des pays européens.

FIGURE 2.1 **Évolution de l'intervention de l'UE dans le développement local**

Cependant, lors du déploiement de ces programmes d'appui basé sur les acteurs, l'UE a réalisé que les autorités locales étaient loin de travailler dans l'isolement le plus complet. Elles prennent part à un large système de relations avec d'autres niveaux de gouvernance. La capacité d'exécution des autorités locales dépend en dernier recours de la qualité de ce système intergouvernemental. Ceci explique pourquoi l'UE s'est retrouvée de plus en plus engagée (à partir de 2000) dans l'appui aux réformes nationales de décentralisation, particulièrement en Afrique francophone. L'UE s'est aussi davantage investie dans le développement de sa propre connaissance interne du sujet, comme reflété dans le document de référence *Supporting decentralisation and local governance in third countries* (DG DEVCO, 2007).

Phase 3 : Reconnaissance et intégration de la question des autorités locales dans la coopération de l'UE (à partir de 2005). La reconnaissance croissante des AL comme acteurs de développement (poussée par des associations d'AL à différents niveaux sachant se faire entendre) a amené l'UE à intégrer progressivement les AL dans ses processus de coopération. A partir de 2005, et dans cette optique, les étapes suivantes se sont déroulées :

- incorporation de dispositions spécifiques relatives aux autorités locales dans l'Accord de Cotonou révisé (2005) ;
- création d'un nouvel instrument financier thématique de la Commission européenne (CE) pour les acteurs non étatiques et les autorités locales (2006) ;
- formulation d'une première Communication dédiée aux autorités locales (CE, 2008) ;
- pleine implication des autorités locales au sein du processus de « Dialogue Structuré » (2010–2011) visant à repenser les approches partenariales[(2)];
- élaboration de la Communication historique de 2013 qui invite l'UE à contribuer au renforcement des AL comme catalyseurs du développement local / territorial ;
- lancement d'un nouveau Programme thématique consacré aux organisations de la société civile (OSC) et aux autorités locales (AL) pour la période 2014–2020 ;
- efforts accrus pour intégrer la participation des AL dans les processus de dialogue politique (à différents niveaux) ainsi que dans les différents instruments géographiques (y compris dans les opérations d'appui budgétaire) ;
- établissement de « Contrats-Cadres de Partenariat » (CCP) avec cinq associations d'AL agissant aux niveaux régional et mondial, formalisant ainsi au plus haut niveau politique la nouvelle vision de l'UE concernant les autorités locales (2015) ;
- adoption du Programme 2030 par la communauté internationale et défi qui en découle de localiser la mise en œuvre des objectifs de développement durable grâce à une implication active des AL.

Phase 4 : Reconnexion de la décentralisation et du développement grâce aux approches territoriales (à partir de 2013). La Communication de 2013 de l'UE citée plus haut offre l'opportunité de faire un saut qualitatif dans la façon dont l'UE traite de la décentralisation, du développement local et des autorités locales. Cela peut conduire à l'élaboration d'une stratégie de réponse de l'UE plus cohérente qui surmonte les faiblesses des formes d'engagement utilisées dans les phases précédentes décrites plus haut.

L'approche initiale de l'UE des années 80 et 90 se centrait sur le niveau local et visait à promouvoir un processus de développement local par la base, conduit de façon croissante par la société civile et les autorités locales. Bien que ces programmes aient amené des résultats concrets au niveau local, il était moins facile d'en assurer l'extension à grande échelle et la durabilité. Ceci a déclenché une nouvelle phase où l'UE a déplacé son attention

(2) Le Dialogue Structuré pour un partenariat efficient dans le développement a pris place entre 2010 et 2011. Il a rassemblé plus de 700 OSC et AL du monde entier, ainsi que des participants des États-membres de l'UE, du Parlement européen et de la CE. Lors de nombreux séminaires, les participants ont identifié les voies d'amélioration de l'efficacité de tous les acteurs impliqués dans la coopération au développement de l'UE. Celles-ci ont été transcrites dans la « Déclaration de Budapest» (2011). Le dialogue structuré a largement influencé la Communication de l'UE subséquente sur la société civile (2012) et les autorités locales (2013).

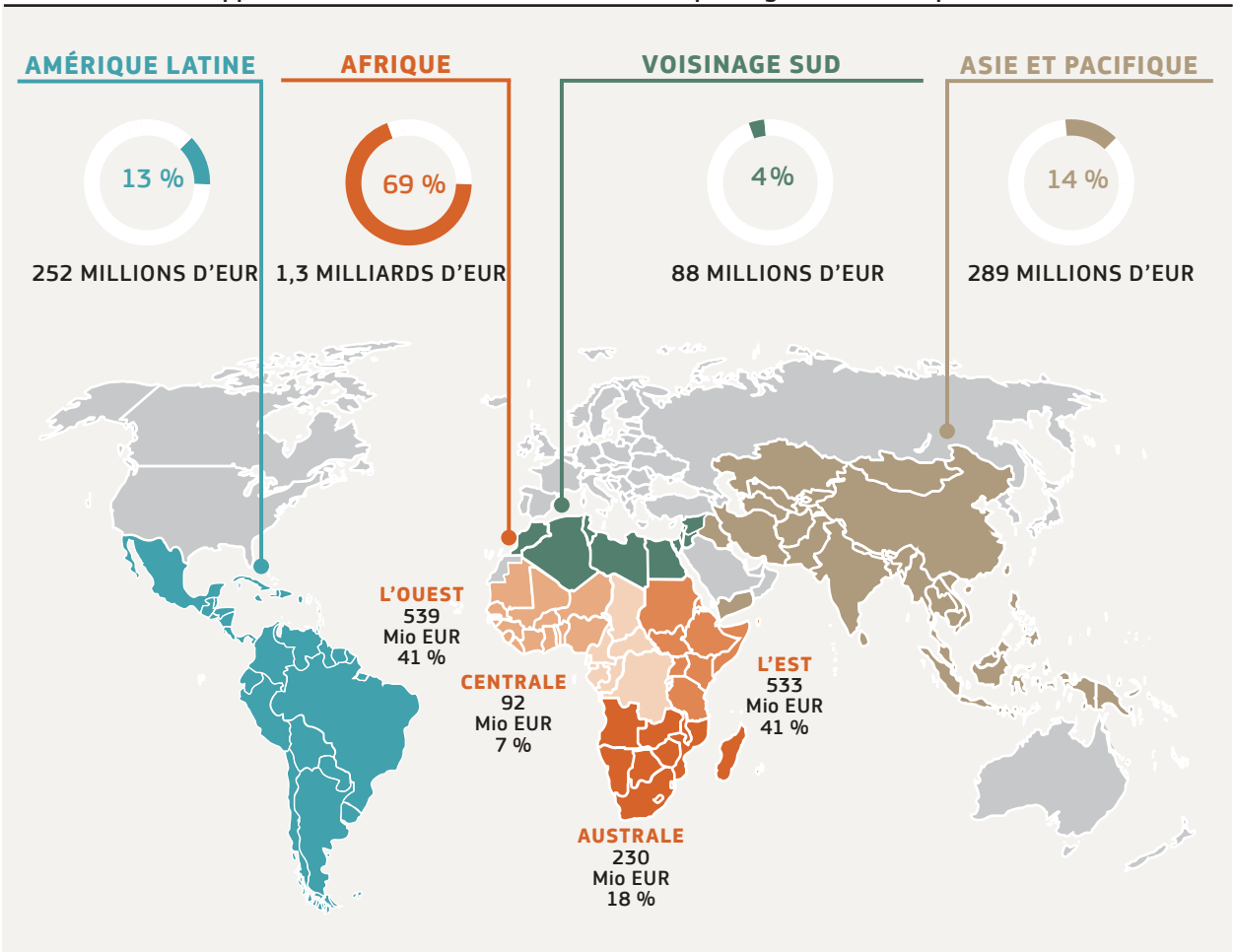
sur les conditions du cadre national, en soutenant la décentralisation comme processus de réforme du secteur public visant à transférer des fonctions et des ressources vers les entités infranationales. Une fois encore, cette nouvelle priorité sur les systèmes nationaux et les changements institutionnels a signifié en quelque sorte une perte de la dimension de développement de la réforme.

Le nouveau cadre stratégique de l'UE amené par la Communication de 2013 (avec sa priorité sur l'autonomisation des autorités locales et sur les approches territoriales) porte le potentiel pour retisser les liens entre décentralisation et développement. Ce cadre stratégique vise à combiner une approche du développement par la base (enrichie par une perspective territoriale plus large) soutenue par l'élaboration de politiques nationales (de décentralisation) et des changements institutionnels (qui permettent la création des conditions pour de véritables dynamiques territoriales).

2.1 La destination des financements

Durant les quatre phases, l'appui de l'UE a été apporté à travers un grand nombre de régions et pays partenaires. La figure 2.2 montre une vue d'ensemble de la destination des financements pour la période 2002–2014 de l'UE appuyant la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local / territorial (voir annexe 2 pour une analyse plus détaillée des pays bénéficiaires dans chacune des régions). Les données font apparaître les caractéristiques suivantes.

FIGURE 2.2 **L'appui de l'UE à la DGLDT de 2002 à 2014 par région et en Afrique**



- Les contributions financières appuyant directement les politiques nationales de décentralisation ont été dépensées sur un nombre limité de pays (Bénin, Libéria, Madagascar, Mali, Tanzanie). A partir de 2008, il y a eu une forte limitation de toute nouvelle intervention d'ampleur en appui aux programmes nationaux de réforme[3].

- L'Afrique (et particulièrement l'Afrique francophone) a reçu la plus grande part des ressources destinées à la DGLDT[4].

- Au sein de l'Afrique, les pays d'Afrique de l'Ouest et de l'Est ont eu la plus grande part des ressources. Des montants plus limités ont été allouées à l'Afrique centrale et australe. Le trio de tête est constitué de l'Éthiopie (313 millions d'EUR), du Mali (156 millions d'EUR) et de l'Afrique du Sud (104 millions d'EUR).

- La plupart des financements pour la DGLDT ont circulé via les instruments géographiques (financements alloués à des pays et régions spécifiques dans le cadre de divers accords de coopération, notamment l'instrument européen de voisinage, l'instrument de financement de la coopération au développement et le fonds européen de développement). Une part non négligeable a circulé via toute une série d'instruments thématiques tels que : réhabilitation, coopération décentralisée, co-financement ONG, instrument (précédemment initiative) européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et l'instrument de coopération du Programme thématique OSC-AL (précédemment nommé acteurs non étatiques et autorités locales)[5].

2.2 Analyser l'appui de l'UE à la décentralisation et à la gouvernance locale : l'évaluation thématique de 2011

Une évaluation thématique de l'appui européen à la décentralisation (couvrant la période 2000–2009) a mis en lumière les domaines dans lesquels l'UE a pu avoir une valeur ajoutée et les autres domaines sur lesquels il a été difficile d'agir efficacement. L'appui de l'UE semble avoir eu plus de succès à développer une réforme d'ensemble du secteur public et avoir porté peu d'attention à la dimension politique de certains aspects-clés à réformer (voir figure 2.3).

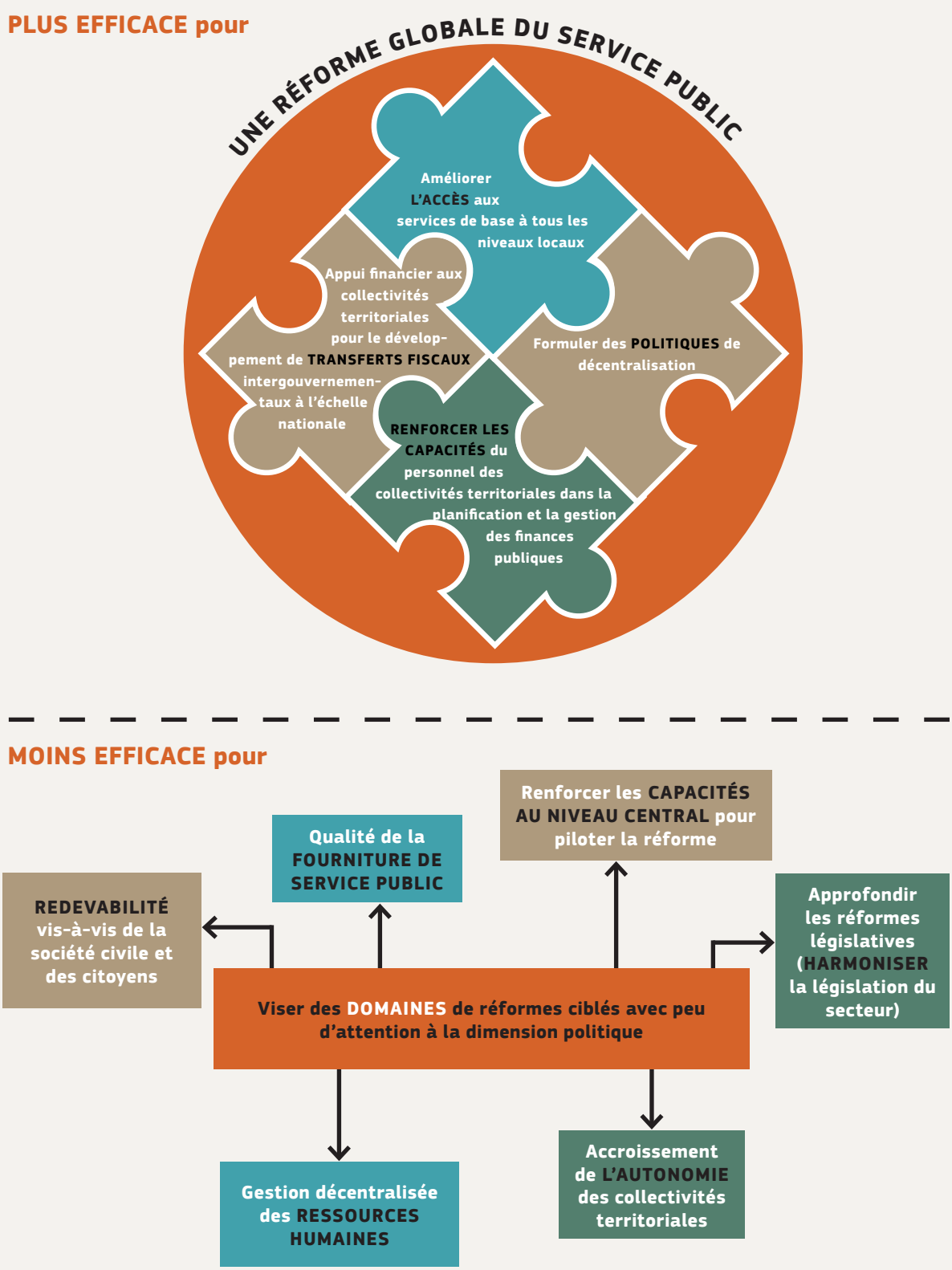
Partant de ces constats, le rapport d'évaluation a conclu que l'UE a « un potentiel unique, mais largement sous-exploité, pour fournir un appui global à la décentralisation dans les pays partenaires ». Pour exploiter ce potentiel, la recommandation centrale invite l'UE à développer « une stratégie de réponse explicite qui intègre clairement le futur appui aux réformes de décentralisation au sein d'un programme plus large de réforme du secteur public » tout en intensifiant les efforts pour mieux comprendre les aspects politiques des processus de réforme, pour élargir l'appropriation par les pays et pour assurer des résultats de développement concrets (tels que des services locaux de qualité et durables).

[3] Cette limitation est en partie liée aux cycles de programmation de la CE (un nouveau cycle a commencé en 2014), mais elle pourrait aussi indiquer une diminution de l'engagement à fournir un appui direct à la décentralisation.

[4] Les facteurs explicatifs des faibles montants d'aide dédiée aux processus de décentralisation en Asie sont notamment une demande limitée pour des interventions dans ce domaine et la présence d'autres bailleurs de fonds avec plus d'expérience que la CE (comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement). Les deux contributions les plus importantes en Asie ont ciblé le Cambodge et l'Afghanistan, deux pays dont les structures de secteur public sont peu développées et dont le degré de décentralisation fiscale est quasiment inexistant.

[5] Le Programme thématique s'est révélé difficile d'accès pour les AL, entre autres du fait des coûts de transaction élevés et de la nature inadaptée des dispositifs d'appels à propositions pour ce type d'acteurs.

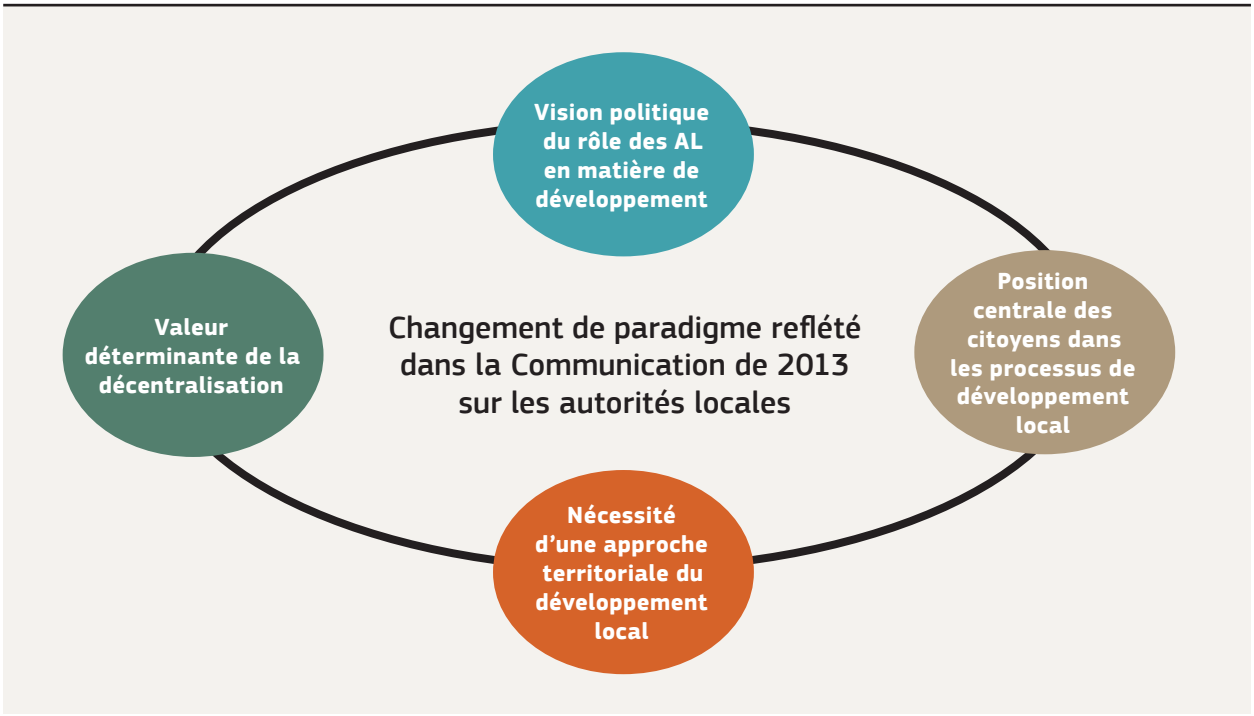
FIGURE 2.3 **Impact de l'appui de l'UE aux réformes de décentralisation**



SECTION 3 : Pourquoi la Communication de 2013 sur les autorités locales représente un changement de paradigme ?

Les évolutions de politique, les leçons apprises et le Dialogue Structuré avec les associations d'autorités locales à travers le monde ont été déterminants pour élaborer le contenu de la Communication de 2013 « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement ». A bien des titres, ce document reflète un changement de paradigme sur la façon d'approcher la décentralisation et le développement local / territorial (voir figure 3.1).

FIGURE 3.1 **Points-clés de la Communication de 2013 sur les autorités locales**



Pour la première fois, l'UE a énoncé une vision claire et cohérente sur le rôle des autorités locales en matière de développement et sur la nécessité de créer un environnement permettant un niveau d'autonomie suffisant pour ces AL via des réformes de décentralisation axées sur le développement. Le message est clair : les autorités locales ne peuvent pas avoir une valeur ajoutée dans la promotion du développement si elles ne fonctionnent pas au sein d'un réseau de relations de responsabilités croisées.

La Communication reconnaît la position centrale des citoyens dans les processus de développement au niveau local. Ils ont un rôle crucial à jouer en termes d'amélioration de l'accès aux services publics, de distribution plus équilibrée des ressources disponibles ainsi que de plus grande transparence et responsabilité sur la façon dont les affaires publiques sont conduites au niveau local.

La Communication insiste sur le caractère déterminant de la décentralisation, un outil permettant d'atteindre de meilleurs résultats en matière de développement et de gouvernance. C'est une innovation significative par rapport aux politiques précédentes où la décentralisation était avant tout vue comme un aspect des priorités de « bonne gouvernance », et à ce titre était considérée comme une fin en soi. La Communication va au-delà de cette perspective et suggère que les réformes de décentralisation sont vitales pour l'émergence d'AL autonomes et responsables, autrement dit des AL à même d'agir comme de réels acteurs de développement.

Enfin, la Communication reconnaît la nécessité d'une approche territoriale du développement local comme moyen d'exploiter le potentiel des territoires en matière de croissance économique nationale, de cohésion sociale et de durabilité environnementale grâce à une vision spatiale partagée et une action conjointe entre acteurs publics et privés.

La nouvelle vision politique de l'UE sur le développement local, les autorités locales et la valeur déterminante des processus de décentralisation est illustrée dans l'encadré 1.1 qui reprend quelques extraits particulièrement évocateurs de cette Communication de 2013.

ENCADRÉ 3.1 **Quelques citations marquantes de la Communication de 2013 sur l'autonomisation des autorités locales**

- « Les politiques et programmes de développement gérés de manière centralisée et du sommet vers la base ne peuvent résoudre à eux seuls les questions complexes liées au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. Les acteurs publics et privés ont un rôle à jouer à cet égard, en particulier au niveau local. » (p. 2)
- Au cours des vingt dernières années, de nombreux pouvoirs centraux [...] ont confié des responsabilités aux autorités locales [dans le cadre de réformes de décentralisation [...]. Cette reconnaissance politique ne s'est cependant pas toujours accompagnée d'un niveau suffisant d'autonomie, de renforcement des capacités et de ressources financières, l'autonomisation des autorités locales restant dès lors incomplète. » (p. 2)
- « La qualité de la gouvernance locale est essentiellement liée à la volonté politique des pouvoirs centraux de créer un cadre propice au niveau local, par le biais d'instruments juridiques et règlementaires, permettant aux autorités locales de bénéficier d'un niveau suffisant d'autonomie dans l'exercice du pouvoir » (p. 3)
- « D'un point de vue opérationnel, la nouvelle approche de l'UE devrait promouvoir une plus grande autonomie politique, administrative et fiscale des autorités locales, au moyen de réformes axées sur la décentralisation ainsi que du développement des capacités et des institutions. » (p. 5)
- « La participation des citoyens aux processus décisionnels ayant une incidence sur leur vie et l'accès aux mécanismes de responsabilité sont essentiels à la promotion du développement durable et à la réduction de la pauvreté. » (p. 3)
- « La décentralisation est par nature une question politique [...C'est pourquoi] le soutien de l'UE aux processus de décentralisation sera essentiellement fondé sur une bonne compréhension de l'économie politique des réformes liées aux atouts territoriaux. » (p. 6)
- « La qualité de la gouvernance locale est également liée à la manière dont les autorités locales gèrent et mettent en œuvre les politiques et les services publics en s'appuyant sur les processus locaux d'élaboration des politiques et sur leurs relations avec d'autres institutions publiques, les citoyens et le secteur privé et en répartissant les ressources disponibles. » (p. 3)
- « Il conviendrait de promouvoir une approche territoriale du développement. [...] Elle est décrite comme un processus dynamique à long terme allant de la base vers le sommet et s'appuyant sur de multiples acteurs et secteurs, dans le cadre duquel plusieurs institutions et intervenants locaux collaborent pour définir des priorités et planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement. » (p. 5)

Source : CE, 2013.

SECTION 4 : La nouvelle vision de l'UE sur la décentralisation

La nouvelle vision de l'UE sur le rôle des autorités locales en matière de développement, telle qu'énoncée dans la Communication de 2013, amène une nouvelle réflexion sur la décentralisation.

Les approches classiques se concentrent sur le transfert des fonctions et des ressources de l'État central vers des AL considérées comme récipiendaires relativement passifs. Ceci reflète le souci principal du fédéralisme fiscal de distribuer de façon optimale fonctions et ressources entre les différents échelons territoriaux. C'est ce qui a défini les contours de la fourniture de conseils externes aux pays en développement sur les aspects politiques et techniques durant près de trente ans. Ceci part du présupposé que la décentralisation peut contribuer au développement en améliorant l'efficience de l'allocation des ressources publiques. Une telle approche se soucie principalement des dimensions techniques, fiscales et administratives de la décentralisation et tend à négliger la dimension politique pourtant critique.

Cependant, il y a une autre manière de voir selon laquelle la décentralisation peut contribuer au développement, par exemple en favorisant la mobilisation de ressources additionnelles au niveau local et territorial. Cette vision plus large de la décentralisation est apparue récemment. Elle ne réduit pas la décentralisation à un transfert de ressources du niveau central vers le niveau local, mais implique qu'il s'agit d'un processus, politique par nature, de prise de pouvoir des populations sur le secteur public grâce à l'autonomisation de leurs autorités locales qui peuvent ainsi contribuer à libérer le potentiel de développement des territoires.

La partie II explore ce que cela signifie en pratique.

PARTIE II

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

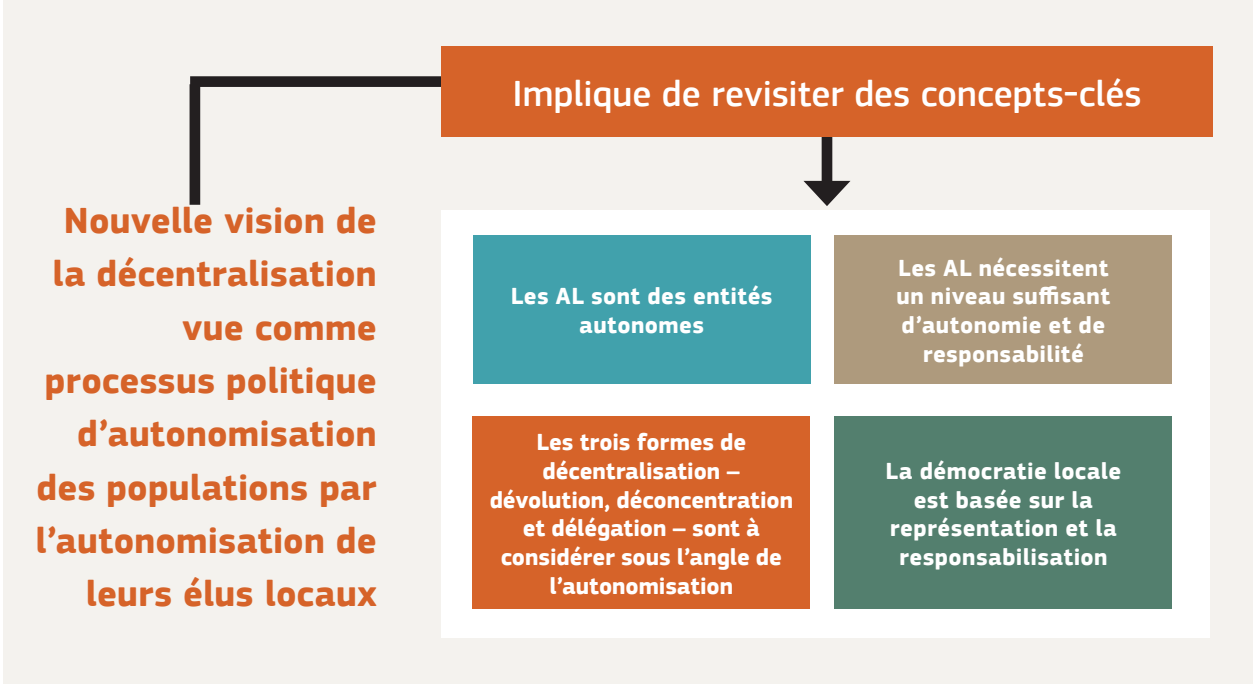
6.4 Vers une définition opérationnelle du développement territorial? 40

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	Définit 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).

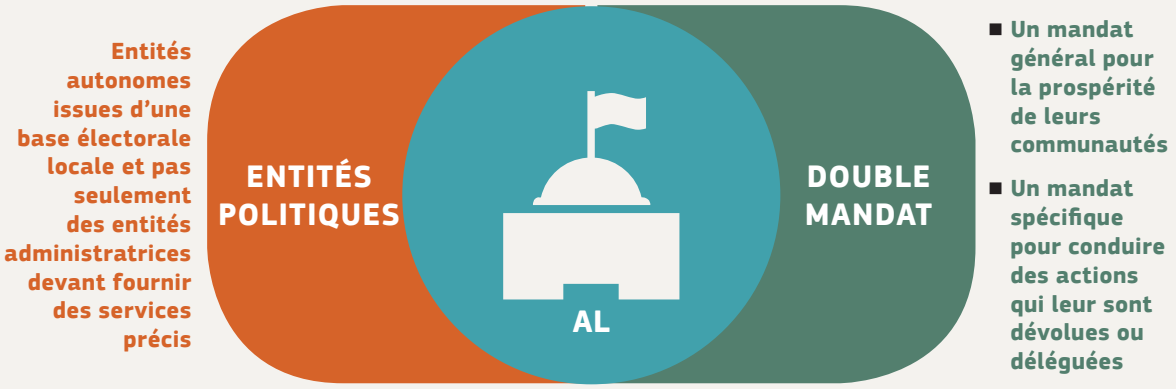
« Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ni attribuée à une autre autorité. » (Article 4, par. 2).

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 règlementations 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.

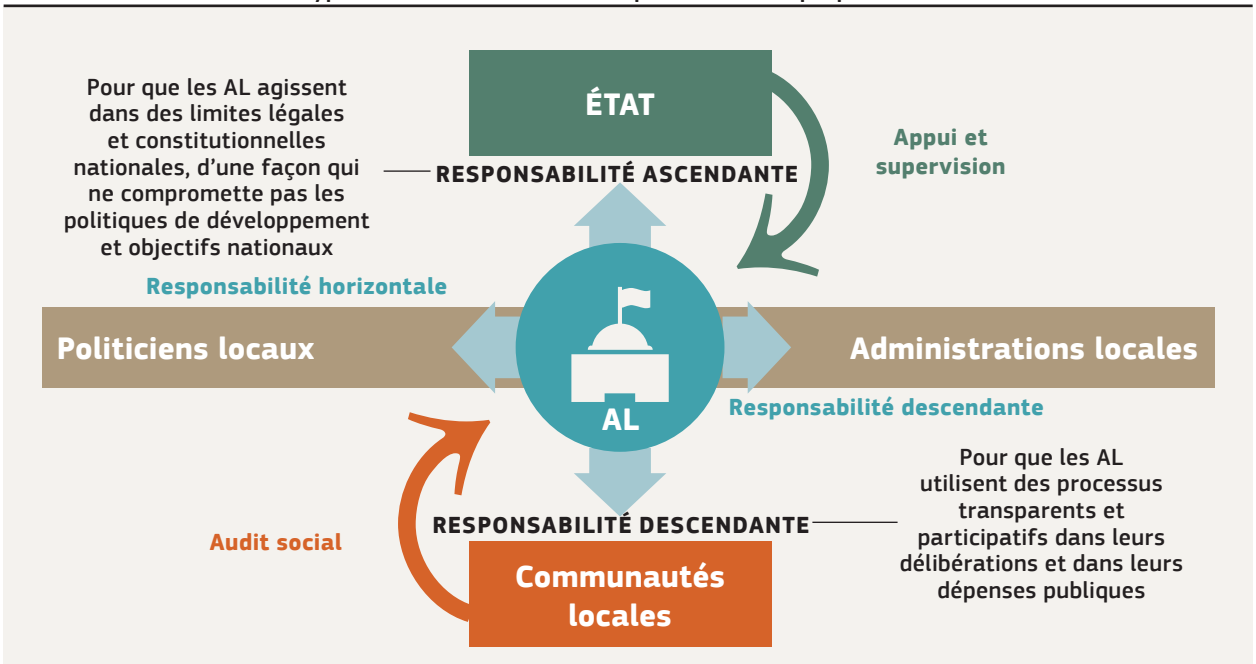
des agences déconcentrées de l'administration nationale. Plus important encore, elles ne pourraient pas mobiliser des ressources locales additionnelles si elles ne développaient pas leurs propres politiques et programmes correspondant aux priorités des détenteurs de ces ressources additionnelles.

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**

- **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.
- **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 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.

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 règlementaires, 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.

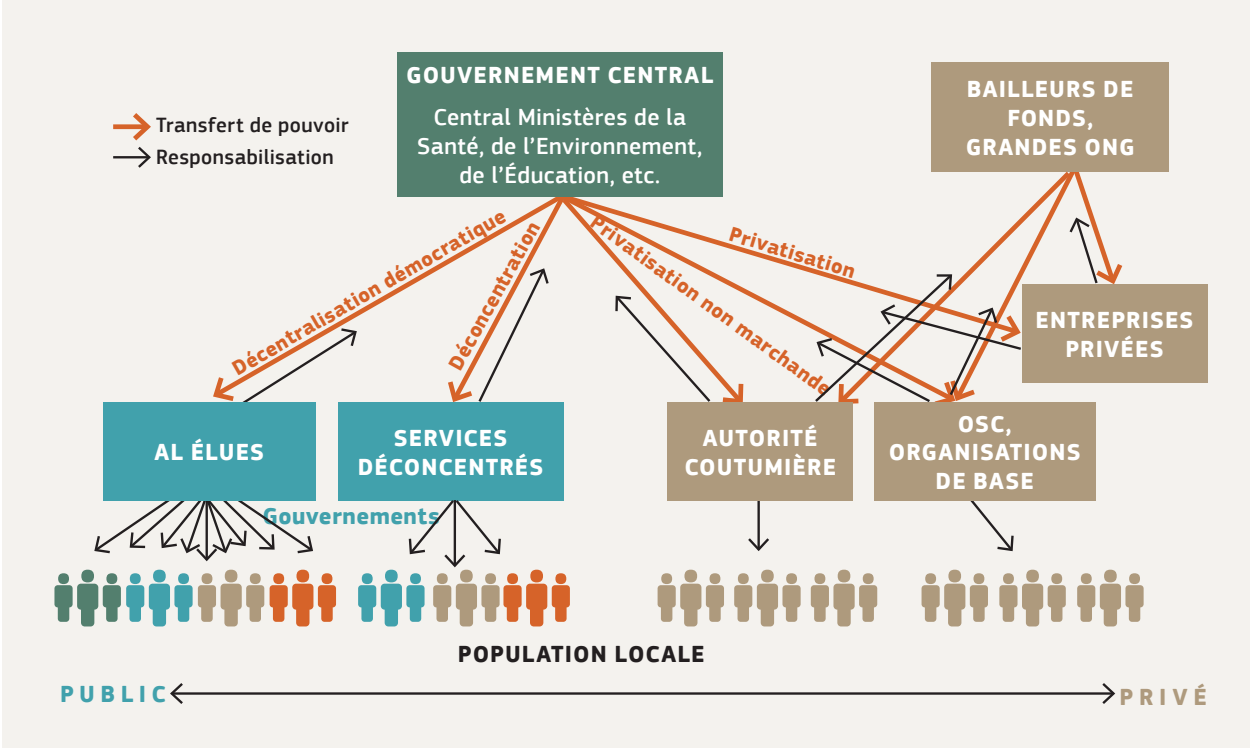
Les conséquences pour les bailleurs de fonds

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 ?

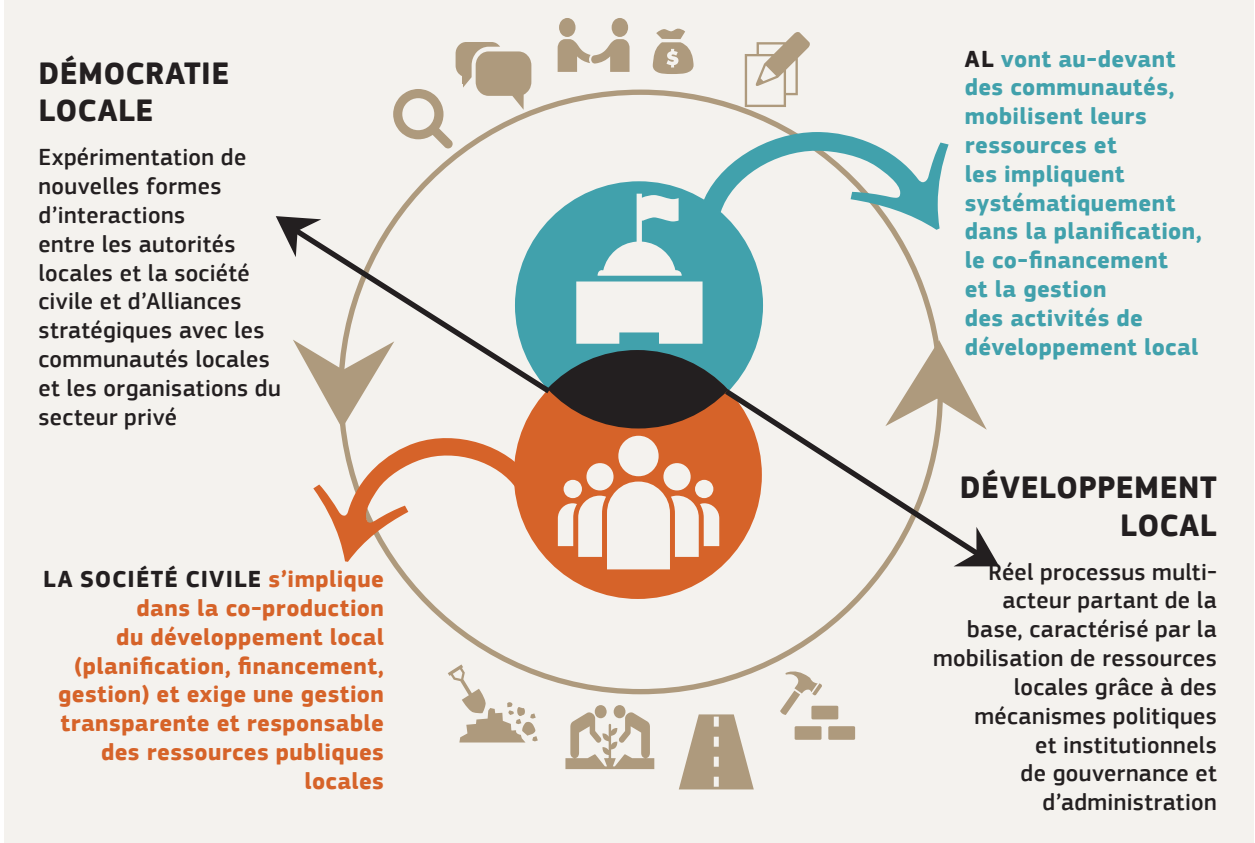
- **Pouvoirs.** Quels sont les pouvoirs nécessaires sur la scène locale pour avoir de la réactivité, de l'écoute, de la citoyenneté active et pour appliquer le principe de subsidiarité entre les différents niveaux de gouvernance ?
- **Redevabilité.** Quels sont les mécanismes de reddition des comptes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

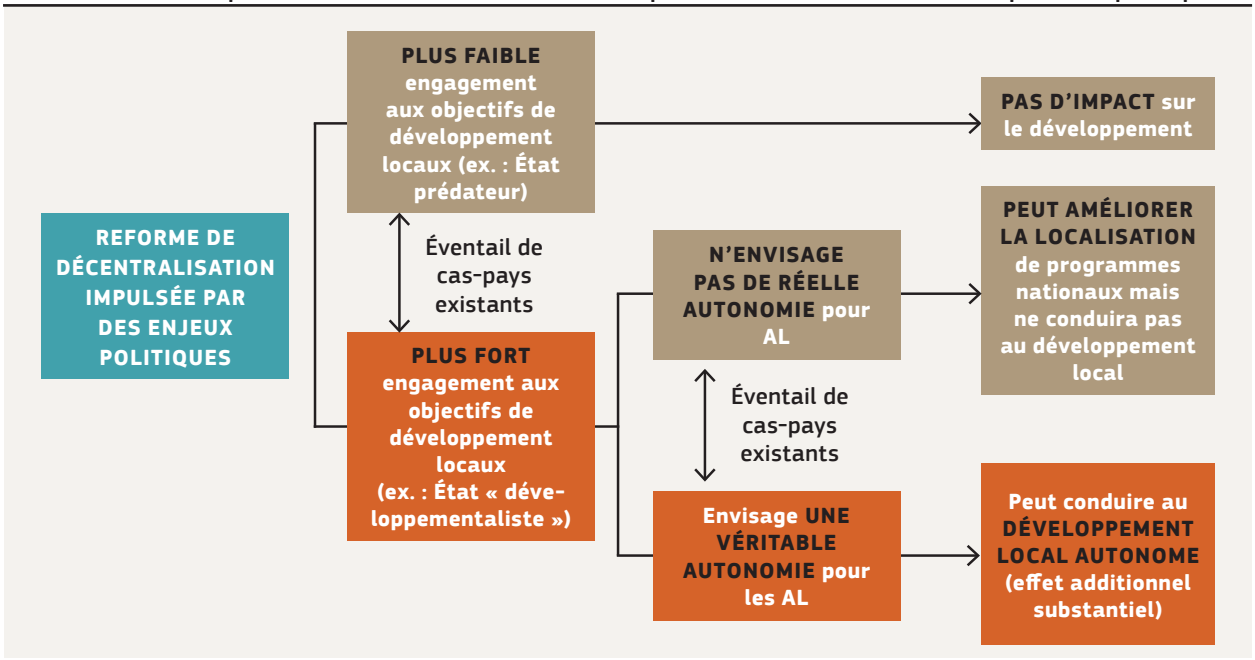
Partant de cette réalité que les réformes de décentralisation ne sont en général pas conçues avec de nobles objectifs de développement à l'esprit ou avec le but d'autonomiser les autorités locales, il est possible d'analyser quand et comment les réformes de décentralisation inspirées par des enjeux politiques 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

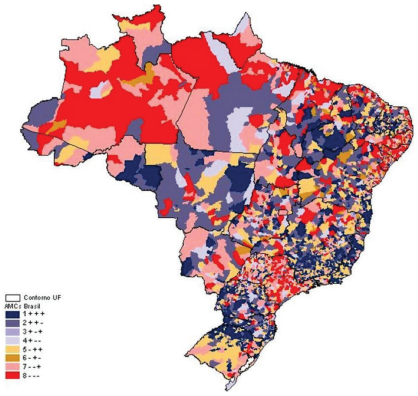
Avec l'avancée de la mondialisation, les politiques de développement nationales de la plupart des pays en développement sont influencées par les efforts pour connecter l'économie nationale à l'économie mondiale, favorisant son ouverture vers l'extérieur et se battant pour les capitaux internationaux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

- 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).
- Une stricte logique sectorielle est appliquée au lieu de programmes intégrés qui concentrent stratégiquement la planification de l'investissement public sur une base spatiale.
- 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 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.
- 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.

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.

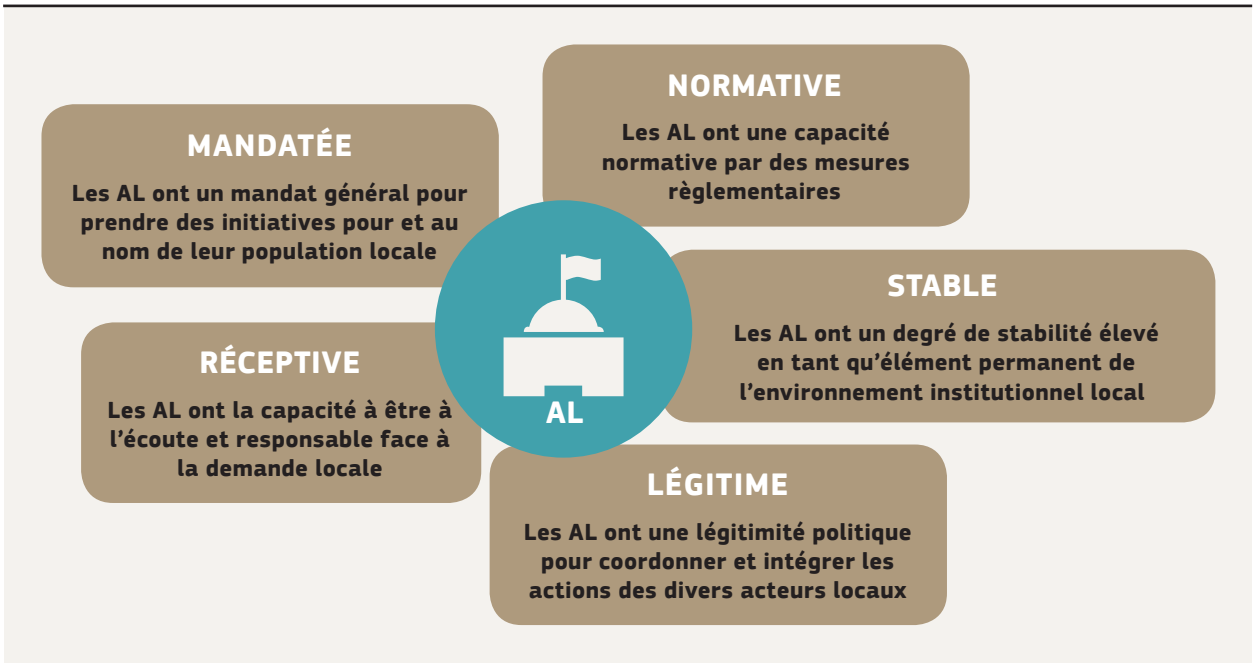
- **Une évolution qui s'éloigne des politiques sectorielles de redistribution spatiale décidées d'en haut.** Les politiques de redistribution devraient s'ajuster de façon plus sélective aux stratégies de développement locales et aider les localités, en particulier les villes les plus petites et leurs 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 complémenter / 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'efficience 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 résultants 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 oblitèrerait 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'efficience (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**

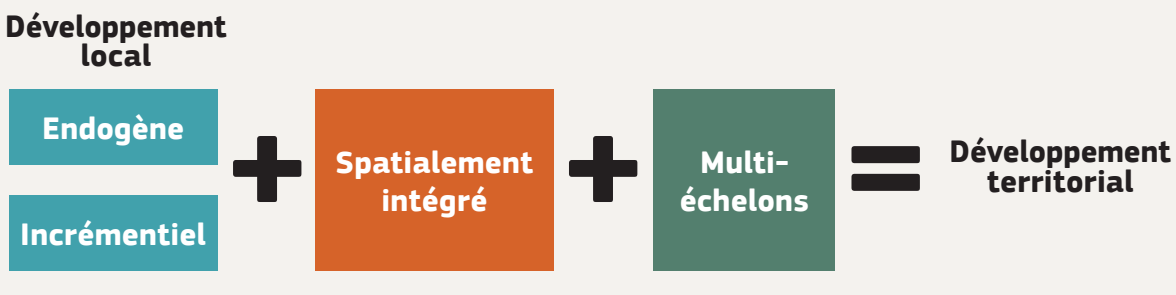


TABLEAU 6.1 **Ce que le développement territorial est ou n'est pas**

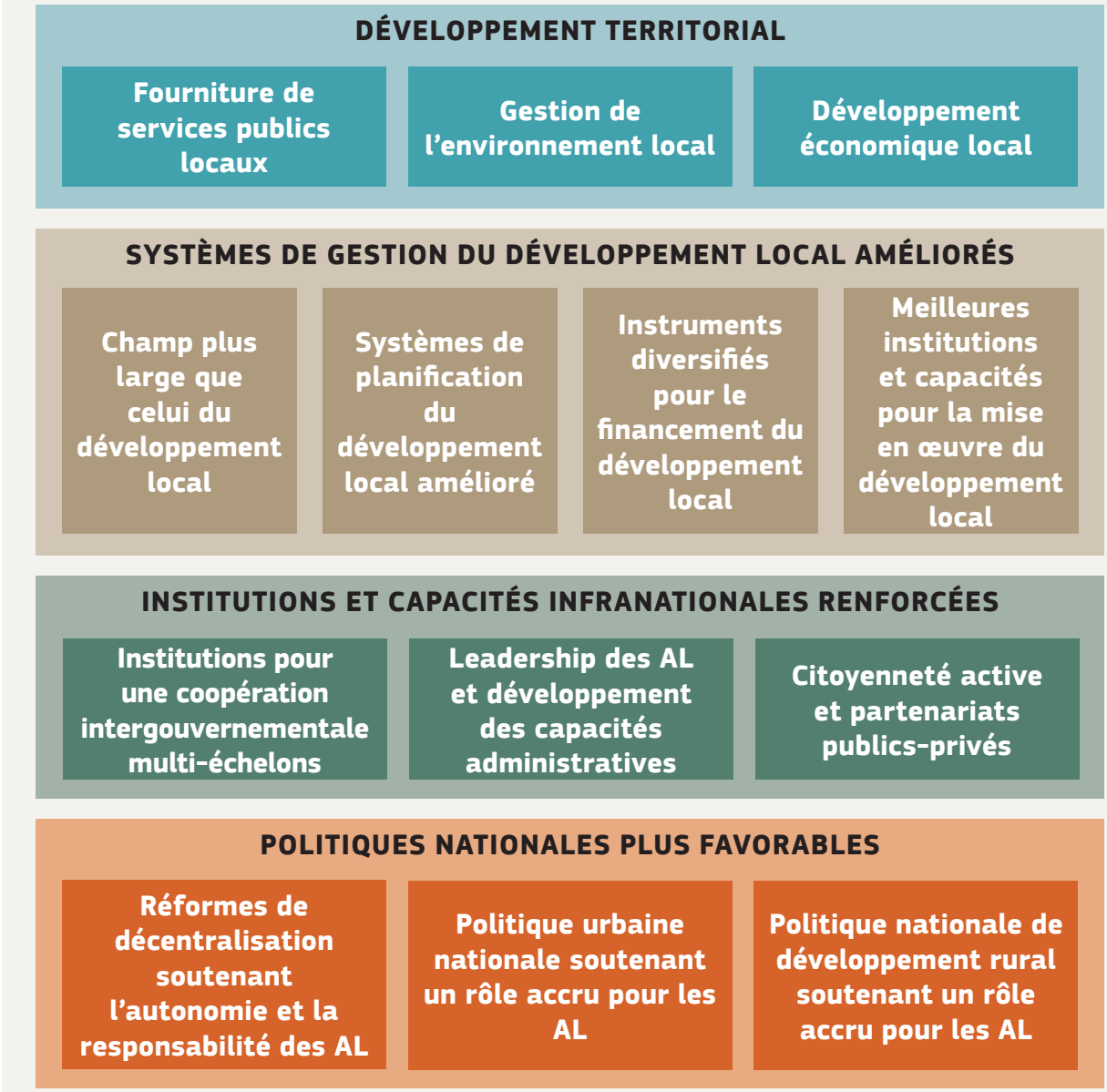
VÉRITABLES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	PROCESSUS QUI NE SONT PAS DE VÉRITABLES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
La primauté des « territoires » en tant que construction sociale et agents actifs (plutôt que des réceptacles passifs des politiques définies ailleurs)	Des gouvernements 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.

PARTIE III

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

CETTE PARTIE :

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

Section 7 : Paramètres de cadrage des futures interventions de l'UE **47**

7.1 La nouvelle politique européenne d'appui aux autorités locales développementalistes 47

7.2 Le large champ ouvert aux projets et programmes d'appui de l'UE 47

7.3 L'adoption de l'approche territoriale du développement local 48

Section 8 : Point de départ : une sérieuse analyse de contexte et d'économie politique **49**

8.1 Conduire une analyse contextuelle 50

8.2 Analyser la capacité des délégations de l'UE à appuyer les programmes et politiques de DGLDT 54

Section 9 : Définir des résultats réalistes **56**

Section 10 : Choisir les points d'entrée pertinents pour l'intervention **58**

10.1 Points d'entrée pour renforcer les systèmes de gestion du développement local 59

10.2 Points d'entrée relatifs aux institutions et capacités infranationales 61

10.3 Points d'entrée pour des politiques nationales de soutien 61

Section 11 : Mobiliser les acteurs-clés pour la promotion du développement territorial **63**

11.1 Collaborer avec les associations d'autorités locales 63

11.2 S'engager stratégiquement auprès de la société civile locale 69

11.3 Établir des ponts avec les régions et les municipalités européennes impliquées dans la coopération décentralisée 71

Section 12 : Choisir et combiner les modalités de l'aide de l'UE **76**

12.1 De l'importance d'une réflexion approfondie sur les modalités de l'aide 76

12.2 Les différents scénarios en termes de choix et de combinaison de modalités de l'aide 78

12.3 Un cadre général pour combiner les modalités de l'aide 79

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

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

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

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

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

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

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

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

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

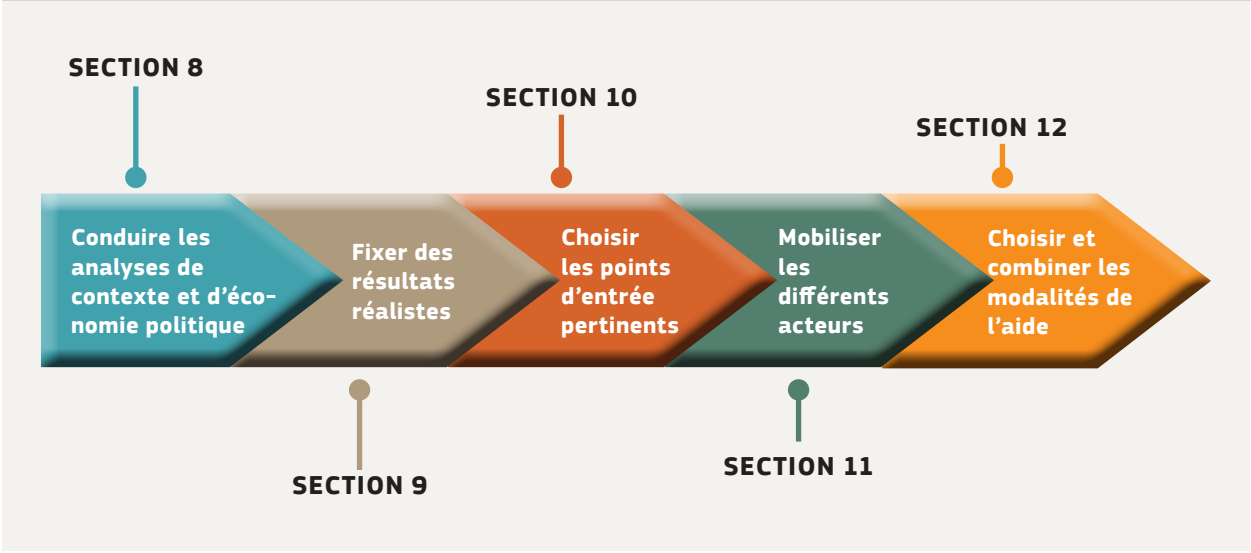
La ligne thématique OSC-AL offre la possibilité d'accompagner les autorités locales développementalistes et de promouvoir le développement territorial grâce à l'appui direct aux actions conduites dans les pays partenaires par des AL et / ou des OSC. Les programmes régionaux peuvent de plus en plus appuyer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

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

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

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

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



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

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

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

  — **Promouvoir un développement territorial en tant que contribution distincte à la croissance économique et à la cohésion sociale de la nation.** Une telle promotion est toujours importante mais devient absolument critique lorsque ces deux objectifs sont menacés par des inégalités sociales et des déséquilibres territoriaux croissants.

  — **Donner le pouvoir aux autorités locales pour gérer et coordonner le développement territorial.** Ceci permet de reconnaitre les avantages comparatifs des AL au niveau des multiples acteurs, publics, privés et communautaires qui opèrent dans la sphère locale, ainsi que potentiel des AL pour établir le contact et coopérer avec ces acteurs.

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

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

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

8.1 Conduire une analyse contextuelle

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

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

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

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

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

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

Le Cadre intégré de diagnostic de la décentralisation

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

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

Quelques astuces pratiques pour utiliser un CIDD .

- L'exhaustivité et la qualité des réponses peuvent varier selon le contexte, la disponibilité d'information et la capacité des délégations de l'UE.

- Les délégations de l'UE ne devraient pas s'empêcher d'utiliser un CIDD par manque de capacité interne ou de temps de qualité. Souvent d'autres acteurs dans le pays sont engagés dans des analyses similaires à partir desquelles les délégations de l'UE peuvent travailler. Par exemple, c'est souvent une mission importante des associations nationales d'autorités locales de réaliser le suivi des progrès des réformes de décentralisation. Les réseaux de la société civile peuvent aussi avoir mis en place des systèmes de suivi de ce type. En collaborant avec ces acteurs locaux, les délégations de l'UE pourraient surmonter certaines contraintes de capacité internes et obtenir une information stratégique à faible coût.

- Les utilisateurs d'un CIDD ne devraient pas attendre de lui qu'il leur fournisse toutes les réponses à leurs questions. Un CIDD aiderait plutôt ceux-ci à replacer les questions ou problèmes spécifiques qu'ils rencontrent dans un contexte plus large et à déterminer les recherches additionnelles nécessaires à la conception de l'intervention.

Modules analytiques additionnels

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

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

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

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

QUESTIONS DE BASE	POINTS D'ATTENTION
1. **Nature et forme.** Quelles sont les caractéristiques essentielles et les rôles de la décentralisation / du système intergouvernemental et des autres politiques nationales de soutien ?	■ Identifier les paramètres de base du cadre de décentralisation, tels que le nombre de niveaux infranationaux, le type / degré d'autonomie, la qualité du système intergouvernemental, la nature / l'orientation des mécanismes de responsabilité, etc. ■ Analyser d'autres droits nationaux dans le domaine de la société civile et des associations, de la liberté d'information etc.
2. **Motivations et raison d'être.** Pourquoi le cadre politique de la décentralisation prend cette forme particulière dans un contexte donné ?	■ Comprendre les facteurs historiques et politiques qui ont façonné la forme particulière prise par la décentralisation ■ Évaluer la force de ces facteurs, certains devant être acceptés comme des facteurs difficiles à faire évoluer[(a)]
3. **Progrès dans la mise en œuvre.** Dans quelle mesure le cadre politique de la décentralisation a été mis en œuvre conformément à sa formulation ?	■ Établir dans quelle mesure les dispositions du cadre légal de la décentralisation et le système intergouvernemental ont été mis en application ■ Déterminer l'existence et l'importance des distorsions identifiables dans la mise en œuvre de la politique[(b)] et la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être corrigées
4. **Performance et exécution.** Quelle est la performance de la décentralisation à ce jour en termes d'atteinte de ses objectifs annoncés ?	■ Déterminer à quel point le système a répondu aux attentes en termes de performance (en prenant en compte les objectifs multiples de la réforme et leurs poids respectifs) ■ Distinguer les objectifs qui peuvent être mesurés de façon vérifiable (ex. : processus ou services améliorés) et ceux qui sont plus difficiles à évaluer objectivement (ex. : gouvernance améliorée) ou à attribuer directement à la décentralisation (ex. : réduction de la pauvreté)
5. **Moteurs et obstacles au changement.** Quels facteurs / acteurs ont influencé le processus de mise en œuvre de la décentralisation (en termes d'avancées et de blocages pour atteindre ses objectifs) ?	Évaluer la contribution de facteurs et acteurs spécifiques sur la performance de la décentralisation, y compris par exemple : ■ Paramètres de la conception (ex. : mécanismes administratifs, fiscaux et politiques) ; ■ Acteurs et dynamiques de l'économie politique au niveau central ou infranational ; ■ Facteurs de capacité affectant des acteurs issus des autorités centrales et / ou locales autant que de la société civile.
6. **Champ pour une réforme ultérieure.** Quelles sont les éventuelles étapes suivantes pour améliorer la décentralisation et comment celles-ci peuvent-elles prendre place dans le futur ?	Utiliser le CIDD pour identifier des étapes éventuelles pour améliorer l'état et la performance de la décentralisation qui seraient : ■ Productives dans la façon d'aborder les problèmes sous-jacents et non des actions cosmétiques ciblant les symptômes visibles ; ■ Pragmatiques en étant des étapes réalisables dans la bonne direction, même si elles ne permettent pas d'atteindre rapidement les objectifs idéaux de la décentralisation ; ■ Stratégiques en établissant une trajectoire progressive de réforme et de mesures d'appui faisables.

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

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

- **L'économie politique de certaines questions spécifiques.** La délégation de l'UE peut envisager d'approfondir l'analyse de la façon dont certaines caractéristiques des réformes de décentralisation (ex. : système électoral, sélection des exécutifs locaux, reddition des comptes des administrations locales, espace laissé à la démocratie participative) reflètent des intérêts politiques ou bureaucratiques et peuvent créer (ou supprimer) de l'espace pour l'émergence d'AL développementalistes.

- **Les questions de politique territoriale.** La délégation de l'UE peut vouloir explorer le champ qui s'offre à elle pour renforcer et soutenir le rôle des autorités locales dans l'orientation et la mise en œuvre : a) de la politique urbaine nationale et b) de la politique nationale de développement rural, c'est-à-dire des deux politiques nationales qui reflètent typiquement la vision nationale de ce qu'est le développement territorial et de la façon dont il devrait être encouragé. La tâche consiste à évaluer la mesure dans laquelle ces politiques sont basées sur une vraie réflexion quant à la valeur du développement territorial pour la croissance économique et la cohésion sociale et quant à l'engagement à donner du pouvoir aux AL pour produire ce développement. La tâche consiste également à évaluer la façon dont des progrès pourraient être faits sur les deux tableaux.

- **Les questions sectorielles.** Dans les pays partenaires où l'aide de l'UE est concentrée sur un secteur spécifique, les délégations de l'UE peuvent souhaiter explorer la possibilité de soutenir un rôle plus actif des autorités locales dans les secteurs de concentration. Ceci peut comprendre la fourniture de services de santé, d'éducation, de sécurité alimentaire, de protection sociale et autres services sociaux, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, tout comme la promotion du développement économique local. Les modules analytiques dans ces catégories peuvent aider à explorer à la fois le rôle que les autorités locales pourraient jouer dans la fourniture de services spécifiques et les dispositifs intergouvernementaux nécessaires pour renforcer ce rôle.

- **Les questions de développement institutionnel et de capacité.** Les modules analytiques additionnels dans cette catégorie peuvent aider les délégations de l'UE à approfondir les institutions, techniques et capacités associées à la planification, au financement et à la gestion du développement territorial. Tous ces paramètres peuvent aider les délégations de l'UE à déterminer le niveau actuel de capacité, les marges d'amélioration réalistes et les exigences en développement de capacités qui y sont associées. Ils peuvent également aider à évaluer les incitatifs et les contraintes politiques et institutionnelles à l'émergence de leaders locaux, mais aussi à évaluer l'amélioration de la responsabilité des AL, la consolidation de pratiques de démocratie délibérative et l'apparition d'une citoyenneté active.

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

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

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

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

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

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

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

CRITÈRES	INDICATEURS
Approche générale de la délégation de l'UE vis-à-vis des dynamiques de décentralisation en cours dans le pays partenaire	■ Conscience de / intérêt actif pour la compréhension des motivations politiques qui sous-tendent les réformes et pour leur potentiel en tant qu'outil de développement ■ Niveau de connaissance et capacité analytique pour travailler dans des contextes décentralisés ■ Volonté / capacité d'intégrer les réalités de la décentralisation au sein de la programmation et de la conception des interventions-clés (ex. : opérations d'appui budgétaire)
Approche générale de la délégation de l'UE vis-à-vis des inégalités territoriales dans le pays partenaire	■ Conscience de / intérêt actif pour le développement spatial et la question des inégalités spatiales ■ Niveau de connaissance et capacité analytique pour aborder les dynamiques de développement territorial ■ Volonté / capacité d'intégrer la dimension spatiale dans la programmation et la conception des interventions-clés
Approche générale de la délégation de l'UE vis-à-vis de la démocratie locale et de l'action conjointe entre autorités locales et société civile	■ Volonté / capacité de travailler avec les deux types d'acteurs d'une manière cohérente et complémentaire (basée sur les rôles respectifs et les avantages comparatifs de chaque acteur) ■ Degré d'intégration de la dimension locale dans l'appui de l'UE à la démocratie ■ Mesure dans laquelle les programmes d'appui (sectoriels) de l'UE apportent des incitatifs à la co-production de biens et services publics ■ Utilisation cohérente du Programme thématique OSC-AL (c'est-à-dire dans le respect de la légitimité et de la valeur ajoutée de chaque acteur)
Niveau d'engagement de la délégation de l'UE auprès des autorités locales et de leurs associations	■ Existence et qualité du dialogue de politique entre l'UE et les associations d'AL ■ Degré d'implication des AL dans les processus de programmation de l'UE ■ Efforts de l'UE pour promouvoir une plus grande participation des AL au sein des processus politiques intérieurs / nationaux importants
Financement de la délégation de l'UE à destination des autorités locales	■ Les AL sont impliquées dans la préparation, et le bénéfice tiré, des opérations d'appui budgétaire ■ Existence de mécanismes financiers spécifiques pour assurer le financement direct vers les AL ■ Utilisation effective du Programme thématique OSC-AL pour acheminer les ressources vers les AL ■ Mesures d'appui pour les associations nationales d'AL

SECTION 9 : Définir des résultats réalistes

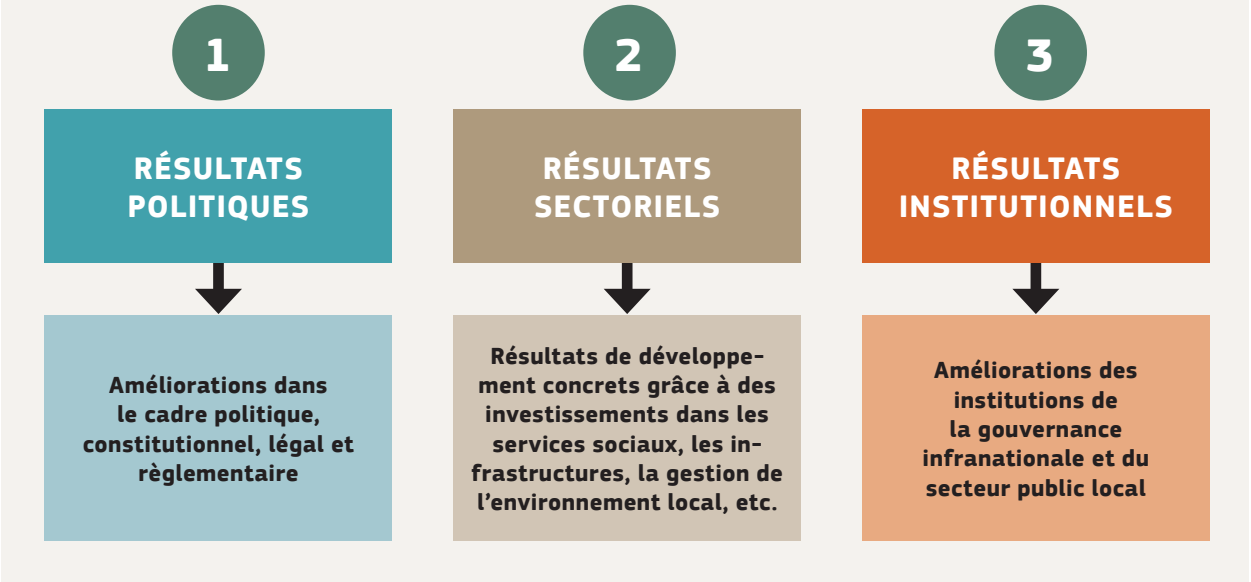
Après avoir mené ces diverses analyses, (en relation avec les dynamiques de décentralisation en cours, l'intérêt du gouvernement pour les inégalités territoriales et l'état de préparation institutionnelle des délégations de l'UE) et incorporé des principes de mise en œuvre clés, il est temps de clarifier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

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

- **Résultats politiques.** Ceux-ci se réfèrent aux améliorations dans le cadre politique, constitutionnel, légal et règlementaire au sein duquel des autorités locales autonomes et responsables sont aptes à fonctionner. Ils peuvent inclure la formulation / révision des politiques et stratégies nationales de décentralisation, la conduite de révisions constitutionnelles ou le développement d'une loi organique relative aux autorités locales et sa règlementation détaillée.

- **Résultats sectoriels.** Dans ce cas, les interventions appuyées par l'UE viseront principalement à atteindre des résultats de développement concrets via des investissements dans les services sociaux et les infrastructures, la gestion environnementale locale et le développement économique local.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

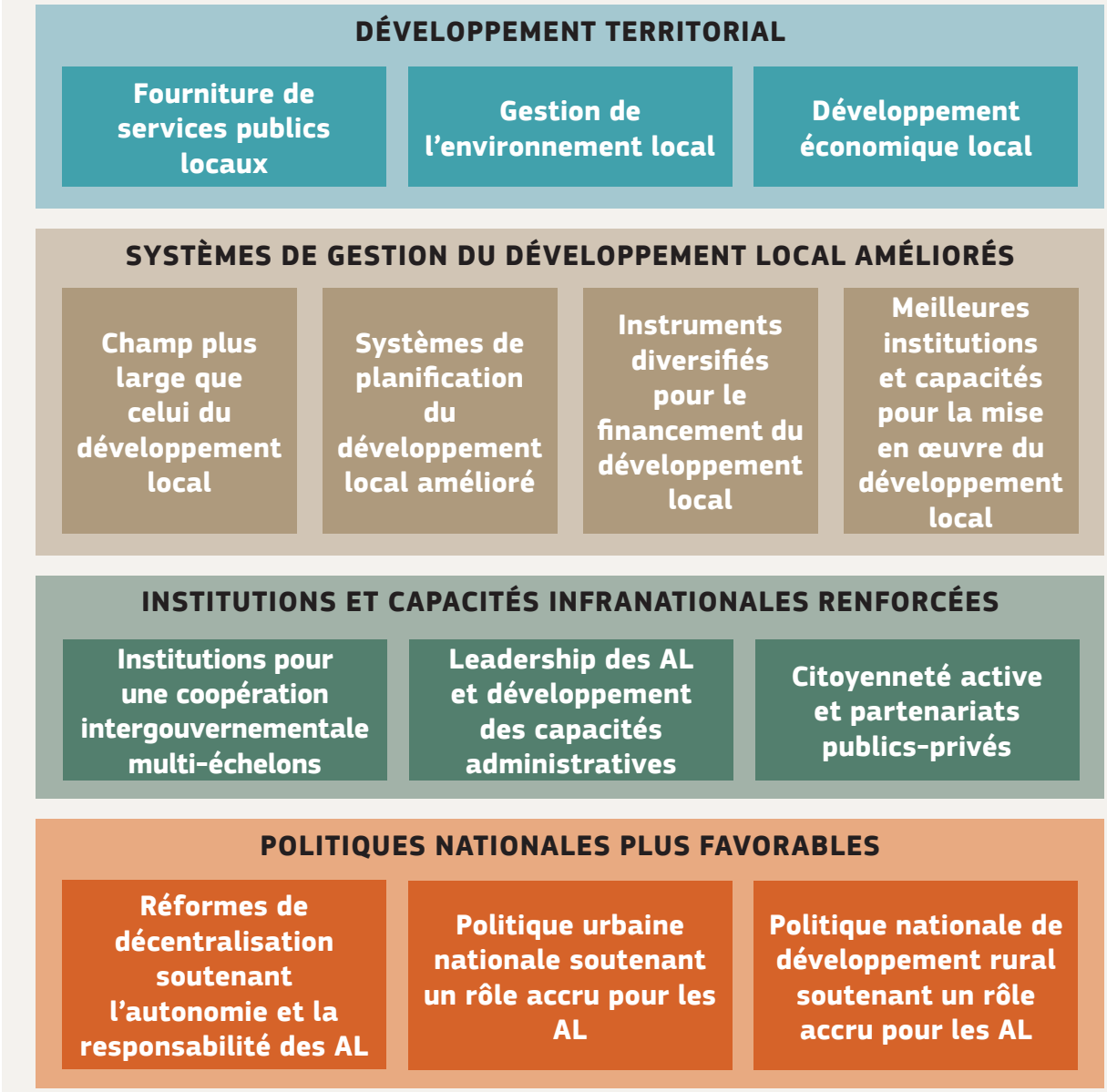
Il est bien sûr évident que les interventions de l'UE ne doivent pas couvrir toutes les composantes de l'ATDL. L'aide de l'UE dans un pays peut tout-à-fait viser les domaines où il y a du répondant et une possibilité de promouvoir efficacement le développement territorial par des approches ciblées et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

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

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

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

FIGURE 10.1 **Composantes des approches territoriales du développement local**



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

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

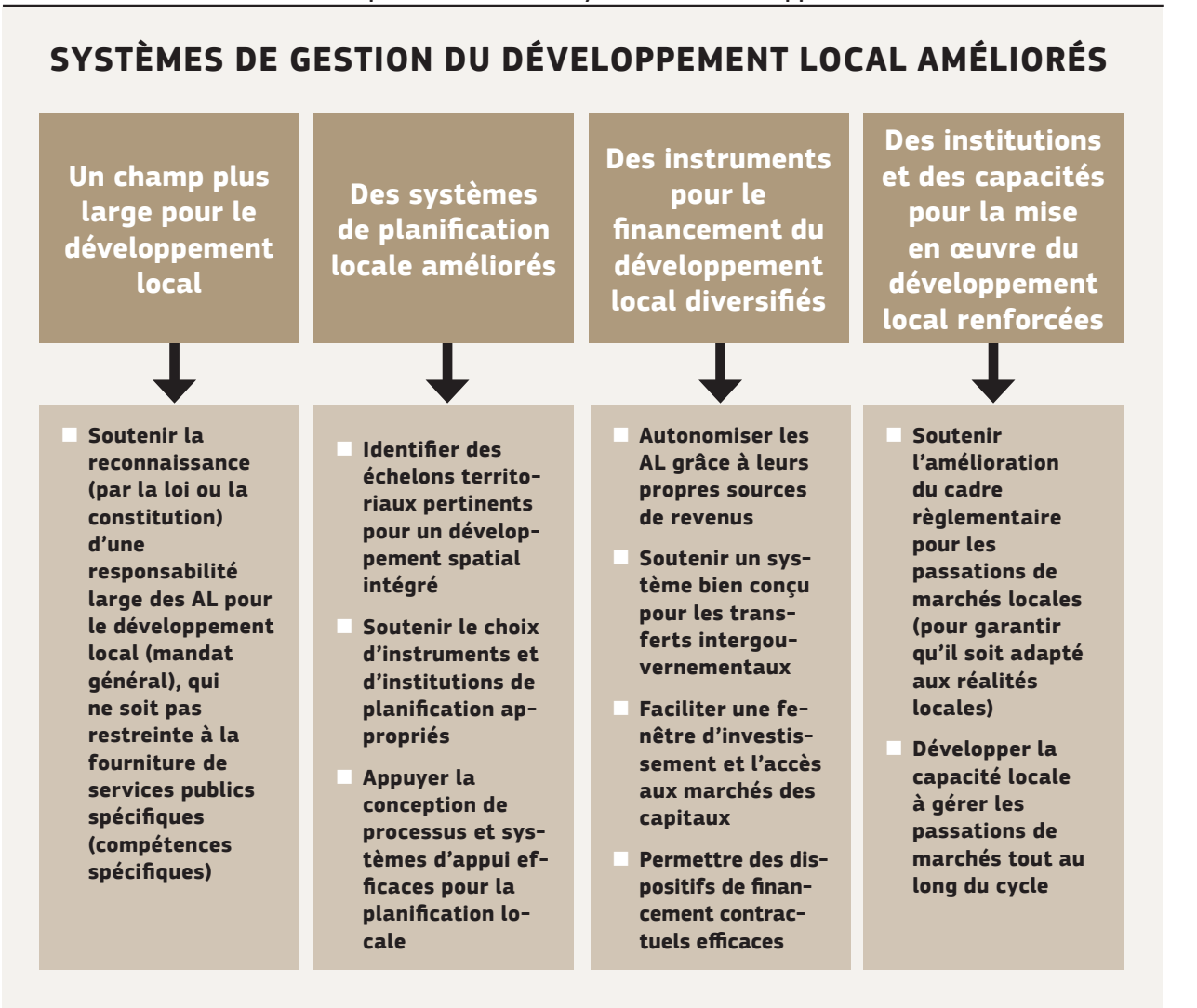
ENCADRÉ 10.1 **Utiliser une ATDL impose un champ plus large que le seul « développement local »**

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

En pratique, la promotion d'une réelle planification locale du développement telle que définie plus haut requiert le développement de systèmes de gestion infranationaux qui sont à la fois distincts et correctement articulés avec le système de planification national. Un tel système devrait inclure et soutenir à la fois : a) les processus de planification propres aux AL autonomes et b) des mécanismes efficaces pour la coordination verticale et horizontale de tels plans avec les multiples autres unités de planification (des agences nationales, d'autres AL d'échelon supérieur ou inférieur, d'organisations privées marchandes et non marchandes).

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

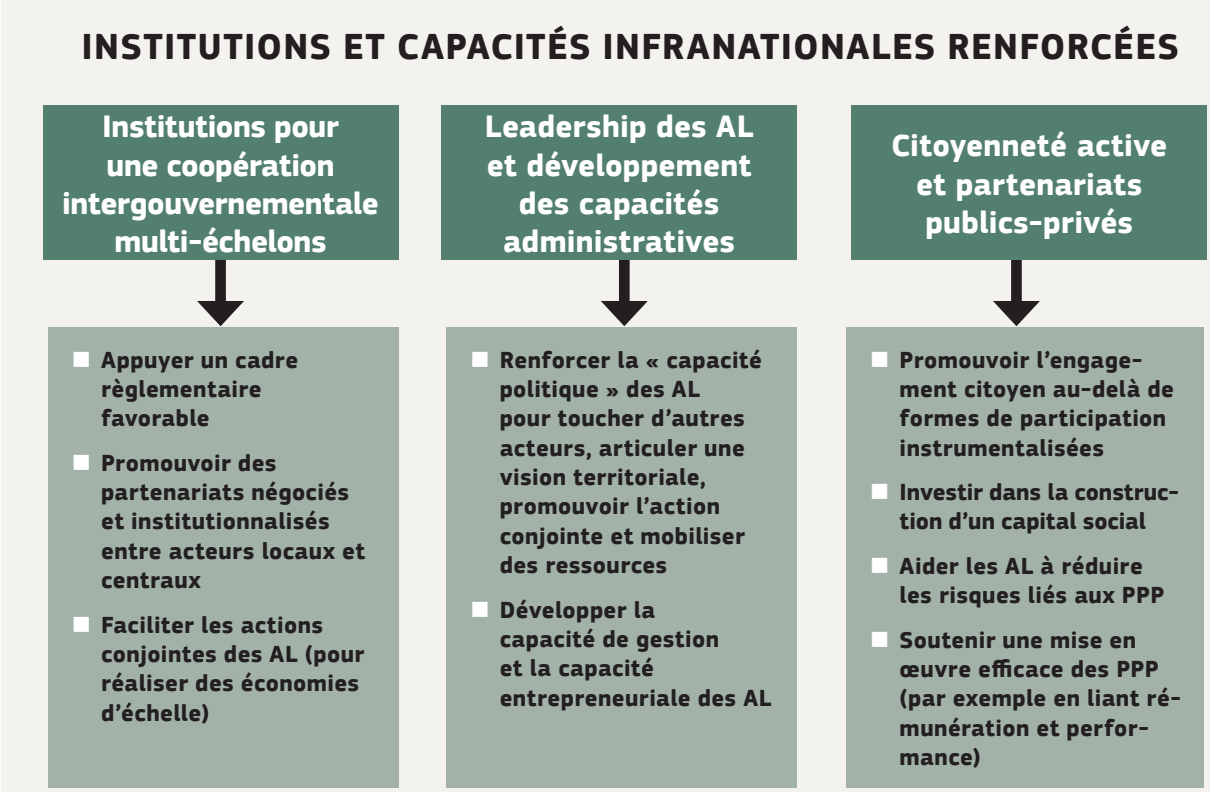
FIGURE 10.2 **Points d'entrée pour renforcer les systèmes de développement local**



10.2 Points d'entrée relatifs aux institutions et capacités infranationales

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

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



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

10.3 Points d'entrée pour des politiques nationales de soutien

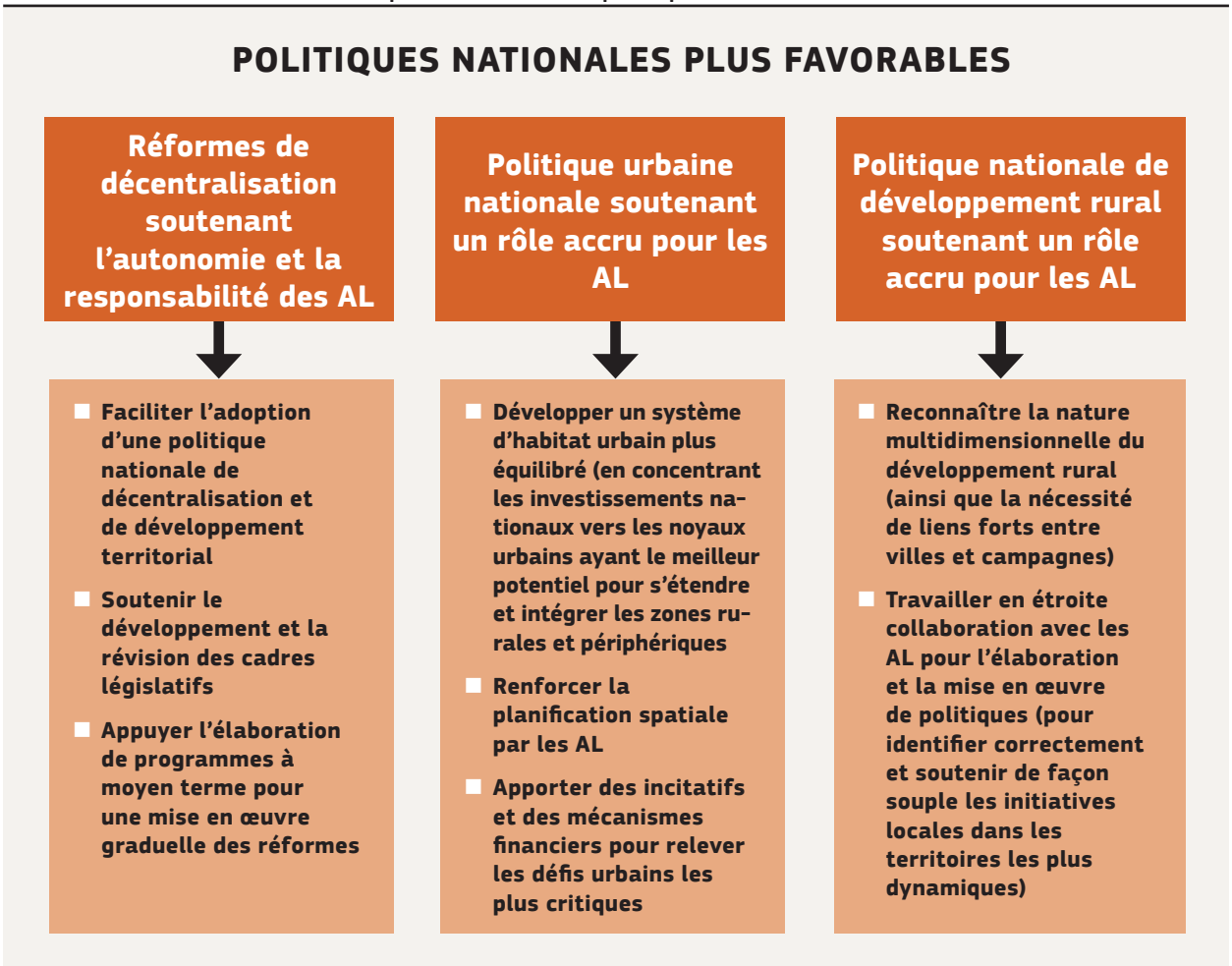
La troisième composante d'une ATDL englobe l'ensemble des politiques de niveau national qui sont nécessaires et doivent être favorables pour accroître le rôle développementaliste

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

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

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

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



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

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

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

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

11.1 Collaborer avec les associations d'autorités locales

La valeur ajoutée et les rôles en évolution des AAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ENCADRÉ 11.2 **Défendre l'identité non partisane des AAL**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- L'association des collectivités locales d'Ouganda (Uganda Local Governments Association – ULGA) a plaidé pour l'amélioration de l'allocation budgétaire aux autorités locales depuis 2001–2002, insistant sur des questions telles que le développement de plusieurs dispositifs de subvention sectorielle, les stratégies d'accroissement des recettes locales, la libération des financements en temps opportun ou la possibilité pour les AL de conserver les soldes engagés non dépensés (afin de payer les fournisseurs particulièrement quand les financement annuels arrivent tard et / ou lorsque l'on se rapproche de la fin de l'année budgétaire). Sur le plan des capacités, l'ULGA a formé les élus à la rédaction d'arrêtés municipaux de façon à promouvoir le développement économique local et à réguler les questions environnementales ressortant de leurs compétences.
- L'association des municipalités du Mali (AMM) a mené un plaidoyer pour l'inclusion des communes comme acteurs de développement dans le cadre des accords de paix. Ceci est essentiel lorsque l'on sait que la paix repose largement sur une décentralisation (fiscale) effective et sur les processus d'inclusion, considérés comme partie intégrante de ce qui est nommé la « refondation de l'État malien ». L'objectif politique principal de l'AMM est de souligner la position politique des communes en tant qu'importants acteurs de développement (si elles sont dotées des ressources nécessaires pour ce faire) et en tant que vecteur de la pacification dans le pays.
- L'association des Communes rurales et urbaines au Salvador (Association of Urban and Rural Municipalities in El Salvador – COMURES) a été incorporée au sein du système de transferts fiscaux et reçoit annuellement un budget d'environ 500.000 USD de la part du gouvernement avec le mandat exclusif de conduire des activités de renforcement d'activités parmi ses membres.
- L'association rwandaise des collectivités locales (Rwandan Association of Local Governments – RALGA) a évolué d'une organisation dépendante des bailleurs de fonds fournissant peu d'appui à ses membres (en 2008) vers une organisation professionnelle solide reconnue par le gouvernement comme interlocuteur politique et qui jouit d'une indépendance financière grâce aux contributions de ses membres. La RALGA fournit les services suivants : a) recrutement de personnel pour les AL via des évaluations sophistiquées et objectives conformes aux lois du pays ; b) gestion foncière ; c) formulation des plans et stratégies de développement économique local ; et d) promotion de partenariats publics-privés.

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

- **Défendre le rôle des autorités locales dans la gestion du développement territorial.** Une bonne conceptualisation du développement territorial permettrait aux AAL d'argumenter que le rôle des AL ne se limite pas à l'amélioration de l'efficience de l'allocation

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

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

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

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

Il faut donc « une plus grande capacité à diriger en collaboration avec des partenaires et des communautés. Travailler avec des communautés implique [...] d'apprendre à penser les services du point de vue de l'usager, de reconnaître la façon dont les communautés travaillent, d'appuyer et d'autonomiser les leaders communautaires. Travailler avec des partenaires implique d'être conscients des différents intérêts, [...] de diriger par l'influence plutôt que par le contrôle, de développer des priorités stratégiques qui rencontrent les besoins de tous les partenaires. » (Geddes et Sullivan, 2007).

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

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

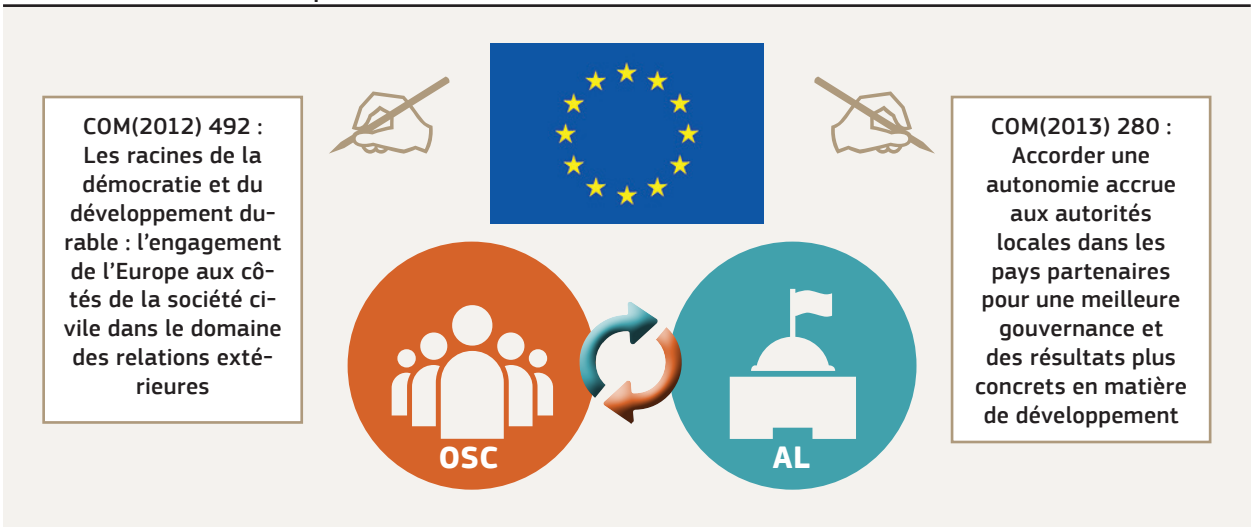
développement. Cela signifie aussi que l'UE reconnaît intégralement le mandat et la valeur ajoutée des AAL à encourager des changements intérieurs au pays allant dans ce sens.

11.2 S'engager stratégiquement auprès de la société civile locale

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

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

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



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

- **Les processus de décentralisation créent potentiellement plus d'espace pour des interactions mutuellement bénéfiques entre autorités locales et acteurs de la société civile.** Pour que ce potentiel puisse s'exprimer, deux conditions doivent être remplies. Premièrement les autorités locales doivent être plus « attractives » pour les citoyens et les groupes d'intérêts structurés. Si les autorités locales sont court-circuitées par les organismes donateurs, il y aura peu de motivation à s'engager de la part des OSC. Les AL constituent une communauté politique et fournissent l'espace institutionnel pour la participation citoyenne. C'est la raison pour laquelle l'autonomisation des autorités locales devrait être un objectif stratégique de l'UE. Deuxièmement, les citoyens et les OSC ont un rôle essentiel à jouer dans la (re-)construction de la sphère politique locale et dans l'influence des processus politiques locaux pour de meilleurs résultats de développement et de gouvernance. C'est là que l'appui stratégique de l'UE aux acteurs de gouvernance que sont les OSC est tout aussi vital.

- **Il faut apporter des incitatifs aux acteurs de la société civile pour qu'ils s'engagent dans l'élaboration des politiques publiques locales.** Dans de nombreux pays en développement, il y a souvent une tradition de distance, voire de méfiance, entre les AL et les OSC. Elle est alimentée par la compétition pour la légitimité aux yeux des populations locales ou pour le financement (y compris par les organismes donateurs). Ce fossé doit être comblé pour qu'il y ait un développement territorial durable. Plusieurs délégations de l'UE ont utilisé leur feuille de route pour l'engagement envers la société civile afin d'identifier les voies et moyens de promouvoir l'action conjointe entre AL et OSC. Elles ont créé l'espace et les opportunités pour différentes catégories d'OSC et pour les citoyens de s'engager véritablement dans les affaires locales. Des exemples de telles actions ciblées au sein des feuilles de route pour l'engagement envers la société civile sont repris ci-après :

  - De petites associations ou organisations de base sont incitées à abandonner la « logique projet » et à investir plutôt dans la « co-production » de politiques publiques locales en intervenant dans l'élaboration des politiques (ex. : fixer des priorités, identifier des sources de financement ou des approches de gestion adéquates) ou en assurant une responsabilité sociale.

  - Des organisations intermédiaires sont invitées à jouer un rôle utile en facilitant le dialogue entre l'autorité locale et les acteurs locaux ; elles peuvent construire des alliances avec des AL pour exiger du pouvoir central des réformes de décentralisation plus orientée sur le développement ; ou elles peuvent investir dans le renforcement des systèmes et processus locaux requis pour que les AL puissent être des acteurs de développements efficaces.

  - Un appui est envisagé pour impliquer les citoyens dans des processus budgétaires participatifs à différents échelons territoriaux.

- **Un certain nombre de principes directeurs doivent être respectés lorsqu'on appuie des OSC pour leur rôle d'acteurs de gouvernance.** Par le passé, les organismes donateurs ont souvent contribué à brouiller les frontières entre les responsabilités des AL et celles des OSC. Ceci était particulièrement le cas avec les projets qui finançaient des interventions d'ONG en ignorant le rôle légitime des autorités locales dans la fourniture de services ou dans la stimulation du développement économique local. Il y a maintenant une reconnaissance accrue que la création d'un secteur public local légitime,

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

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

1. **Promouvoir l'accès des communautés locales aux ressources venant de leur propre collectivité locale plutôt qu'aux seules sources de financement extérieur.** C'est potentiellement une des voies les plus puissantes pour reconnecter les citoyens avec le gouvernement local tout en renforçant les relations de reddition des comptes. Cela implique également que l'accès des communautés aux ressources doit autant que possible prendre place à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur des processus de planification et de budgétisation des autorités locales.
2. **Éviter de réduire les processus participatifs à de simples rituels.** De meilleurs résultats de développement et de gouvernance sont avant tout créés au travers d'un processus de négociation politique entre l'État et la société. Ceci requiert en revanche que les délégations de l'UE aient une compréhension claire des aspects politiques (voir politiciens) qui entourent la participation de la société civile au sein des affaires publiques locales. En l'absence d'un certain niveau d'opposition politique, de compétence électorale et de liberté d'expression, il sera difficile de promouvoir des innovations institutionnelles en matière de développement participatif.
3. **Se concentrer sur l'amplification de la sphère publique locale.** Ceci peut être obtenu en assurant un flux d'information continu sur « ce qui se passe en réalité » au sein du secteur public local et en encourageant des débats (contradictoires) sur les politiques, les programmes prioritaires, la qualité de la fourniture de service public, les conclusions des audits annuels, etc.
4. **Éviter les approches classiques du développement des capacités.** Suivre quelques séminaires ne changera pas le comportement des citoyens et ne leur permettra pas non plus de s'engager dans les processus d'élaboration des politiques locales.
5. **Impliquer les OSC locales et le secteur privé local dans toutes les phases du projet conçu comme un dispositif d'expérimentation locale.** Tester et élaborer de nouvelles pratiques de gouvernance locale (ex. : des règles de passation de marchés locaux adaptées) ne devrait pas être sous-traité à des consultants externes. En impliquant tous les acteurs concernés au cœur du processus d'expérimentation et d'apprentissage, on augmente la probabilité de trouver des solutions locales adéquates. En même temps, le processus-même de co-production de ces nouveaux outils de gouvernance locale peut contribuer à renforcer le niveau de confiance entre acteurs et à construire un capital social plus important.

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

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

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

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

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

TABLEAU 11.1 **Les approches de la coopération décentralisée**

APPROCHES	OBJECTIFS PRINCIPAUX	AUTRES ACTEURS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE IMPLIQUÉS
Programmes de jumelage classiques axés sur l'aide	■ Réduction de la pauvreté ■ Financement de petits projets de développement ■ Fourniture d'assistance technique ad hoc à une municipalité partenaire au Sud	■ Surtout les ONG de développement ■ Des acteurs spécifiques d'un secteur selon le projet financé (ex. : écoles ou mouvements de jeunesse)
Programmes de subvention pour des projets de citoyens locaux au Sud	■ Appui à une large palette d'initiatives citoyennes d'échelle réduite	■ ONG de développement et groupes citoyens structurés
Participation financière à des campagnes internationales en cours (ex. : les OMD, le mouvement du commerce équitable, etc.)	■ Expression d'une solidarité internationale	■ ONG de développement ■ ONG d'éducation ■ Entreprises locales
Appui à des activités de sensibilisation à destination des citoyens du territoire	■ Sensibilisation de la population ■ Élargissement de l'appui à la coopération internationale ■ Encouragement des formes actives de « citoyenneté mondiale »	■ ONG d'éducation
Partenariats structurés et réciproques (coopération décentralisée directe) émanant d'une politique extérieure de la municipalité	■ Développement institutionnel ■ Gouvernance locale ■ Cohésion sociale ■ Relations à long terme entre les sociétés et les citoyens des deux municipalités ■ Échanges structurés sur la gestion des territoires	Large palette d'acteurs publics et privés incluant des groupes de la société civile, des universités, des hôpitaux, des entreprises ainsi que des citoyens des deux côtés du partenariat (selon la nature de l'intervention)

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

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

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

Les limites des approches de coopération décentralisées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La ville d'Amsterdam (Pays-Bas) a complètement abandonné la modalité de jumelage pour ses actions de coopération internationale. Elle s'engage maintenant dans des formes horizontales de coopération ville-ville sur différents continents. Le but est d'échanger les expériences et de créer un environnement favorable à l'implication active d'un large éventail d'agences publiques et privées des deux côtés afin de résoudre des difficultés similaires liées au développement du territoire. En février 2014, Amsterdam et São Paulo ont signé un protocole d'entente de quatre ans pour coopérer dans huit domaines d'intérêt mutuel tous étroitement liés au développement (territorial) urbain durable.
- La ville de Barcelone était pionnière en Espagne dans la promotion d'une coopération internationale municipale impulsée par les citoyens et couvrant à la fois des actions d'échange et de solidarité. La région de Catalogne a rapidement suivi avec une loi qui réserve 0,7 % de son budget total à la coopération internationale. En dépit de la crise économique, la coopération décentralisée a été institutionnalisée au niveau des villes, avec une Direction dédiée et l'implication de plus de 100 techniciens sur une base volontaire ainsi que des ONG pour mettre en œuvre les projets sélectionnés. L'agence de coopération de Barcelone a travaillé dans plus de dix villes de par le monde. Un exemple concret de la coopération ville-ville s'est déroulé dans la ville de Maputo (Mozambique) pour appuyer la conception d'un schéma directeur des marchés municipaux couvrant différentes dimensions critiques (gestion des marchés, santé, hygiène et sécurité des aliments, etc.) dans une perspective plus large du développement local / territorial.
- En tant que réseau mondial, Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) encourage de nouvelles formes de coopération décentralisée Sud-Sud entre AL rencontrant des contextes similaires. CGLU favorise aussi la « coopération triangulaire » où le partenariat Sud-Sud est complémenté par une organisation tierce issue de pays industrialisés (qui peut être une ONG, une université, une fondation, etc.) apportant de l'expertise pour enrichir la relation de partenariat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **L'utilisation d'une seule modalité de l'aide se révèle très problématique quand l'objectif est d'atteindre une combinaison de résultats (résultats de développement, de politique, institutionnels, etc.).** De récents éléments issus d'études et d'évaluations[6] ont en effet suggéré que l'appui budgétaire, qui est toujours à l'heure actuelle la modalité de l'aide privilégiée par l'UE pour l'assistance financière, rencontre un certain nombre de limites structurelles lorsqu'il s'agit d'appuyer des changements politiques et institutionnels qui conditionnent la performance et l'exécution d'ensemble. Ceci se vérifie particulièrement pour trois aspects-clés :

  — **Le dialogue de politique et les conditionnalités de décaissement associées aux opérations d'appui budgétaire tendent à se concentrer sur les questions de mise en œuvre liées à l'utilisation des fonds.** Ces questions sont en général moins propices à induire un débat prospectif sur les réelles réformes de politiques qui peuvent se traduire par de nouvelles politiques et des changements institutionnels.

  — **Les intrants au développement des capacités qui accompagnent les opérations d'appui budgétaire tendent à se concentrer sur les risques fiduciaires et la réforme de la gestion des finances publiques.** Il n'y a généralement qu'une marge de manœuvre limitée pour définir un programme de développement des capacités plus systémique qui puisse s'attaquer aux contraintes institutionnelles multiples affectant l'ensemble de la chaîne de fourniture de services publics. Il en résulte qu'un outil comme l'appui budgétaire est souvent confronté à un problème de maillon intermédiaire manquant. Il s'agit là d'un phénomène entravant sérieusement le service public effectif sur le terrain du fait de l'attention trop limitée qui a été consacrée aux zones critiques (de niveau intermédiaire) de la chaîne de fourniture des services publics, c'est-à-dire aux institutions qui traduisent la politique en résultats concrets sur le terrain[7].

  — **Les fonds restent parfois bloqués au niveau central.** Les partenaires de développement sont de plus en plus préoccupés du manque de dialogue et de mécanismes de reddition des comptes adéquats des opérations d'appui budgétaire sur le décaissement des fonds aux niveaux infranationaux. En pratique, cela signifie que les AL sont encore plus dépossédées de la possibilité de s'acquitter de leur mandat.

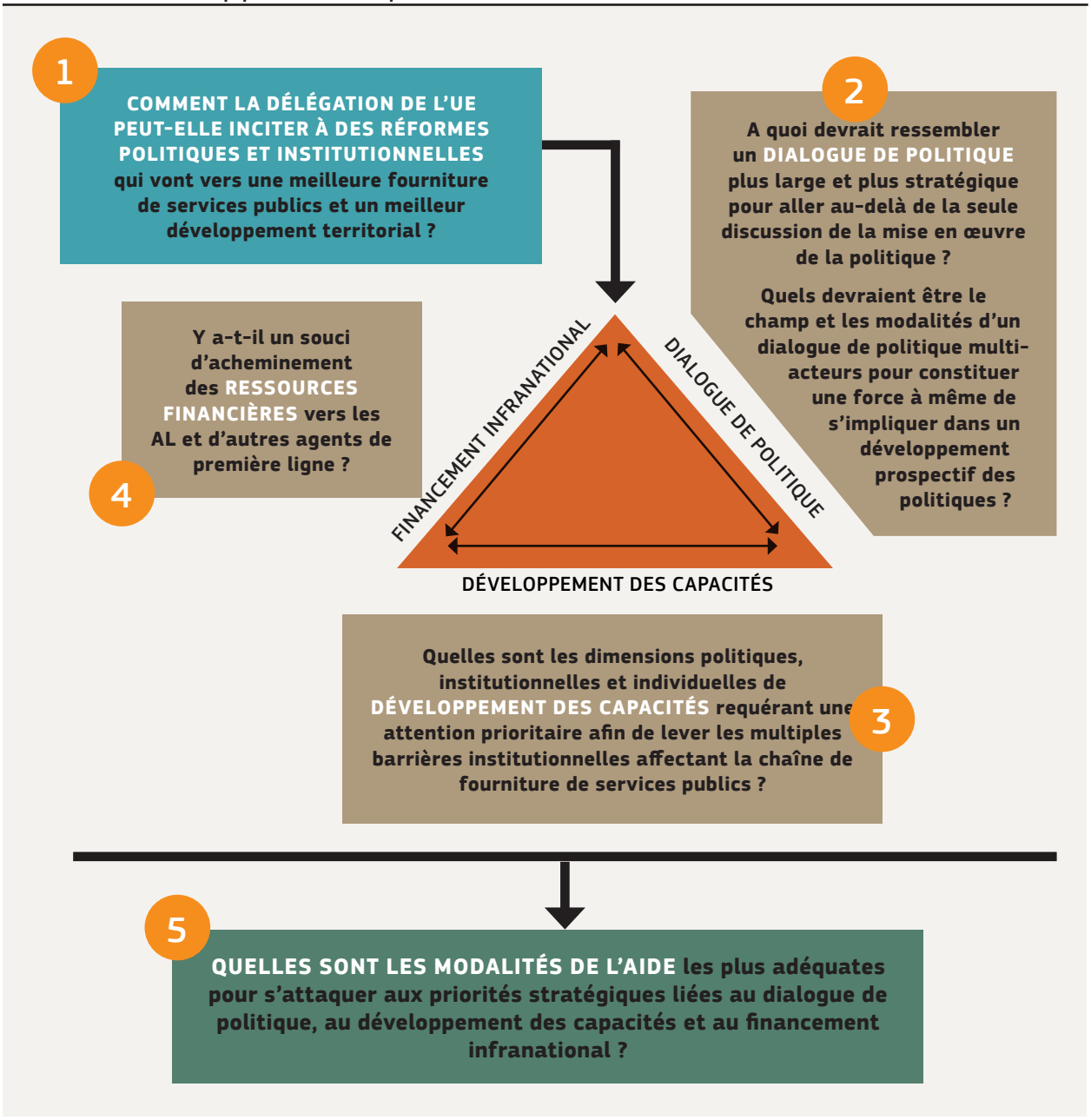
Considérant ces contraintes lorsque l'on opte pour une seule modalité d'aide comme l'appui budgétaire, les délégations de l'UE ont un travail à faire pour trouver, d'une façon pragmatique et concrète, la bonne combinaison de modalités de l'aide pour les interventions de DGLDT qu'elles envisagent. Beaucoup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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

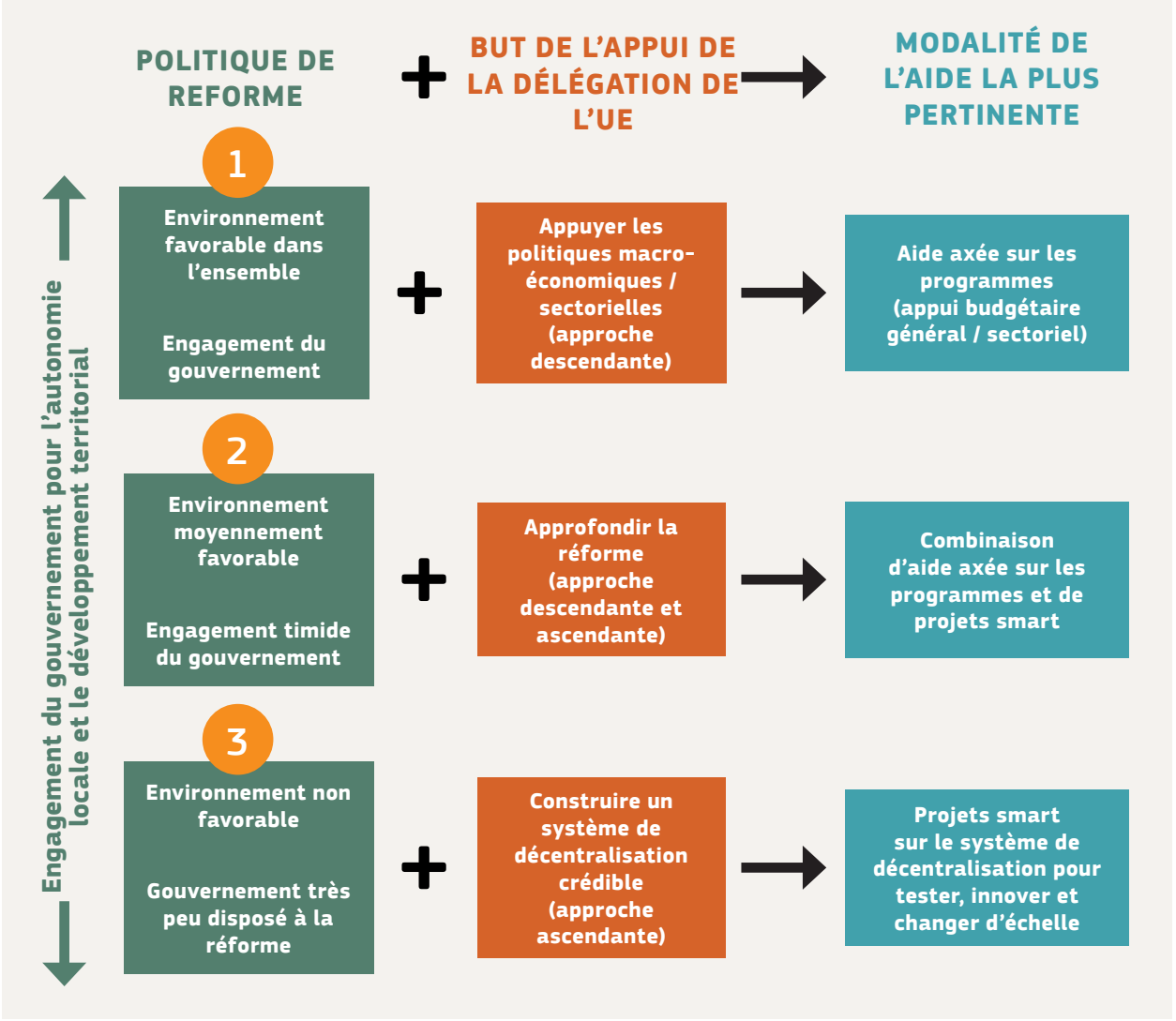
La figure 12.2 illustre comment les délégations de l'UE pourraient choisir de façon pragmatique et stratégique des modalités d'aide appropriées, en phase avec les conditions particulières d'un pays donné.

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

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

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

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



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

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

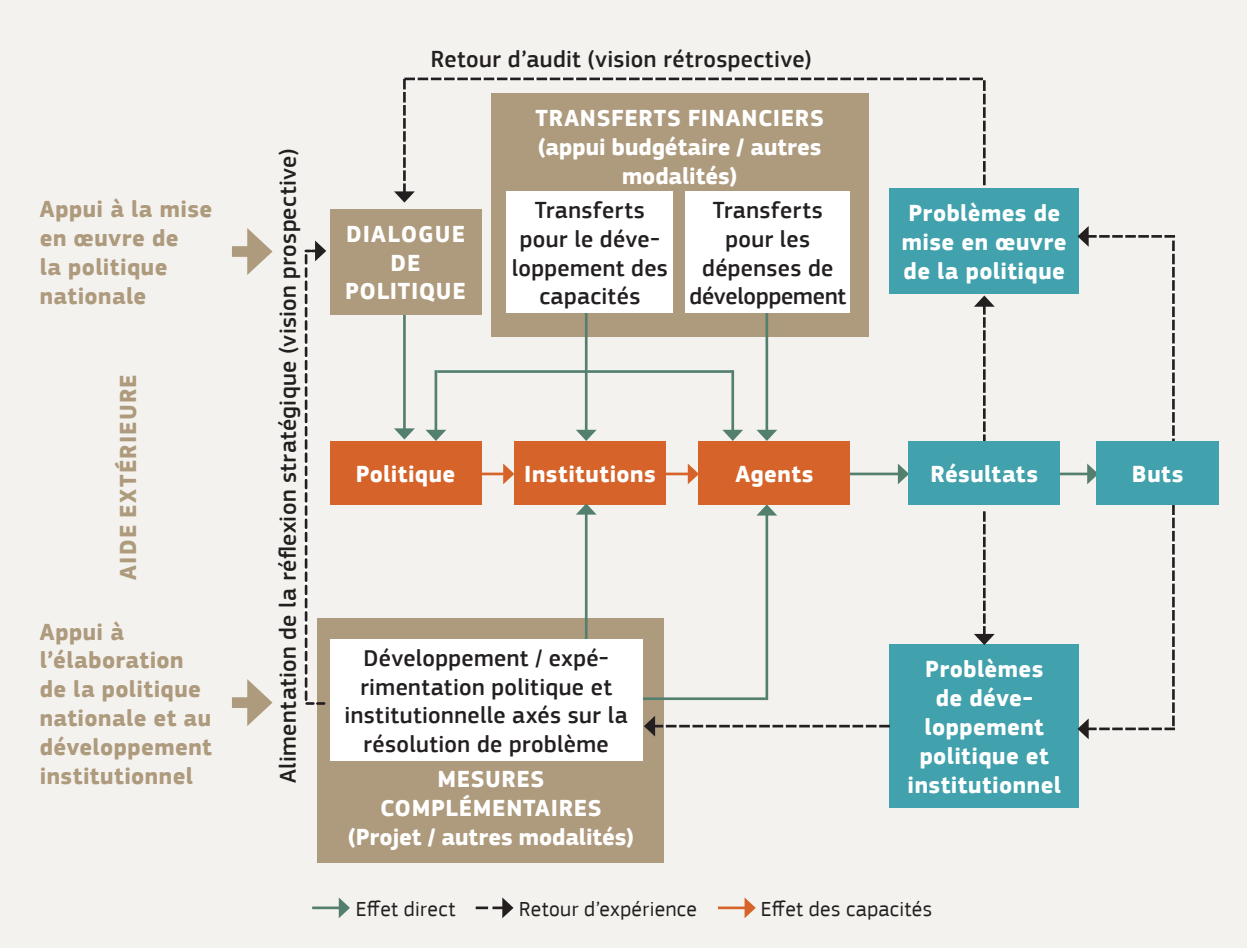
Ces deux processus peuvent requérir différentes modalités d'aide et bénéficieraient d'être vus comme des processus à la fois distincts et connectés (voir figure 12.3).

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

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

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

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



- **Renforcement de capacités.** Il peut résoudre des problèmes systémiques qui limitent la mise en œuvre de la politique telle qu'elle a été décidée. Au-delà du développement des compétences techniques d'agents individuels, il peut aussi améliorer l'environnement institutionnel au sein duquel ces agents travaillent et renforcer les capacités de l'organisme conduisant la formulation et la mise en œuvre de la politique de DGLDT.

- **Dialogue de politique.** Il permet d'évaluer les résultats de développement et les réalisations attendues au regard d'un cadre d'évaluation des performances (CEP / PAF).

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

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

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

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

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

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

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

Cette « seconde voie » d'aide ne devrait pas être confondue avec celle se concentrant sur la mise en œuvre de la politique. Pour que des résultats durables soient atteints, il y a de façon égale un besoin de création d'un « espace sécurisé »[8] où une politique innovante et des solutions institutionnelles pourraient être expérimentées localement, avec une aide extérieure qui prendrait en charge le coût de l'expérimentation et agirait comme un catalyseur de l'action collective locale. Concrètement, l'appui de la délégation de l'UE à la DGLDT peut tirer profit de cette double voie. Les enseignements du travail expérimental pourraient se combiner avec ceux issus de la mise en œuvre de la politique approuvée et des opérations d'appui budgétaire qui y sont liées. Ces deux sources alimenteraient un dialogue de politique plus réaliste et plus stratégique et contribueraient à des réformes faisables et progressives de la politique en partant de la base.

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

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

PARTIE IV

Mettre en œuvre le soutien de l'UE à la DGLDT – modalités et mécanismes financiers

CETTE PARTIE :

- explore comment les délégations de l'UE ¡ euvent choisir et combiner les modalités de l'aide en appui à la décentralisation, à la gouvernance locale et au développement territorial ;
- apporte des conseils sur la façon d'utiliser les modalités d'appui budgétaire pour soutenir le développement territorial et de s'assurer que le financement atteint l'échelon local ;
- décrit et analyse les ingrédients d'une approche de type « projet smart » destinée à l'expérimentation politique et institutionnelle ;
- introduit les potentialités que des mécanismes financiers innovants comme le financement mixte et les fonds fiduciaires de l'UE pourraient apporter à la DGLDT ;
- explique comment tirer le meilleur parti du Programme thématique Organisations de la société civile-autorités locales (OSC-AL) pour encourager une approche territoriale du développement local.

Section 13 : L'appui budgétaire à la DGLDT **85**

13.1 Les trois types d'appui budgétaires 85

13.2 Garantir que le financement de l'appui budgétaire atteigne l'échelon local 88

Section 14 : Promouvoir la DGLDT grâce aux « projets smart » **90**

14.1 Qu'appelle-t-on un projet smart ? 90

14.2 Le champ de l'aide-projet à la DGLDT 92

14.3 Les principaux ingrédients des projets smart 92

14.4 La gestion d'un projet smart expérimental 93

Section 15 : Les mécanismes innovants de financement des autorités locales **101**

15.1 Soutenir les AL via des financements mixtes 101

15.2 Soutenir le financement des autorités locales via des Fonds fiduciaires 104

Section 16 : Promouvoir le développement local / territorial grâce au Programme thématique OSC-AL **106**

16.1 La pertinence du Programme thématique pour la promotion d'une ATDL 106

16.2 Les types d'appui offerts par le Programme thématique OSC-AL 108

16.3 Utiliser le Programme thématique pour ajuster un appel à propositions « sur mesure » 108

16.4 Comment utiliser les mesures d'appui du Programme thématique OSC-AL à l'échelle des pays ? 112

SECTION 13 : L'appui budgétaire à la DGLDT

13.1 Les trois types d'appui budgétaires

D'après les lignes directrices révisées pour l'appui budgétaire et la récente note méthodologique de DEVCO sur « la Fourniture d'appui budgétaire de l'UE dans les contextes décentralisés » (CE, 2016), trois types d'appuis budgétaires peuvent être envisagés pour l'appui à la décentralisation, la gouvernance locale et le développement territorial :

- **Type 1 :** l'appui budgétaire aux réformes de décentralisation et au développement des systèmes des autorités locales (AL) ;
- **Type 2 :** l'appui budgétaire à la fourniture décentralisée de services publics ;
- **Type 3 :** l'appui budgétaire aux politiques de développement axé sur le lieu / aux politiques de développement des autorités locales.

Des programmes peuvent contenir certains éléments de chacun de ces types, mais aussi combiner ces éléments avec d'autres éléments des deux autres types. Les programmes-pays de l'UE qui choisissent de soutenir les réformes nationales de décentralisation (type 1) devront s'engager auprès des autorités locales et souhaiteront aussi éventuellement traduire cet engagement de façon cohérente au sein de leurs diverses opérations. Les délégations de l'UE qui se limitent à prendre en compte la « dimension décentralisation » au sein de leurs opérations sectorielles (type 2) devront d'une façon ou d'une autre aborder la politique nationale de décentralisation et les problèmes structurels rencontrés par les autorités locales pour fournir les services publics ou assurer une reddition des comptes à leurs administrés. Les délégations de l'UE qui préfèrent rester en dehors de l'appui direct à la décentralisation mais s'intéressent à l'autonomisation des autorités locales (type 3) seront inévitablement confrontées à des questions systémiques plus larges, liées aux facteurs déterminants de l'autonomie locale que sont l'état de la réforme et de la décentralisation fiscale. Il en résulte que ces trois types d'opérations d'appui budgétaire peuvent bénéficier d'opérations complémentaires sous forme d'aide projet afin d'assurer un espace « d'expérimentation politique » qui pourrait inspirer la conception de programmes innovants pour le développement local / territorial.

Type 1 : L'appui budgétaire aux réformes de décentralisation et au développement des systèmes des autorités locales

L'appui budgétaire peut être apporté pour aider les pays partenaires à mettre en œuvre leur politique nationale concernant la réforme de la décentralisation et le renforcement des systèmes des AL développementalistes (voir tableau 13.1). Le champ de ces programmes est potentiellement le plus large, mais en pratique cela varie grandement selon :

- la logique politique des réformes de décentralisation ;
- la façon dont le gouvernement partenaire comprend le développement territorial et s'y implique ;
- les caractéristiques existantes et souhaitées pour le système intergouvernemental.

TABLEAU 13.1 **Les possibles objectifs de l'appui budgétaire soutenant les réformes de décentralisation et le développement des systèmes des autorités locales**

CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME	OBJECTIFS ET RÉSULTATS ENVISAGEABLES
Développement d'une stratégie nationale	■ Le développement et l'adoption de stratégies nationales de décentralisation ■ La législation liée à ces stratégies
Introduction de changements systémiques d'ampleur variable	■ L'architecture des systèmes infranationaux de gouvernance et d'administration publique ainsi que les relations de responsabilité qui y sont liées ■ L'affectation des fonctions ■ L'affectation des ressources entre les niveaux de gouvernements ■ Les ressources humaines, les systèmes de gestion et les responsabilités
Assistance financière essentielle	■ Accroître l'autonomie des agents de première ligne pour la fourniture de services publics ■ Mettre en place un système de subvention intergouvernemental permettant aux AL de fonctionner en tant qu'acteur de développement

Sachant leur insistance sur les réformes larges et le renforcement des fonctions centrales du gouvernement, il semble que les « Contrats de bonne gouvernance et de développement » (CBGD) et les « Contrats de réforme sectorielle » (CRS) soient adaptés aux opérations d'aide budgétaire de type 1. Pour autant, les « Contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État » (CRCAE) pourraient aussi être utiles lorsque la gouvernance locale et le développement local sont vus comme essentiels à la sécurisation de la stabilité politique et à la reconstruction de l'État par la base.

Type 2 : L'appui budgétaire à la fourniture décentralisée de services publics

L'appui budgétaire peut être apporté pour aider les pays partenaires à élaborer et mettre en œuvre des politiques et programmes sectoriels qui reposent sur des systèmes décentralisés, à échelons territoriaux multiples, de fourniture de services publics. Ces programmes peuvent chercher à renforcer ces systèmes ou encore à accroître l'autonomie des organismes de première ligne dans la fourniture de services publics, et cela à travers tout le spectre du secteur public infranational. Ils associent typiquement deux combinaisons de mesures :

- la déconcentration des responsabilités de gestion de programme aux branches infranationales des agences centrales ;
- les formes effectives de délégation contractuelle des tâches-clés de planification et de mise en œuvre aux autorités locales.

Cette dernière mesure opérationnalise ainsi le concept de gouvernance multi-échelons et amène les autorités locales à tirer parti de leurs avantages comparatifs (c'est-à-dire la compréhension des priorités locales et la mobilisation des ressources locales) pour l'atteinte des objectifs nationaux. Les dispositions de délégation peuvent aussi être la façon la plus efficace de construire des capacités locales et d'évoluer graduellement vers une dévolution totale de fonctions et de tâches spécifiques.

Les contrats de réforme sectorielle sont l'instrument de choix pour soutenir les opérations de type 2 car ils peuvent aider des secteurs spécifiques des pays partenaires ayant des degrés variables de décentralisation à mettre en place graduellement un système plus efficace de fourniture de services publics de première ligne.

Type 3 : L'appui budgétaire aux politiques territoriales des autorités locales

Les opérations d'appui budgétaire peuvent aussi aider à élaborer et mettre en œuvre des politiques axées sur le lieu afin de promouvoir le développement local / territorial[1]. Elles peuvent soutenir directement une diversité de catégories d'acteurs infranationaux et les mettre en capacité de planifier, financer et mettre en œuvre leurs propres plans de développement territorial de façon stratégique et intégrée. Ceci requiert l'adaptation de la façon dont les interventions sont conçues (voir tableau 13.2).

TABLEAU 13.2 **Adaptations dans la conception des programmes quand l'appui budgétaire soutient les politiques territoriales des autorités locales**

CONTEXTE REQUIS	OBJECTIF	CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME
■ Fort engagement politique national en faveur du développement territorial ■ Haut degré d'autonomie locale ■ Mécanismes efficaces de responsabilité des autorités locales ■ Institutions bien développées pour assurer une conformité financière et des contrôles effectifs	Soutenir directement les acteurs infranationaux et leur permettre de planifier leur propre développement territorial	■ Ce qui doit être mené conjointement avec les autorités infranationales directement concernées, le Ministère des Finance et d'autres agences centrales concernées : — Dialogue sur les politiques — Transferts financiers — Mesures d'appui au développement des capacités — Cadre d'évaluation des performances (CEP) ■ Ce qui doit être géré par les personnes choisies ou par les autorités locales associées : — La responsabilité de la mise en œuvre d'ensemble

Utiliser l'appui budgétaire pour soutenir les politiques de développement local / territorial serait une innovation majeure dans les opérations d'appui budgétaire. Cela « localiserait » l'appui budgétaire et aiderait les gouvernements partenaires à concrétiser leur engagement pour le développement territorial grâce à d'innovants « contrats » central-local pour le développement et la mise en œuvre de stratégies de développement axées sur le lieu. Ce serait particulièrement pertinent dans les pays partenaires où les inégalités spatiales et sociales menacent la cohésion sociale et la stabilité politique et imposent des stratégies innovantes de développement régional / local (voir l'étude de cas Pérou à l'annexe 6). Sa mise

[1] Au sein d'un rapport indépendant commissionné par la DG-REGIO, « une politique axée sur le lieu est une stratégie à long-terme visant à résoudre la sous-utilisation persistante des potentialités et à réduire l'exclusion sociale persistante dans des lieux particuliers grâce à des interventions extérieures et à la gouvernance multi-échelons. Elle promeut la fourniture de biens et services intégrés, adaptés au contexte, et amorce des changements institutionnels » (Barca, 2009). Le concept originellement avancé pour soutenir la réforme de la politique de cohésion de l'UE est également pertinent pour les pays en développement parce qu'il étaie une approche de réduction des disparités territoriales et sociales (et leurs risques associés, les tensions sociales et l'instabilité politique) au moyen d'une croissance inclusive et d'une productivité des territoires renforcée plutôt que de reposer sur des politiques d'État redistributives.

en œuvre demanderait cependant de remplir quelques conditions en termes de contexte (voir tableau 13.2) et de bénéficier d'AL plus grandes et plus capables (autorités régionales, métropoles ou consortia multi-juridictionnels d'autorités locales).

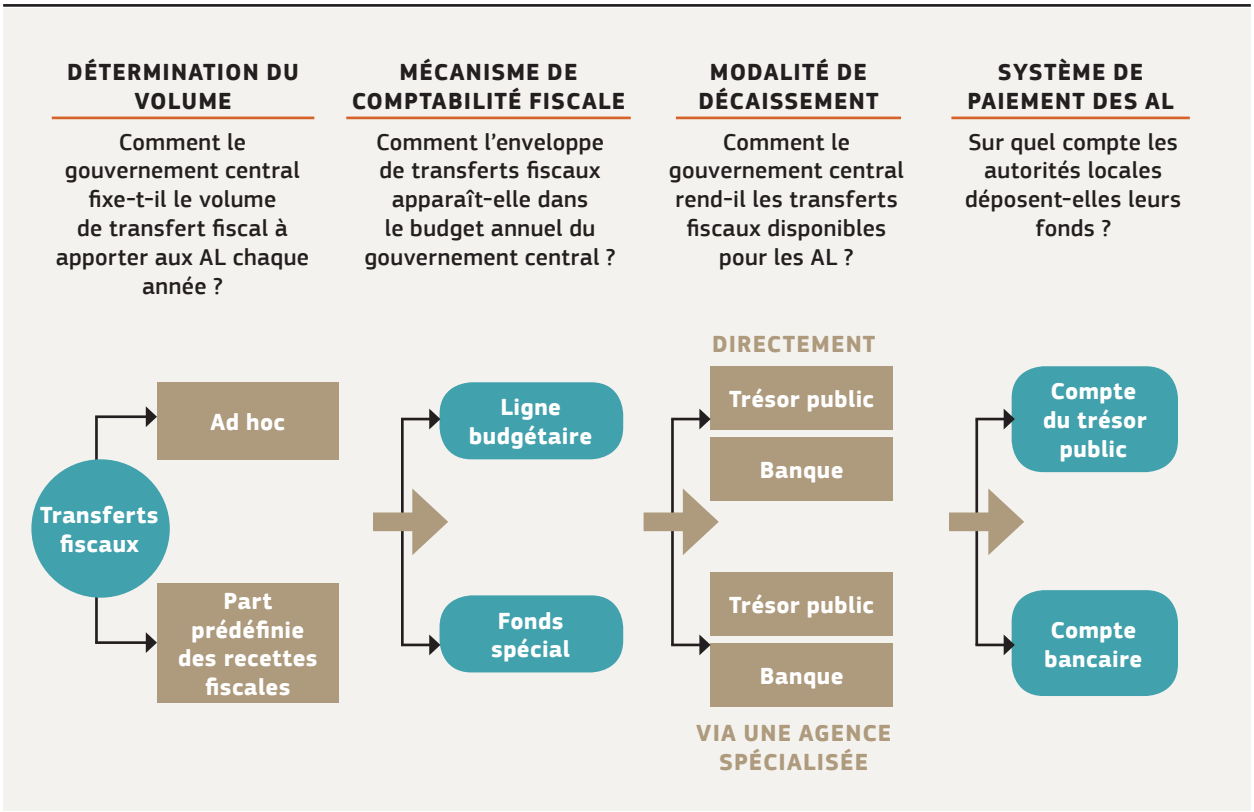
13.2 Garantir que le financement de l'appui budgétaire atteigne l'échelon local

La Communication de 2013 invite les délégations de l'UE à « appuyer les systèmes permettant d'évaluer dans quelle mesure le financement accordé est transféré par l'intermédiaire du trésor public au niveau d'administration locale le mieux approprié. » (CE, 2013, p. 9).

Sur un plan opérationnel, cette invitation est très pertinente. Le manque de mécanismes de dialogue et de reddition des comptes sur le décaissement des fonds aux échelons infranationaux lors du recours aux modalités d'appui budgétaire inquiète de plus en plus les partenaires au développement. Il y a des problèmes récurrents avec les transferts fiscaux intergouvernementaux, surtout quant à leur manque de prédictibilité et de transparence. Concrètement, cela signifie que les financements restent bloqués au niveau central et que les autorités locales n'ont pas les moyens d'assumer leur mandat.

La figure 13.1 illustre les séquences du processus de transfert fiscal, depuis la détermination des montants jusqu'à l'utilisation finale par les autorités locales. Pour suivre la mesure dans

FIGURE 13.1 **Mécanismes de flux des transferts fiscaux**



laquelle les fonds atteignent réellement l'échelon local lors de l'utilisation de la modalité d'appui budgétaire, il est important de :

- conduire un inventaire des différents dispositifs utilisés par les gouvernements centraux pour acheminer les transferts fiscaux et les autres types de financement vers leurs AL ;
- évaluer les principaux risques associés à chaque dispositif ;
- identifier toutes les mesures permettant de réduire (sinon d'éliminer) ces risques.

En conséquence, lorsqu'elle veut évaluer si les dispositions institutionnelles et financières sont prises pour que l'engagement au niveau du gouvernement central soit respecté, la délégation de l'UE doit insister sur trois aspects ultérieurement détaillés dans l'annexe 4 :

- la place des transferts dans le système d'affectation budgétaire du gouvernement central ;
- les modalités de décaissement (ou les canaux d'acheminement utilisés) pour amener les fonds engagés au niveau des AL ;
- le système de paiement utilisé par les AL pour gérer leurs transferts fiscaux.

SECTION 14 : Promouvoir la DGLDT grâce aux « projets smart »

14.1 Qu'appelle-t-on un projet smart ?

Les projets sont de vieux outils de la coopération européenne et internationale au développement ; ils peuvent être une modalité d'aide de grande pertinence pour l'appui à la DGLDT. Cependant, il est important de distinguer deux logiques d'utilisation de la modalité projet pour soutenir la DGLDT.

- **Les projets classiques aident à opérationnaliser une politique nationale de développement existante.** Ils apportent une assistance technique et financière pour soutenir l'investissement, le changement institutionnel et le développement des capacités, requis pour mettre en œuvre cette politique. Durant la dernière décennie, de nombreux projets de ce type ont été financés pour soutenir la mise en œuvre des réformes de décentralisation à mesure que celles-ci devenaient de plus en plus fréquentes dans les pays partenaires de l'UE.

- **Les projets smart ont un mandat plus large et plus ambitieux et sont conçus comme une expérimentation politique et institutionnelle.** Ce type de projet part du postulat que la politique de décentralisation en question peut être incomplète ou mal conçue et / ou que les institutions devant la mettre en œuvre (les systèmes de gouvernance infranationale et d'administration du développement) souffrent de faiblesses structurelles qui empêchent que les objectifs de la politique se convertissent en résultats sur le terrain. Pour s'attaquer à ces faiblesses structurelles, il ne suffit pas de promulguer de nouvelles lois, de formuler des plans d'action ou de fournir assistance technique et formations. Il s'agit plutôt d'appuyer un processus plus profond d'innovation institutionnelle et de remaniement institutionnel visant à « corriger » dans la durée le système politique / institutionnel existant.

> **Les projets smart offrent un laboratoire pour conduire les innovations politiques et institutionnelles sur le terrain de manière à tester des approches réalistes depuis la base et à les changer d'échelle.**

Des expériences suggèrent que cette seconde catégorie de projets est particulièrement pertinente pour l'aide à la DGLDT car elle est bien adaptée à la question du développement et de l'innovation politique et institutionnelle qui est au cœur de la plupart des interventions d'appui à la DGLDT.

Dans beaucoup de pays partenaires, le niveau local de l'environnement et de la réalité institutionnelle de la politique de décentralisation montre un triste visage. Les AL qui ont émergé après plus de trente ans de réformes de décentralisation dans le monde entier sont souvent incapables de tenir la place que l'on attend d'elles en matière de développement. Les raisons en sont soit que :

- les réformes ne les ont pas dotées d'une autonomie véritable vis-à-vis des gouvernements centraux ;

- les réformes, répliquant des schémas normatifs standardisés, ont déversé sur elles des responsabilités obligatoires de façon irréaliste et sans considération pour leur capacité financière ou administrative ;

- une attention inadéquate a été consacrée aux systèmes de redevabilité ascendante et descendante des autorités locales.

Dans tous ces cas, le résultat a été un manque de réponse aux besoins locaux ainsi qu'une motivation et une capacité limitées à mobiliser des ressources locales.

Dans de tels contextes, caractérisés par des réformes de décentralisation plus guidées par des enjeux politiques que par des objectifs de développement, les projets smart en appui à la DGLDT peuvent être d'un grand intérêt. Ils peuvent aider à démontrer que sous conditions d'autonomie et de responsabilité accrues, les AL pourraient faire une vraie différence pour le développement du pays. Afin de récolter ces bénéfices, les projets d'appui extérieur chercheront à promouvoir deux types de partenariats entre les différents acteurs impliqués dans la DGLDT (l'État, les autorités infranationales, le secteur public local, la société civile, le secteur privé).

- **Des partenariats verticaux entre l'État central et les AL.** De tels partenariats permettront que les deux parties puissent finalement fonctionner comme de vrais associés pour le développement. Le pilotage opéré via le projet se concentrera surtout sur l'amélioration du réseau de relations intergouvernementales entre acteurs étatiques à différents échelons territoriaux (échelons qui sont si cruciaux pour une fourniture effective de biens et services publics ainsi que pour les opérations d'appui budgétaire).

- **Des partenariats horizontaux entre AL et organisations du secteur privé local, marchand, non marchand et communautaire.** Ces partenariats permettront de planifier et de financer leurs propres politiques de développement local, d'assurer la co-production de services publics ou la mobilisation de leurs propres sources de revenu et de transferts non conditionnés de la part du gouvernement central. Les projets expérimentaux peuvent donc aider à étendre *de facto* l'espace laissé à l'autonomie locale (même si *de jure* le cadre est plus limité).

Le développement de tels partenariats « verticaux » et « horizontaux » et leur potentiel à mener à l'innovation politique et institutionnelle nourrit la principale raison d'être de l'aide-projet à la DGLDT (voir figure 14.1).

FIGURE 14.1 **Les partenariats horizontaux et verticaux dans les projets smart utilisant une ATDL**

14.2 Le champ de l'aide-projet à la DGLDT

L'aide-projet à la DGLDT peut être apportée par :

- des projets autonomes ;
- des projets qui constituent une composante de programmes sectoriels ;
- des projets qui prennent la forme de mesures d'accompagnement des opérations d'appui budgétaire et visent à renforcer les systèmes nationaux ainsi qu'à solutionner les blocages institutionnels qui affectent l'impact des opérations d'appui budgétaire[2].

Indépendamment du fait d'être des interventions autonomes, des composantes d'un programme sectoriel ou des mesures d'accompagnement au sein d'une opération d'appui budgétaire, les projets qui soutiennent la DGLDT tendent à tomber dans une des trois larges catégories décrites dans le tableau 14.1.

Encore une fois, il faut insister sur le fait que lorsque cela est nécessaire, l'aide-projet peut servir l'objectif de soutien de la mise en œuvre et du fonctionnement des politiques et des systèmes institutionnels existants. Cependant c'est un objectif pour lequel d'autres modalités de l'aide, et particulièrement l'appui budgétaire, peuvent être généralement préférées. En effet, l'avantage comparatif principal de l'aide-projet repose ailleurs, plutôt dans la possibilité d'élaborer des projets conçus comme des outils pour l'expérimentation politique et institutionnelle. Ces projets seront nommés ici « projets smart ».

14.3 Les principaux ingrédients des projets smart

Le caractère distinctif des projets smart en appui à la DGLDT est qu'ils sont conçus comme un processus inclusif d'expérimentation politique et institutionnelle, conduit typiquement au sein de la juridiction d'une ou de plusieurs AL, et impliquant pourtant un réseau souvent complexe d'acteurs supra-locaux et infranationaux. L'objectif d'ensemble est d'explorer, concrètement et en partant de la base, comment le système peut être amélioré ; de générer des leçons et d'adopter des approches alternatives qui peuvent nourrir le dialogue politique et, au fil du temps, s'institutionnaliser à l'échelon national.

Il existe plusieurs expériences documentées de projets smart qui ont cherché à construire un système de décentralisation effective depuis la base. Ce qui reliait ces fructueux projets smart était constitué des trois ingrédients suivants. Tous ces projets smart ont en commun :

- une vision claire de la nécessité de donner le pouvoir aux AL d'agir en acteurs de développement par l'augmentation de leur marge d'autonomie et l'élargissement de leur champ d'action ;
- une recherche de liens avec différents acteurs et échelons du système ;
- une mise en œuvre flexible et axée sur les processus, connectée avec les systèmes et procédures nationaux.

[2] L'importance des mesures d'accompagnement a pris de l'ampleur durant la dernière décennie, à la fois en termes de ressources impliquées et champ des questions couvertes par l'appui budgétaire (au-delà de l'accent mis initialement sur la gestion des finances publiques (GFP) et sur la gestion des risques fiduciaires). Par exemple une récente étude des opérations d'appui budgétaire financées par l'Allemagne en Afrique subsaharienne a rapporté que le ratio « mesures d'accompagnement » sur « transferts financiers » a augmenté de moins de 5 % à plus de 60 % entre 2003 et 2013 (DEval, 2015).

TABLEAU 14.1 **Les trois catégories de projets smart soutenant la DGLDT**

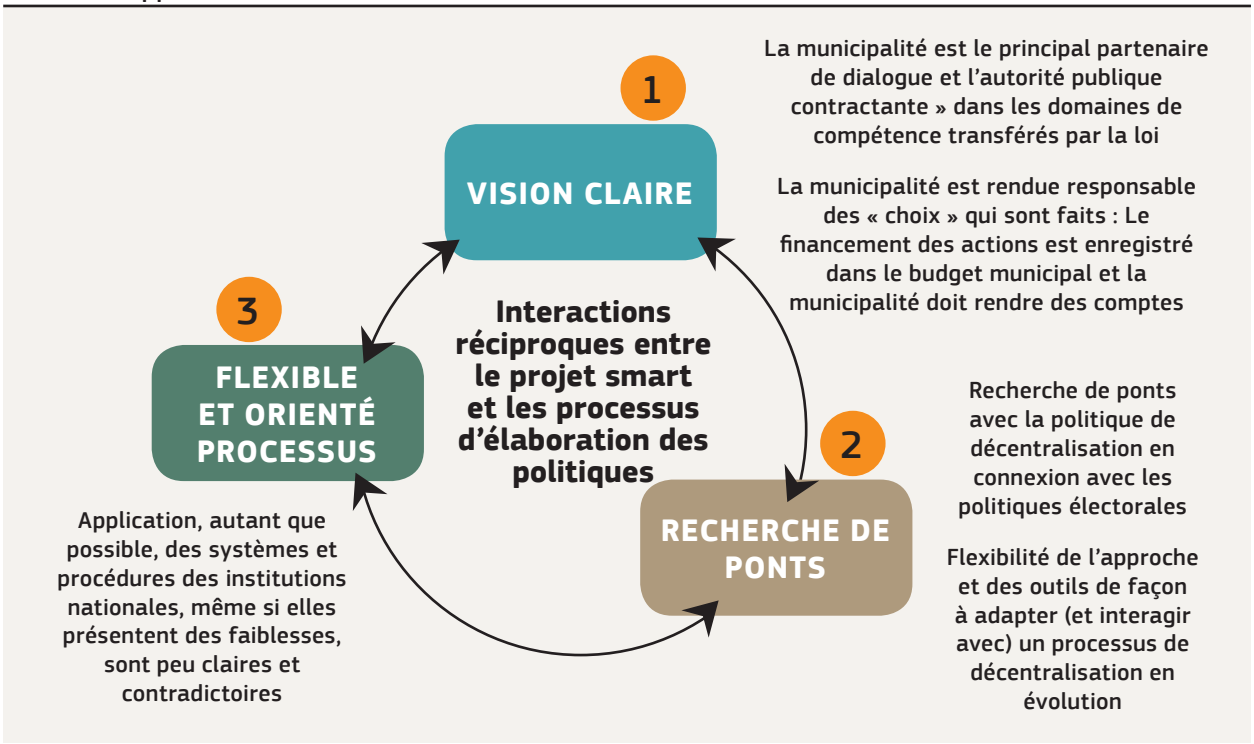
CATÉGORIES	DESCRIPTION
1. Projets soutenant la gestion et le développement des politiques de DGLDT	Ce premier type recouvre des projets qui apportent des services de conseil technique et politique pour l'élaboration de stratégies nationales de décentralisation et de programmes de mise en œuvre autant que pour la révision et le développement de cadres constitutionnels, légaux et règlementaires au sein desquels un système d'autorité locale autonome et responsable peut fonctionner. Une contribution effective au développement d'une politique nationale pour promouvoir le développement territorial pourrait aussi être apportée par des projets qui appuient l'élaboration et la mise en œuvre de la politique urbaine nationale et de la politique de développement rural d'une manière qui renforce le rôle des autorités locales. A cette catégorie appartiennent aussi les projets qui apportent des services de conseil technique et politique aux ministères et autres agences centrales avec la responsabilité générale d'orienter le processus de réforme de décentralisation et de guider sa mise en œuvre.
2. Projets soutenant le changement institutionnel au sein du système national de gouvernance et d'administration	Ce second type, qui peut constituer la catégorie la plus large, recouvre des projets de renforcement des systèmes nationaux et de développement de capacité des institutions et des agents au sein de ceux-ci. La question principale ressort typiquement de la gestion des finances publiques, afin de s'assurer que les institutions chargées de la décentralisation fiscale et de la gestion des finances locales sont en phase avec les objectifs de la politique de réforme de la décentralisation. Au-delà des aspects de réforme de la gestion des finances publiques (GFP), les projets de cette catégorie peuvent aussi aider à structurer les administrations infranationales, à réformer la gestion des ressources humaines locales et à construire la capacité administrative et technique pour la gestion du développement local. Ils peuvent également aider à construire un système adéquat pour l'appui et la supervision de l'État auprès des autorités locales émergentes ainsi qu'à élaborer des mécanismes de responsabilité sociale effectifs.
3. Projets soutenant le développement intersectoriel et la fourniture de services par des organismes infranationaux	Le troisième type inclut des projets visant à développer la capacité des organismes de première ligne à gérer le développement local et à apporter des résultats. Les projets de ce type peuvent fournir de l'assistance technique ainsi qu'un peu d'assistance financière aux autorités locales pour les aider à fournir des services particuliers, à encourager le développement économique local et à gérer l'environnement local. Des projets sectoriels spécifiques peuvent aussi être particulièrement intéressants pour aider les agences étatiques concernées à faire passer le processus de réaffectation des fonctions entre les niveaux de gouvernance, et à passer ainsi de la fourniture directe de service au financement, à la régulation et au suivi des performances des autorités infranationales et d'autres organismes de première ligne dans la fourniture de services publics.

Ces caractéristiques sont illustrées à la figure 14.2 telles qu'elles ont été appliquées à Madagascar dans le cadre du programme ACORDS (Appui aux communes et organisations rurales pour le développement du sud) mené avec le soutien de l'UE. Cet exemple est détaillé dans l'encadré 4.1. Pour d'autres exemples illustrant la valeur et la faisabilité des projets smart et expérimentaux, voir annexe 5.

14.4 La gestion d'un projet smart expérimental

Soutenir la DGLDT veut dire accompagner des changements politiques et institutionnels qui transforment le système infranational de gouvernance et d'administration publique pour le rendre plus « développementaliste ». Les projets smart qui ont réussi ont montré que la modalité d'aide-projet peut être particulièrement pertinente pour accompagner une réforme politique et institutionnelle et peut avoir des avantages comparatifs par rapport à d'autres modalités d'aide pour favoriser l'émergence de solutions réalistes grâce à l'expérimentation

FIGURE 14.2 **Les caractéristiques d'un projet smart telles qu'utilisées dans le programme malgache ACORDS d'appui à la DGLDT**



locale menée par des organismes de développement de première ligne. La question reste pourtant de savoir quelle sorte de projets est nécessaire pour garantir que ces avantages comparatifs soient convertis en quelque chose de concret.

La réponse peut se trouver dans la formulation d'une nouvelle génération de projets smart qui appuient la DGLDT en mettant en place des « Dispositifs d'Innovation Politique et Institutionnelle » (DIPI) caractérisés par :

- une unité de gestion qui, par opposition aux unités de gestion de projet (UGP) du passé, peut réellement accompagner et faciliter la recherche de solutions innovantes plutôt que d'exécuter des plans tout faits ;
- la capacité à fournir une aide financière directe aux autorités locales participantes afin d'accroître leur marge de manœuvre fiscale et de stimuler un apprentissage et un développement des capacités par la base.

Les changements institutionnels et le développement des politiques guidés par la pratique ne suivent pas des voies linéaires et prédéterminées. Ils requièrent le « bon type d'organisme », avec la capacité de coordonner des acteurs divers et de faciliter les processus de prise de décision, sur des temps longs et en dépit des inévitables hauts et bas rencontrés. Ceci n'est pas une tâche pour les UGP du passé, étroitement centrées sur la gestion des opérations planifiées et la comptabilité des ressources financières du projet. Cet appui au changement requiert une entité de coordination ayant un mandat bien plus large.

ENCADRÉ 14.1 **ACORDS – Renforcer la collaboration entre autorités locales, communautés, administration locale et services déconcentrés de l'État à Madagascar**

Le programme ACORDS (60 millions d'EUR) a été conçu comme une expérimentation de politique de décentralisation dans un contexte où la réforme de décentralisation avait été légalement adoptée mais pas mise en œuvre. ACORDS a mis les gouvernements locaux au centre de l'approche, et ceci dans un pays ayant un cadre de décentralisation national très faible et incomplet.

Le point de départ du programme était de soutenir les municipalités en tant « qu'autorités contractantes ». Le programme reposait sur l'apport de financement direct aux autorités locales pour la fourniture d'un éventail de services publics qui leurs étaient dévolus par la législation et la règlementation nationales. L'appui financier direct aux autorités locales a offert l'opportunité de faire du développement de capacités en situation professionnelle et axé sur la demande, non seulement pour les AL mais aussi pour les services déconcentrés et les administrations locales.

ACORDS a permis à Madagascar de tester en conditions réelles et d'institutionnaliser progressivement : a) les mécanismes et les règles des transferts financiers du central vers le local ; b) le développement de procédures participatives décentralisées pour la planification, la programmation, la budgétisation et la mise en œuvre locales de projets de développement et de fourniture de service public au niveau local et c) l'introduction de mécanismes durables pour l'appui technique/administratif aux autorités locales et pour la supervision effective de leur performance.

Le programme a fourni une démonstration empirique et un travail analytique sur la façon dont la décentralisation marche réellement sur le terrain. La connaissance qui a ainsi été générée a été partagée au niveau du dialogue de politique national afin de nourrir et d'influencer le processus d'élaboration des politiques et le dialogue de politique au niveau du pays.

Les deux caractéristiques du programme étaient :

- l'évolution de l'équipe de direction quittant le titre « d'Unité de Gestion de Programme » pour évoluer vers une « Unité de Facilitation » agissant comme un coordinateur et un animateur d'un processus de « renforcement de l'État » par la base ;
- la décision d'assurer un financement direct aux 267 AL des 9 régions via des appels à propositions lancés par « l'Unité de Facilitation » et gérés au moyen de devis-programmes.

Faire un usage créatif des procédures des bailleurs de fonds

Un grand défis auquel le programme ACORDS a été confronté était la décision de la Commission européenne de ne pas donner le feu vert pour octroyer des subventions directes aux autorités locales comme moyen de développer leurs capacités et de garantir leur autonomisation. A la place, la coordination d'ACORDS a dû utiliser la procédure standard d'appels à propositions. Pour plusieurs raisons, cette procédure était considérée comme mal adaptée à l'appui d'autorités locales fragiles faisant l'objet d'un projet visant à l'expérimentation de nouveaux systèmes.

- La philosophie de compétition inhérente aux appels à propositions va directement à l'encontre de la promesse d'une distribution équitable des ressources publiques qui caractérise les processus de décentralisation.
- L'approche des appels à propositions part du postulat que le bénéficiaire a déjà les compétences et capacités nécessaires pour proposer une action et l'exécuter. Ce n'était pas le cas pour les AL visées par ACORDS. Cela n'avait donc pas de sens d'introduire la compétition avant que le développement des capacités ait effectivement pris place.
- Certains critères de sélection sont en fait en contradiction avec le cadre légal et les compétences d'une municipalité. Par exemple, évaluer la justification d'une action proposée par la municipalité relève de sa seule prérogative (d'après ses compétences définies par la loi). Cette appréciation n'est pas du ressort d'un organisme extérieur tel qu'un bailleur de fonds.

Confrontée à cette situation, la coordination du programme a trouvé des moyens créatifs de concilier les procédures de l'UE et la nature innovante d'ACORDS. La solution a été d'adopter l'instrument appel à propositions mais en même temps de l'adapter à la philosophie d'intervention du projet. Les critères d'éligibilité et les processus de sélection ont donc été modifiés pour respecter la nature particulière et l'identité des AL (en tant que représentantes du secteur public local et composantes d'un système de décentralisation plus large), ainsi que pour s'adapter à leurs capacités limitées.

Une approche d'apprentissage par la pratique

Le fait d'être expérimental, adaptatif et utilisant l'apprentissage par la pratique, a eu un profond impact sur la façon dont le projet ACORDS a été mis en œuvre. La tâche principale a été d'examiner systématiquement la pertinence des stratégies de mise en œuvre qui avaient été adoptées. Une telle approche rompt avec la culture classique de l'aide internationale au développement. Elle n'est pas non plus alignée sur les pratiques standards des autorités étatiques et du secteur public malgaches.

Une pression considérable a également été mise sur l'équipe de coordination du projet. Il s'est avéré difficile d'encourager constamment le travail expérimental tout en assurant l'exécution (en ce compris l'exécution budgétaire). La capacité de l'équipe de facilitation à faire face à cette situation instable, à accepter les échecs et à réinventer de nouvelles approches est vue comme une des principales réussites du programme. Tous ces remaniements ont également obligé l'équipe à repartir de zéro et à réapprendre alors qu'elle commençait juste à maîtriser un système donné.

Plus d'information et d'outils sur l'expérience ACORDS : http://labdec-mada.org/index.php/synthese.

La gestion d'un Dispositif d'Innovation Politique et Institutionnelle

Un DIPI a trois fonctions principales.

- **Le DIPI agit comme un coordinateur et un animateur** des dialogues stratégiques, spécifiques à un lieu et axés sur la résolution de problèmes, entre les acteurs concernés : AL, fournisseurs de services potentiels (des secteurs privés marchands et non marchands), représentants des groupes d'usagers, des ministères et autres agences centrales.

- **Le DIPI soutient l'expérimentation** par les acteurs locaux de solutions institutionnelles innovantes pour les problèmes de gouvernance locale et de fourniture de service public qui ont été identifiés. A cette fin, l'apport de financement direct aux autorités locales participantes devrait être compris comme un incitatif à l'expérimentation d'une meilleure planification du développement local et de meilleures pratiques de fourniture de service public. Cet apport de financement direct pourrait aussi être vu comme un incitatif à l'encouragement de l'engagement citoyen et de la mobilisation de ressources locales autour des priorités locales et de l'atteinte des objectifs nationaux (comme les ODD nationaux). L'expérimentation devrait avoir une portée systémique et inclure d'une part l'amélioration des pratiques et capacités de supervision de l'État sur les systèmes des AL (le lien de partenariat vertical) et d'autre part le développement de formes de partenariats public-communautés-privé pour la co-production d'infrastructures et de services publics, ainsi que pour l'encouragement de la citoyenneté active (le lien de partenariat horizontal).

- **Le DIPI développe et gère une plateforme d'apprentissage** qui s'inspire du suivi-évaluation axé sur les politiques et d'autres efforts analytiques comme des études techniques ou la rédaction de documents d'orientation politique par des universités ou des groupes de travail à l'échelle nationale. Ceci sert tout d'abord à générer des données empiriques sur la façon dont les contraintes politiques et institutionnelles actuelles restreignent la capacité des AL à agir en acteurs de développement. En second lieu, cela permet de s'assurer que les leçons apprises et les bonnes pratiques qui ont été développées sont effectivement partagées avec les décideurs politiques, après avoir été débattues avec un comité consultatif multi-acteurs du DIPI composé d'acteurs-clés comme l'organisme national dirigeant le processus de réforme de la décentralisation ainsi que d'autres ministères centraux et techniques, d'OSC et d'associations d'AL[3].

La pratique montre l'importance cruciale d'une sélection minutieuse par la délégation de l'UE de l'entité gestionnaire en charge du DIPI. La connaissance des procédures financières et administratives de l'UE n'est pas suffisante, l'équipe doit avoir la bonne combinaison de compétences de facilitation de processus et de compétences de gestion de programme (voir encadré 14.2).

Différentes options s'offrent aux délégations de l'UE en termes de procédures pour mettre en place le dispositif et sécuriser les services qui assureront sa gestion efficace :

- un appel d'offres international pour les services d'une firme privée ;

- un appel à propositions ouvert aux organisations internationales, aux organisations de la société civile et aux associations internationales d'AL ;

[3] De façon à assurer une véritable participation des OSC et des AAL à ce comité consultatif, un appui ciblé pourrait être envisagé grâce au Programme thématique OSC-AL.

ENCADRÉ 14.2 **L'art de la facilitation de processus au sein d'un DIPI**

L'entité en charge de la gestion de l'expérimentation politique et institutionnelle depuis la base devrait être correctement dotée en ressources financières et en ressources humaines, entre autres avec des experts en facilitation de processus. Le rôle de ces facilitateurs de processus est bien différent de celui des directeurs des traditionnelles UGP. Pour pouvoir accompagner efficacement les processus de changement dans le pays, on attend des équipes impliquées qu'elles aient des compétences et de l'expérience en :

- « écoute » des différents acteurs / parties prenantes – pour chercher à comprendre leurs intérêts et motivations ;
- « conseil » aux acteurs locaux pour chercher les solutions les plus adaptées ;
- « médiation » (lorsqu'il y a de la méfiance ou lorsque des intérêts contradictoires doivent être conciliés) ;
- « accompagnement de l'apprentissage » grâce à des plateformes locales et des systèmes de suivi-évaluation ;
- « mise en relation » des acteurs et des niveaux de gouvernance (pour assurer que les enseignements utiles sont étendus à l'échelle supérieure et influencent les politiques et pratiques futures).

La mobilisation d'une expertise locale indépendante est essentielle pour faciliter une compréhension en profondeur des dynamiques et réalités politiques et institutionnelles. Une expertise externe peut aussi amener de la valeur ajoutée en apportant des expériences d'autres pays et en jouant le rôle de médiateur neutre entre différents groupes d'acteurs locaux.

- l'attribution directe à des associations nationales d'AL, là où elles sont les seules à fournir les services attendus ;
- une convention de délégation, avec une organisation internationale ou un État-membre.

La figure 14.3 illustre ce à quoi pourrait concrètement ressembler un tel DIPI sur le plan des différents acteurs / organismes impliqués, des rôles remplis par chacun d'entre eux et des instruments de financement utilisés.

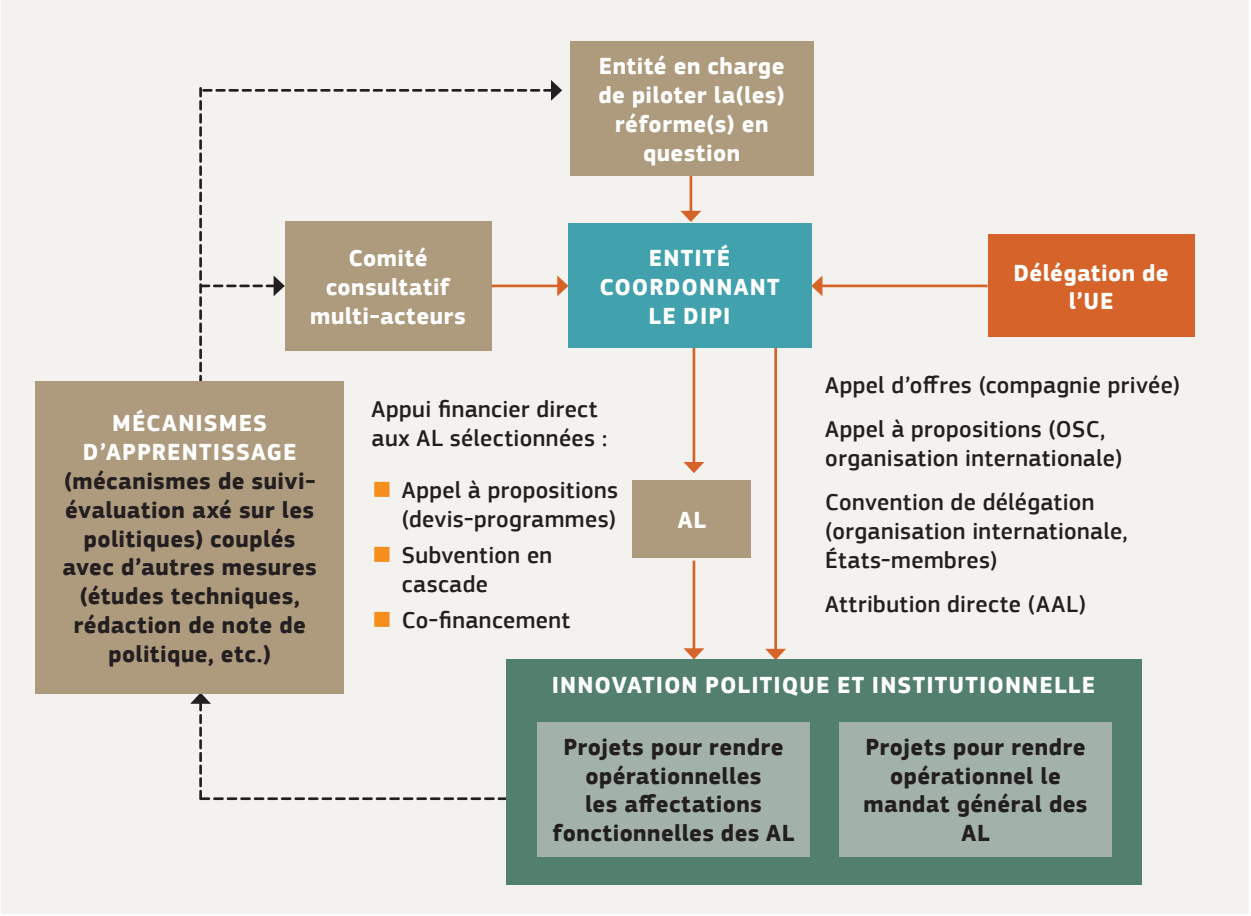
De l'importance d'un appui financier direct aux autorités locales

Il y a trois raisons principales qui expliquent que les projets smart placent le financement direct des autorités locales au cœur de leur action.

- **L'appui financier direct est la porte d'entrée pour renforcer les capacités de tous les acteurs des niveaux de gouvernance infranationaux.** Les projets smart utilisent l'espace d'expérimentation dans lequel ils opèrent pour inverser l'approche classique de la décentralisation fiscale (c'est-à-dire transférer les fonds une fois seulement que les fonctions existent et que les capacités sont démontrées). Pour ce faire ils considèrent qu'un financement de démarrage est un prérequis pour un réel développement des capacités en ce qu'il permet un apprentissage en conditions de travail réelles. Au quotidien, les AL seront confrontées à une myriade de problèmes concrets et l'apprentissage peut progressivement prendre place au cours du processus de résolution de ces difficultés (en restant toujours dans le cadre des lois et des systèmes nationaux existants).

  L'intérêt de l'appui financier direct s'applique également à l'ensemble du secteur public local, en ce compris les services déconcentrés de l'administration centrale et d'autres agences publiques actives dans la localité. Ces acteurs doivent aussi appréhender les implications pratiques des réformes de décentralisation et adapter leurs propres rôles et façons de travailler grâce à des approches d'apprentissages par la pratique. Un bon exemple est la nécessité des services

FIGURE 14.3 **Le Dispositif d'Innovation Politique et Institutionnel en pratique**

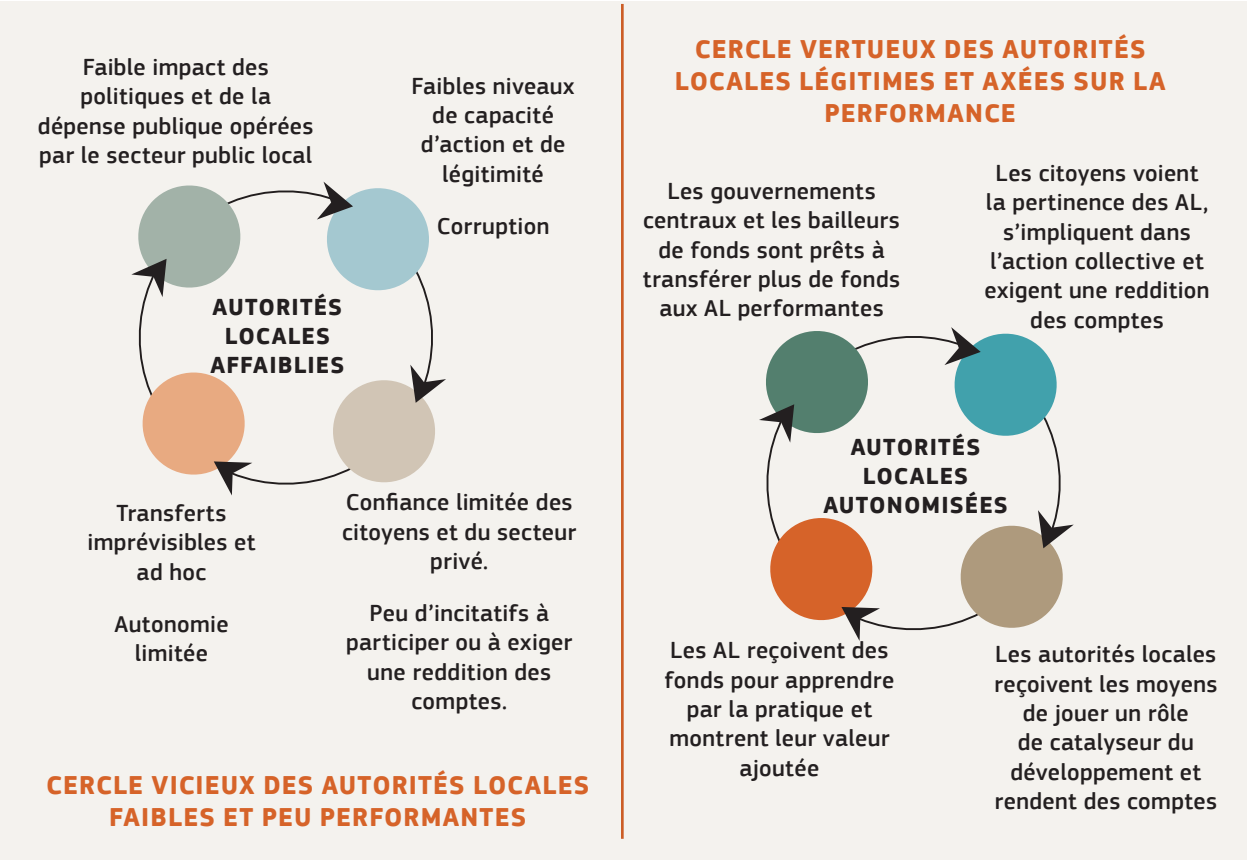


déconcentrés de rompre avec la gestion pyramidale de commandement des opérations qui ont ralenti l'autonomisation des AL. Leur nouveau rôle est de remplir un ensemble de fonctions d'appui et de supervision essentielles auprès des AL afin que celles-ci puissent être pleinement actrices de développement. Les projets smart peuvent aider le secteur public local à s'impliquer dans les processus d'adaptation institutionnelle et de changement d'attitude.

- **Le financement direct aux autorités locales permet au projet de jouer le rôle de « laboratoire » pour l'innovation.** De façon à donner vie à des réformes de décentralisation virtuelles, les projets smart peuvent apporter le financement au démarrage permettant d'expérimenter (en restant toujours dans le cadre des lois et des systèmes nationaux existants), de tester des modèles viables (pour la planification locale, l'investissement, la passation de marchés, etc.) qui pourraient être institutionnalisés au fil du temps.

- **Le financement direct aux autorités locales peut aider à renouer le lien entre action autonome des autorités locales et reddition des comptes.** En rendant les autorités locales responsables de leurs propres choix en matière de politique publique, une nouvelle sorte de processus politique local peut émerger, impliquant les citoyens et orientée vers plus de transparence et de reddition des comptes dans la fourniture / coproduction de services publics. Ceci peut progressivement changer la perception négative des AL par les citoyens et peut aussi induire une attitude très différente vis-à-vis des impôts. La pratique montre que les populations locales sont plus inclines à payer des impôts si les AL sont perçues comme bonnes gestionnaires des affaires publiques. Une utilisation stratégique de l'approche-projet peut donc contribuer à réduire le cercle vicieux qui diminue la capacité d'action et la légitimité des AL et permettre de le convertir en un cercle plus vertueux illustré à la figure 14.4 (Zhou, 2007).

FIGURE 14.4 **Vers un cercle vertueux pour les AL légitimes et axées sur la performance**



Source : adapté de Zhou, 2007.

Options pour acheminer un financement direct aux autorités locales

Trois options principales permettent d'acheminer directement des ressources financières vers les AL en utilisant les approches-projets :

- **Appels à propositions.** Les processus d'appels à propositions sont gérés soit directement par la délégation de l'UE (avec l'inconvénient de coûts de transaction potentiellement élevés), soit par une compagnie privée chargée du DIPI mentionné précédemment (à la suite d'un appel d'offres international et fonctionnant dans ce cas par devis-programmes).

- **Subvention directe aux autorités locales.** Ces subventions sont coordonnées via l'entité de gestion recevant la subvention de la part de l'UE (ex. : une organisation internationale, une OSC nationale ou internationale ou une AAL sélectionnée par un appel à propositions) et utilisant un système de subvention en cascade pour permettre le financement direct des AL.

- **Cofinancement (convention de délégation).** Cette situation prévaut lorsque l'UE délègue la gestion du financement à une organisation internationale (ex. : Banque mondiale, PNUD, FENU, etc.), ouvrant des opportunités pour le financement direct (en utilisant les procédures de l'entité déléguée).

Toutes les voies portent des avantages et des inconvénients, mais les deux dernières méthodes d'acheminement liées à l'attribution directe portent un plus grand potentiel pour soutenir les DGLDT que les appels à propositions (voir encadré 14.3). Quelle que soit la voie

ENCADRÉ 14.3 **Pourquoi l'attribution directe offre-t-elle plus de potentiel aux projets pour appuyer la DGLDT ?**

L'outil classique pour acheminer les ressources vers les acteurs non étatiques est l'appel à propositions. Bien qu'il ait quelques atouts évidents, la pratique a démontré que cet instrument n'est pas approprié pour stimuler les processus d'apprentissage par la base et pour autonomiser les autorités locales dans un contexte caractérisé par des faiblesses institutionnelles majeures (comme dans le cas de Madagascar présenté à l'encadré 14.1.

- La philosophie de compétition inhérente aux appels à propositions peut aller à l'encontre du principe d'un partage plus équitable des ressources publiques envisagées par la politique nationale de décentralisation dans un pays donné.
- Le système des appels à propositions impose que les demandeurs démontrent qu'ils ont les capacités et le savoir-faire pour être éligibles au financement, alors que dans le cas des AL le financement est nécessaire pour construire cette capacité.
- Les processus d'approbation des appels à propositions ne sont pas compatibles avec les prérogatives des autorités locales de faire leurs propres choix en termes d'actions publiques appropriées.

Les subventions directes apportent une façon bien plus attractive d'opérer lorsque le but explicite est de placer les AL au poste de commande et de promouvoir des processus d'apprentissage par la base tout en respectant les principes et normes nationales en matière de décentralisation. Elles évitent les limitions susmentionnées de l'approche appels à propositions et sont en accord avec le cadre légal de la plupart des pays partenaires.

utilisée, les délégations de l'UE doivent éviter les systèmes parallèles. Le financement direct aux autorités locales devrait être coordonné autant que possible via le système de finance public local existant.

Pour offrir aux autorités locales et autres institutions –clés une véritable expérimentation et un réel apprentissage, il est également essentiel de réduire la pression de décaissement. La pratique montre que si le projet subit trop de pression pour dépenser l'argent dans un temps donné, l'innovation peut rapidement devenir un objectif secondaire. Les acteurs locaux sont alors enclins à se reposer sur des procédures toutes faites pour accéder aux fonds plutôt que de suivre leurs propres voies (parfois chaotiques) de développement institutionnel.

SECTION 15 : Les mécanismes innovants de financement des autorités locales

La Communication de 2013 de l'UE sur les AL insiste sur la nécessité « d'étudier le recours à des modalités de financement novatrices qui facilitent un accès souple, transparent et d'un bon rapport coût-efficacité aux ressources au niveau local. [...] cela pourrait englober l'octroi de subventions fondées sur les performances pour la fourniture de services locaux [...] » (CE, 2013, p. 8). Donc en addition à l'utilisation de l'appui budgétaire ou des projets smart pour acheminer directement les fonds vers les AL (discutés respectivement aux sections 13 et 14), les délégations de l'UE peuvent aussi réfléchir à la mesure dans laquelle de nouveaux mécanismes de financement pourraient devenir pertinents pour les AL. Dans ce contexte, deux instruments financiers innovants peuvent se révéler intéressants pour les délégations de l'UE qui cherchent à accroître l'autonomie des autorités locales.

- **Les Financements mixtes**, c'est-à-dire l'utilisation d'un volume limité de subvention afin de mobiliser des ressources financières pour des projets de développement, particulièrement via la constitution d'une Facilité d'investissement.

- **Les Fonds fiduciaires de l'UE**, c'est-à-dire un outil d'acheminement rapide partagé avec d'autres bailleurs de fonds pour réagir aux situations d'urgence et post-urgence ainsi que pour mener des actions thématiques.

15.1 Soutenir les AL via des financements mixtes

Le terme de Financement mixte se réfère à un mécanisme qui lie une composante de subvention, fournie par l'aide publique au développement (APD), à des prêts consentis par des établissements publics ou des prêteurs commerciaux. Alors que la partie subvention se réfère à un transfert opéré sous forme de devises, biens ou services pour lequel aucun remboursement n'est attendu du pays récipiendaire, le prêt implique un remboursement du principal et des intérêts par le bénéficiaire du prêt.

- **La partie subvention est envisagée comme catalyseur pour la mobilisation de financements additionnels (les prêts).** Elle permet d'importants investissements dans les pays partenaires de l'UE (généralement dans le domaine de l'infrastructure, de l'énergie ou des projets de développement du secteur privé) tout en réduisant l'exposition aux risques. La subvention (ou l'équivalent-subvention) peut prendre des formes diverses, le plus souvent des subventions directes à l'investissement, la bonification de taux d'intérêt, l'assistance technique et l'atténuation des risques financiers (voir tableau 15.1).

- **La partie prêt vient d'organismes financiers multilatéraux et bilatéraux.** Les organismes financiers participants doivent être des institutions européennes de financement du développement, ou des institutions européennes de financement qui ont un mandat du secteur public, ou encore des agences de développement. Pour être éligibles à la gestion de fonds de l'UE, ces organismes doivent être évalués afin d'être accrédités par la Commission européenne.

TABLEAU 15.1 **Les différents types de subventions liées aux financements mixtes de l'UE**

TYPE	DESCRIPTION
Études de faisabilité et assistance technique	De telles subventions sont destinées à améliorer la préparation et la mise en œuvre du projet. Elles peuvent être utilisées pour : a) améliorer l'efficience d'un projet et / ou faciliter le transfert de compétences dans certains domaines ; b) accélérer le démarrage de projets, la mise en œuvre, la gestion ainsi que la durabilité de l'investissement et c) aider à préparer le montage financier approprié qui peut éventuellement être un futur financement mixte avec une autre subvention et un prêt.
Subventions d'investissement	Cette catégorie de subvention peut être utilisée pour : a) apporter un capital à des institutions financières locales afin d'étendre leur portefeuille de prêt aux petites et moyennes entreprises (PME) et b) couvrir des aspects spécifiques du projet (ex. : aspects sociaux ou environnementaux ou initiaux pour accélérer les projets en leur donnant un coup d'accélérateur au démarrage ou à la clôture).
Bonifications de taux d'intérêt	Le but d'une telle subvention est d'aider à réduire les coûts du crédit et rendre les projets plus banquables et moins coûteux. Plus particulièrement, les subventions dans ce cas peuvent rendre les conditions de financement des options de développement préférentielles des donateurs plus attractives que d'autres alternatives (par exemple pour des projets favorisant l'énergie propre ou le développement social qui sont souvent moins banquables que d'autres).
Garanties de prêts	Elles offrent au prêteur une protection en cas de défaut de paiement de l'emprunteur. Ce sont des mécanismes de partage du risque où la subvention sert de garantie. C'est en cas de défaut de paiement seulement que la subvention sera réellement décaissée et contribuera ainsi à augmenter le volume de financement du développement. Avec une garantie (apportée gratuitement ou à un prix relativement bas pour l'emprunteur), le taux d'intérêt que fait payer le prêteur sera plus faible que sans garantie ; dans cette perspective, l'effet d'une garantie de prêt peut être similaire à celui d'une bonification de taux d'intérêt.
Subventions pour capital risque	Ce sont des actions, ou des sortes de participations directes, pour les projets à haut risque. Ce mécanisme vise à motiver les investisseurs et organismes financiers à participer au projet en lui donnant un niveau de risque moindre. Ces subventions peuvent être consenties pour des risques particuliers dans un projet ou selon un ratio pour l'ensemble du projet. Ce mécanisme convient bien pour les investissements dans les PME et les infrastructures.

Source : adapté du Parlement européen, 2012.

Depuis 2007, les institutions de l'UE ont établis huit Facilités pour les financements mixtes. Ces Facilités sont financées grâce aux contributions du budget de l'UE, du Fonds européen de développement (FED) et des États-membres. Elles couvrent toutes les régions du globe où l'UE a une coopération au développement et sont spécifiques aux stratégies et partenariats particuliers des régions et des pays dans le but de soutenir la politique de l'UE dans ces régions et pays.

Dans l'ensemble, les Facilités de financement mixte de l'UE se concentrent actuellement sur des investissements à grande échelle dans le domaine des infrastructures ainsi que dans l'appui aux PME. Elles visent toutes les mêmes (larges) secteurs : le transport, l'énergie, les infrastructures sociales principalement liées à l'eau et à l'environnement ainsi que le développement du secteur privé principalement via le financement des PME. Les partenaires dans les pays bénéficiaires peuvent être des organismes publics, des entreprises privées ou des sociétés d'économie mixte. La plupart des projets actuels relèvent du secteur public (90 %, voir encadré 15.1 pour un exemple de financement mixte avec une AL), à l'exception de l'appui aux PME.

ENCADRÉ 15.1 **Utiliser le financement mixte avec une AL : le cas du transport urbain de Dhaka**

Avec plus de 45 500 habitants / km² dans son centre-ville, Dhaka (Bengladesh) est une des villes les plus densément peuplées au monde. Une telle densité de population dans une ville, avec des ressources foncières habitables limitées du fait de la topographie de la ville, des infrastructures limitées et un faible niveau de services publics, résulte en une congestion terrible et des contraintes très fortes empêchant le système de transport urbain (Urban Transport System – UTS) d'offrir une mobilité satisfaisante pour l'ensemble de la population.

L'assistance technique fournie dans le cadre de la Facilité d'investissement pour l'Asie (AIF) vise à renforcer la capacité du secteur des transports urbains de Dhaka, particulièrement de l'Autorité de coordination des Transports de Dhaka (Dhaka Transport Coordination Authority – DTCA), dont la mission est de planifier, réguler et coordonner un système de transport urbain large, durable et multimodal. L'appui au développement des capacités financé par une contribution de la Facilité de financement mixte à hauteur de 2,85 millions d'EUR est mis en œuvre dans le cadre du « Greater Dhaka Sustainable Urban Transport Project » (GDSUTP) / Phase 1, qui est cofinancé par la Banque asiatique de développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Gouvernement de la République populaire du Bengladesh.

La composante prêt est apportée par les institutions financières suivantes : AFD, BAD et FEM. Les activités de développement des capacités sont financées par la Facilité de financement mixte incluant 4 packages dont chacun est lié à un domaine spécifique des investissements d'infrastructure devant être financés par la composante prêt :

- Développement général des capacités de la DTCA pour que celle-ci élabore et mette en place des règlementations, normes, procédures, lignes directrices et mesures politiques. Ce développement des capacités humaines sera complémenté par une infrastructure d'ensemble en matière de technologie de l'information et de la communication.
- Le développement des capacités de gestion du stationnement et du trafic est mis en place auprès des unités spéciales en charge de la gestion du trafic et du stationnement, de la police de la circulation, du système de transports intelligent et du contrôle intelligent de la circulation, de la sécurité routière et de la base de données des accidents de la route.
- Le renforcement des capacités de développement de l'espace public et des zones centrales doit permettre de concevoir un plan de développement de la ceinture intérieure de la ville et de préparer d'éventuels PPP et projets autofinancés.
- Le développement des capacités de restructuration du réseau de bus de Dhaka doit offrir l'assistance technique à l'institution de régulation pour mettre en place les nouveaux itinéraires planifiés.

L'option la plus fréquente pour mettre en place des financements mixtes implique la constitution d'une Facilité d'investissement. La liste des Facilités d'investissement actuellement existantes illustre à quel point le financement mixte convient aux dimensions régionales et continentales : Fonds fiduciaire EU-Afrique pour les infrastructures (ITF) ; Facilité d'investissement pour l'Asie (AIF) ; Facilité d'investissement pour le voisinage (NIF) ; Facilité d'investissement pour les Caraïbes (CIF) ; Facilité d'investissement pour l'Amérique latine (LAF) ; Facilité d'investissement pour l'Asie centrale (IFCA) ; Facilité d'investissement pour le Pacifique (IFP).

En effet, bien que les actions de financement mixte soient majoritairement financées par les enveloppes des programmes indicatifs régionaux (PIR), des actions-pays et des actions thématiques sont aussi possibles.

15.2 Soutenir le financement des autorités locales via des Fonds fiduciaires

Les Fonds fiduciaires de l'UE (FFUE) sont des outils de mise en œuvre qui permettent de mettre en commun de grands volumes d'aide venant de différentes sources (CE, 2014). Chaque FFUE regroupe les ressources financières d'autres bailleurs de fonds sur un compte commun en dehors du budget de l'UE ou du FED. Les modalités d'acheminement de l'aide sont les formes classiques allant de l'appui budgétaire aux modalités projet (subvention, passation de marchés, mécanismes de financement mixte).

Un FFUE est régi par des dispositions légales particulières entre donateurs qui spécifient les procédures de gouvernance, les obligations en termes de rapportage financier et opérationnel et les priorités de dépenses (Hauck, Knoll et Herrero Cangas, 2015). En dépit des adaptations de la gouvernance de les FFUE et de l'opérationnalisation des financements conjoints, la Commission européenne garde le rôle de chef de file (dans le Comité de Pilotage du fonds fiduciaire et dans le Comité de Gestion) et les actions sont soumises à une revue par les pairs (Groupe d'appui à la qualité – GAQ / QSG).

La création des FFUE répond à la volonté de l'UE d'apporter un appui conjoint qui soit plus flexible, plus global et plus efficace. Avec ces mécanismes, l'UE mobilise des ressources financières additionnelles, accroissant sa visibilité et la coordination dans des domaines cruciaux du développement ou dans des contextes difficiles. Comme les FFUE ne sont pas soumis aux règles d'annuité, le financement peut être assuré pour toute la durée de l'action.

Les FFUE sont principalement conçus pour mobiliser les contributions des États-Membres de l'UE mais ils sont également ouverts aux contributions de donateurs non UE et aux organismes privés. Les FFUE peuvent avoir une portée géographique spécifique à un pays ou à une région, ou encore couvrir le monde entier, ils répondent à différentes priorités thématiques ainsi qu'à des actions d'urgence ou de post-urgence.

La pratique a montré que la faiblesse des administrations locales ou nationales combinée à un accroissement rapide du nombre de donateurs amenait une désorganisation et une fragmentation de la réponse de la communauté internationale, limitant en conséquence la contribution effective et durable à la reconstruction d'un pays. Avoir une approche commune est une des réponses possibles face à ce risque.

Toutes ces caractéristiques font que les Fonds fiduciaires de l'UE ouvrent une fenêtre d'opportunité pour les AL (voir encadré 15.2).

ENCADRÉ 15.2 **Partenariats horizontaux et verticaux pour le financement de la réhabilitation urbaine via le Fonds Bêkou (Fonds fiduciaire de l'UE pour la République Centrafricaine)**

Pour répondre aux conséquences de la crise de 2013 en République Centrafricaine, il fallait créer un outil rapide et flexible permettant de répondre aux besoins immédiats de la population tout en assurant une reconstruction durable du pays. C'est dans ce contexte que le premier Fonds fiduciaire européen multi-bailleurs a été établi le 15 juillet 2014 à l'initiative de l'Union européenne (Fonds Européen de Développement (FED), Programme thématique Sécurité alimentaire et DG ECHO) et de trois de ses États-Membres (la France, l'Allemagne et les Pays-Bas). Ce fonds a été nommé Bêkou, ce qui signifie « espoir » en sango.

Le fonds fiduciaire Bêkou, actuellement doté de 74 millions d'EUR, vise à financer des projets concentrés sur des actions d'urgence et de développement tout en visant globalement l'appui à la réconciliation et à la coexistence pacifique au sein de la population.

La crise de 2013 en République Centrafricaine a eu pour conséquence un déplacement massif de populations, une dégradation des infrastructures, un manque de services de base et une administration publique affaiblie. Le Fonds fiduciaire Bêkou vise à orienter les compétences des acteurs du développement et de l'humanitaire vers l'établissement de projets sur la zone-frontière entre les deux camps afin de fournir une aide d'urgence aux populations tout en renforçant la capacité des AL et en créant les conditions pour un développement à long terme.

Alors que Bêkou met principalement en œuvre ses actions au travers des agences bilatérales contribuant au fonds fiduciaire et via des ONG, il requiert comme critères de sélection des partenaires de mise en œuvre l'existence d'un partenariat effectif avec des acteurs locaux, des AL et / ou des services publics déconcentrés.

Le PRESU (Programme de reconstruction économique et social en milieu urbain) a pour objectif de réhabiliter les infrastructures publiques des quartiers pauvres de Bangui qui ont été particulièrement endommagées durant la crise de 2013. La phase 1 du PRESU est prévue sur une durée de 12 mois pour un budget de 4,5 millions d'EUR. En utilisant du travail à haute intensité de main d'œuvre, le PRESU mènera des actions d'urgence sociale pour améliorer les conditions de vie en adoptant une approche participative avec la population de ces quartiers et en travaillant en proche collaboration avec les autorités locales et nationales. Une enveloppe spécifique est prévue dans ce cadre pour améliorer les services d'approvisionnement en eau. La première phase consiste également à renforcer la cohésion sociale et à préparer la deuxième phase « structurante » via le développement d'études techniques complémentaires. Une attention particulière sera donnée au développement de l'infrastructure publique comme l'approvisionnement en eau potable de ces quartiers, la reconstruction des équipements communautaires ou encore le développement des réseaux de drainage. La partie centrafricaine doit conduire des études de faisabilité pour préparer la seconde phase du programme, cette implication des autorités locales et nationales (Autorités de District, Municipalité de Bangui, Ministère de l'Économie et du Plan, etc.) devrait permettre une meilleure définition des priorités et des moyens d'action pour la réhabilitation des infrastructures publiques de Bangui.

Plus d'information sur http://capacity4dev.ec.europa.eu/trust-fund-bekou/.

SECTION 16 : Promouvoir le développement local / territorial grâce au Programme thématique OSC-AL

La Communication de 2013 sur les autorités locales engage l'UE à promouvoir le développement territorial. En réponse à cela, le Programme Thématique de l'UE « Organisations de la société civile et autorités locales » (OSC-AL) a fait de l'expérimentation d'actions pilotes de promotion du développement local par le biais d'une approche territoriale un de ses trois objectifs prioritaires[4]. Le Programme thématique OSC-AL est un instrument axé sur les acteurs. Il est spécialement conçu pour soutenir des partenariats inclusifs pour le développement via des actions menées par des OSC et des AL dans les pays partenaires. Dans ce but, il met l'accent sur des formes innovantes d'interactions entre OSC et AL dans l'élaboration des politiques publiques locales, ainsi que dans la co-production et la co-fourniture de résultats en matière de développement et de bonne gouvernance locale. Cette section traite de quatre questions opérationnelles.

- Comment le Programme thématique peut-il être utile à une approche territoriale du développement local (ATDL) ?
- Quelles sont les différentes formes d'appui qui peuvent être apportées via le Programme thématique ?
- Comment le Programme thématique peut-il être adapté pour encourager les dynamiques territoriales ?
- Comment les mesures d'appui du Programme thématique peuvent-elles être judicieusement utilisées dans des interventions de DGLDT ?

16.1 La pertinence du Programme thématique pour la promotion d'une ATDL

Les projets financés par le Programme thématique OSC-AL peuvent avoir une contribution majeure pour les changements politiques et institutionnels essentiels aux interventions de DGLDT. Ils peuvent soutenir le développement de partenariats « horizontaux » et « verticaux » pour le développement territorial (voir section 14).

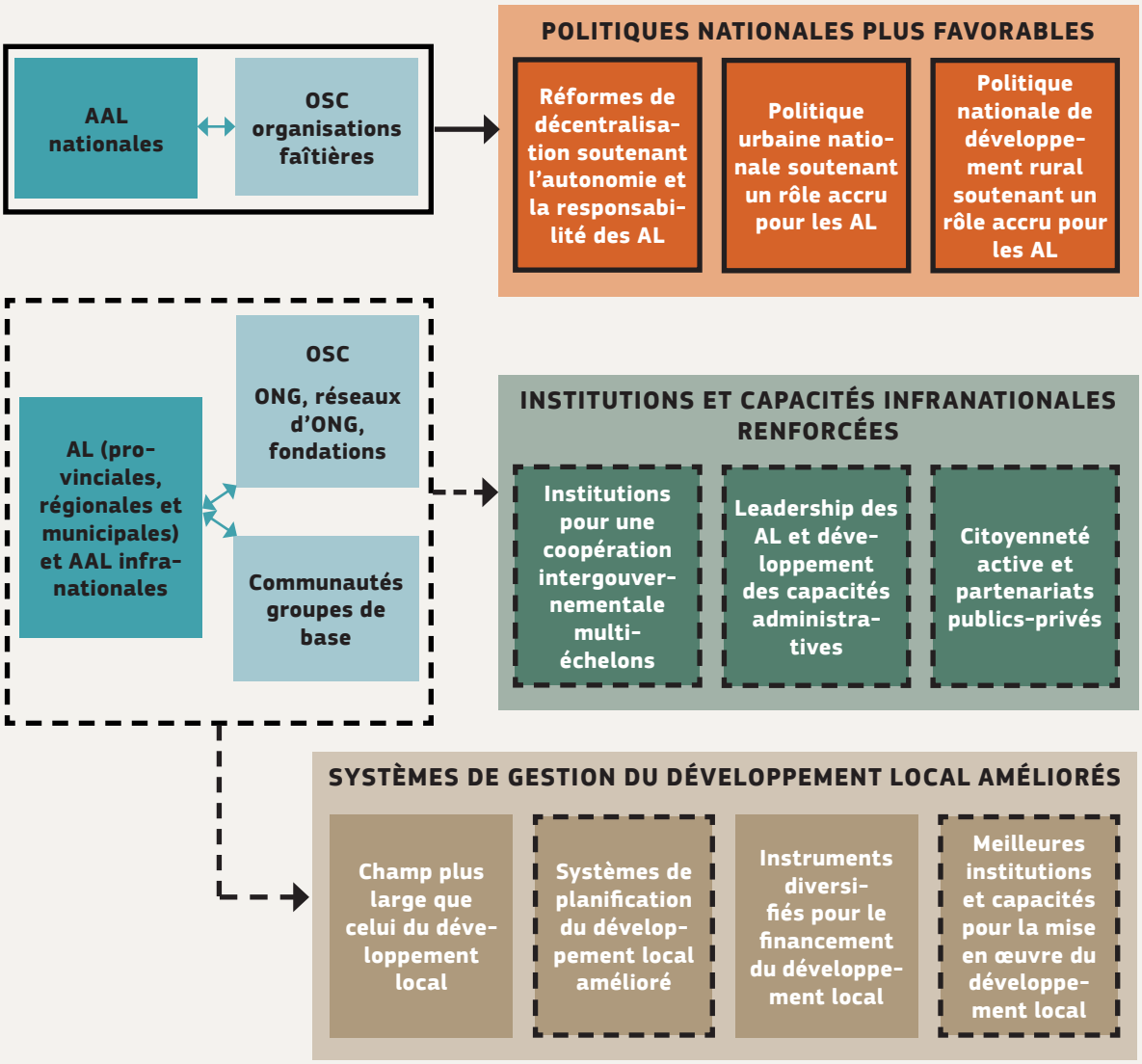
En pratique deux axes de travail peuvent être envisagés qui sont étroitement liés aux différentes composantes d'une ATDL (voir section 10), comme l'illustre la figure 16.1.

Ces deux axes peuvent être reliés aux différentes composantes d'une ATDL afin de comprendre comment les délégations de l'UE pourraient mobiliser le Programme thématique OSC-AL pour encourager un véritable développement territorial (voir figure 16.2).

[4] Les deux autres priorités du Programme au niveau des pays étant : a) améliorer la contribution des OSC aux processus de gouvernance et de développement ; b) améliorer la contribution des AL aux processus de gouvernance et de développement.

FIGURE 16.1 Les deux axes d'intervention pour utiliser le Programme thématique OSC-AL dans une ATDL

FIGURE 16.2 Liens possibles entre le Programme thématique OSC-AL et le cadre ATDL



16.2 Les types d'appui offerts par le Programme thématique OSC-AL

Le Programme thématique OSC-AL est conçu comme un outil de financement des initiatives des OSC et des AL mais il peut aussi être utilisé stratégiquement pour promouvoir les expérimentations au niveau politique et institutionnel nécessaires à la valorisation du potentiel que représentent les actions conjointes OSC-AL. Le Programme thématique combine donc (voir figure 16.3) :

- un appui financier aux actions menées par des OSC et / ou des AL ;
- des mesures d'appui envisageables par les délégations de l'UE pour promouvoir les dynamiques territoriales grâce à un large éventail d'activités axées de façon stratégique (telles que des évaluations, des identifications, des études, des sessions d'information, des évènements de sensibilisation, des actions de formation, des publications, des réalisations documentaires, etc.).

FIGURE 16.3 **Les composantes stratégiques du Programme thématique OSC-AL**

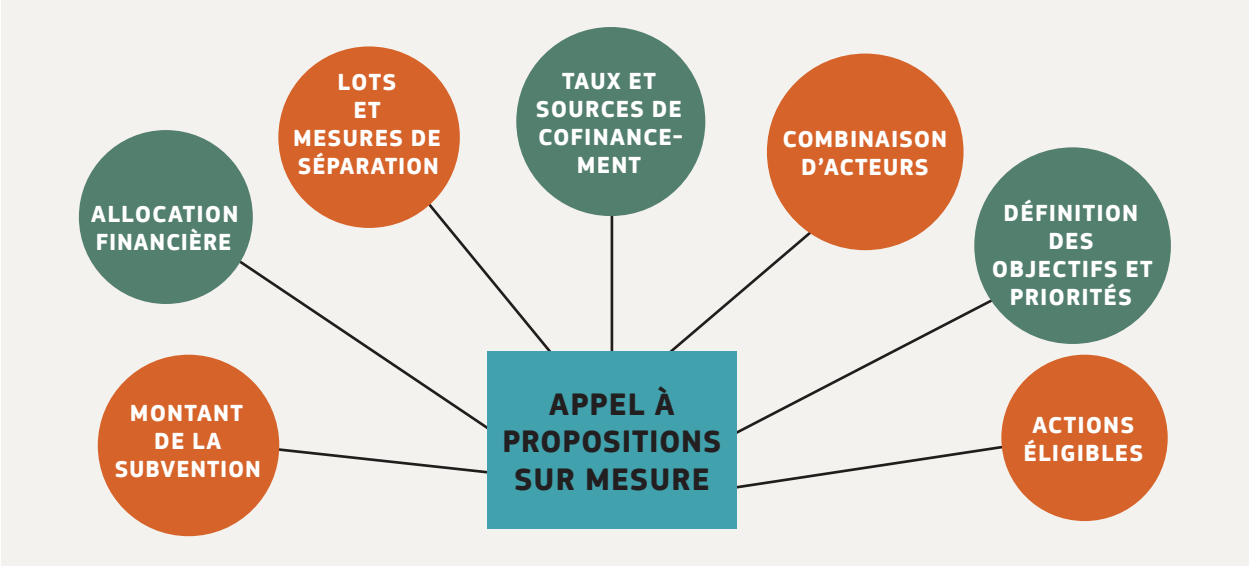
16.3 Utiliser le Programme thématique pour ajuster un appel à propositions « sur mesure »

Si les délégations de l'UE ont une idée claire de ce qu'elles veulent faire, elles ont une marge de manœuvre assez conséquente pour le faire en jouant avec l'outil appel à propositions mobilisant le Programme thématique OSC-AL. Comme les délégations de l'UE sont directement responsables de la préparation des lignes directrices pour les appels à propositions, elles peuvent faire un ensemble de choix qui orienteront les financements futurs en direction de l'atteinte de leurs propres objectifs. En rédigeant ces lignes directrices, elles peuvent cibler des acteurs, territoires, activités spécifiques, etc. En adaptant ainsi sur mesure leurs appels à propositions, les délégations de l'UE peuvent restreindre le champ des actions qui seront soutenues et encourager la création d'une coalition d'acteurs autour d'un territoire.

Comme l'illustre la figure 16.4, il y a différentes fenêtres d'opportunité pour utiliser des appels à propositions de façon stratégique et flexible dans les processus de développement territorial. Quelques-unes de ces options seront détaillées plus loin car elles sont particulièrement pertinentes dans la « coupe sur mesure » d'un appel à propositions pour l'adapter à des objectifs de la DGLDT[5]. Cela inclut notamment : a) le choix de lots et l'utilisation de mesures de séparation ; b) le volume des subventions ; c) la combinaison des acteurs ; d) les actions éligibles.

[5] Pour plus d'information sur les autres options (non abordées ici) afin d'assurer la flexibilité du programme thématique OSC-AL, voir DG DEVCO, Unit B2 (2016), annexe 8.

FIGURE 16.4 **Paramètres de flexibilité pour ajuster un appel à propositions sur mesure**



Ajuster un appel à propositions en utilisant les lots et mesures de séparation

Le plan d'action pluriannuel (Multi-Annual Action Plan – MAAP) 2015–2017 indique que les délégations de l'UE peuvent définir des critères d'éligibilité spécifiques pour mieux répondre aux circonstances locales et pour garantir la complémentarité et la subsidiarité avec d'autres programmes mis en place dans le pays. Concrètement, dans des circonstances dûment justifiées et pour des raisons stratégiques, la délégation de l'UE peut décider de cibler :

- une zone géographique (les régions les plus pauvres, les zones les plus isolées, les territoires de hauts-plateaux, les villages péri-urbains, etc.) ;
- un type ou un échelon territorial particulier d'autorité locale (métropoles, districts, conseils municipaux, provinces, etc.) ;
- une catégorie d'OSC (coopérative, organisation communautaire de base, institut de recherche, ONG, etc.) ;
- un secteur, un service public, une activité (en lien avec la coopération bilatérale, ou pas, selon ce qui est pertinent) ;
- un degré de partenariat (implication formelle des communautés, inclusion du secteur privé, etc.) ;
- une nationalité de demandeur (UE ou local).

Le MAAP OSC-AL (2015–2017) spécifie les enveloppes financières des OSC et / ou des AL allouées à chacun des pays ciblés, définies par deux lignes budgétaires séparées pour financer de façon distincte des activités pour les OSC et des activités pour les AL. Bien que le transfert de fonds ne soit pas possible entre allocations OSC et allocations AL, un seul et même appel à propositions peut être lancé à la condition qu'il établisse des lots séparés pour les OSC et pour les AL.

Si la délégation de l'UE a défini plusieurs priorités, alors des lots différents ou un mécanisme de séparation peut être introduit pour restreindre le champ de l'appel à propositions. Le tableau 16.1 résume les avantages comparatifs de l'utilisation des lots ou de l'application de mécanismes de séparation.

TABLEAU 16.1 **Avantages comparatifs entre l'utilisation des lots et l'application de mesures de séparation**

CARACTÉRISTIQUES	LOTS	MÉCANISMES DE SÉPARATION
Actions ciblées	Différentes actions avec leurs propres objectifs, activités, acteurs, durée, etc.	Actions ayant les mêmes caractéristiques mais pour lesquelles seul un critère diffère, permettant de faire le choix explicite d'un mécanisme de discrimination positive (ex. : prévoir un quota minimum de financement pour un territoire donné).
Processus d'évaluation et de sélection	Avoir des lots séparés, avec des sommes spécialement attribuées à chacun des lots ; chaque projet au sein d'un lot est évalué avec la même grille de critères ; un classement est ensuite établi au sein de chacun des lots.	Chaque projet est évalué avec la même grille de critères ; un classement est ensuite établi ; pour finir l'ordre est réorganisé artificiellement en remontant vers le haut de la liste les projets qui permettent d'atteindre le pourcentage requis par le mécanisme de séparation.
Enseignements tirés	Façon la plus aisée et la plus transparente d'introduire une différenciation.	Le système de quota n'est en général pas apprécié des Unités Finances-Contrats de la CE. En pratique, ce système s'est souvent révélé difficile à utiliser au sein des comités d'évaluation, particulièrement si les projets favorisés sont d'une qualité sensiblement inférieure.

Ajuster un appel à propositions en utilisant le montant des subventions

Le montant minimum des subventions est de 300 000 EUR pour le MAAP 2015–2017. Dans certaines situations ceci peut constituer un obstacle pour mobiliser les acteurs locaux pertinents au sein des processus de développement territorial. Cependant, les règles permettent aux délégations de l'UE d'abaisser ce seuil[6]. Par exemple de plus petits montants minimum de subvention peuvent être exceptionnellement acceptés si : a) le montant moyen des subventions octroyées dans le programme précédent était inférieur à 300 000 EUR ; b) il est établi que les OSC locales sont dans l'incapacité de cofinancer 10 % d'un tel budget ou c) un contexte particulier du pays l'impose (situation de crise etc.).

[6] Une approbation préalable auprès de l'Unité B2 est requise, sur demande écrite dûment justifiée par le Chef de Délégation. La délégation de l'UE devra indiquer clairement qu'elle peut prendre la responsabilité de l'accroissement de charge de travail tout en arrivant à mener le travail.

Ajuster un appel à propositions en utilisant la combinaison d'acteurs

Le Programme thématique OSC-AL offre des options diverses pour s'assurer que la combinaison d'acteurs souhaitée puisse effectivement être impliquée dans une ATDL (en accord avec les objectifs de l'appel à propositions). Pour les interventions de DGLDT, il est particulièrement important d'encourager des partenariats horizontaux entre acteurs locaux (voir encadré 16.1). Un appel à propositions peut donc être ajusté pour promouvoir l'action conjointe entre AL et OSC tout en impliquant le secteur privé. De façon à obtenir cette combinaison, les délégations de l'UE devront préciser qui devrait jouer quel rôle (de demandeur, de co-demandeurs, d'entités affiliées, d'associés, de bénéficiaires d'un soutien financier aux tiers, de groupes-cibles, etc.). Les délégations de l'UE peuvent imposer un type de partenariat via à un lot spécifique, en expliquant la coalition souhaitée et en la spécifiant avec des critères d'éligibilité appropriés. Dans certains contextes particuliers, les délégations peuvent même utiliser l'attribution directe de subvention à certains acteurs pré-identifiés (voir encadré 16.2).

ENCADRÉ 16.1 **Réunir une combinaison d'acteurs pour trouver la bonne coalition territoriale**

La flexibilité d'impliquer des acteurs multiples est particulièrement pertinente dans les contextes fragiles ou sensibles. Par exemple, dans un pays où les capacités humaines et techniques des AL ne sont pas suffisantes pour gérer des fonds, il pourrait être parfois dommageable d'attribuer une subvention à une AL. Dans ce cas, les délégations de l'UE peuvent appuyer d'autres dispositifs pour promouvoir des coalitions territoriales tels que : a) encourager des dispositifs de coopération décentralisée ou triangulaire où les projets sont portés par les OSC (en tant que demandeurs principaux) et où les AL sont co-demandeurs ou bénéficiaires ; b) soutenir des AL plus fortes et plus professionnelles qui octroieront des subventions en cascade à de plus petites AL.

ENCADRÉ 16.2 **La latitude d'utilisation de l'attribution directe de subventions**

L'attribution directe de subvention peut être utilisée dans les pays dont certaines régions sont déclarées « en crise » par le siège de l'UE. Dans un tel contexte, des procédures flexibles peuvent s'appliquer, notamment concernant les règles applicables aux procédures compétitives d'appel d'offres ou d'attribution de subventions. La base légale pour utiliser l'attribution directe en situation de crise est l'article 190(1) des règles d'application pour les contrats de subvention et les articles 266(1) second paragraphe, 268(2) et 270(1) des règles d'application pour les contrats de marché.

Dans des contextes non qualifiés « de crise », le MAAP 2015-2017 prévoit l'attribution directe comme modalité de mise en œuvre si elle est justifiée par le contexte local et en phase avec l'atteinte des objectifs de cette action. Les cibles prioritaires sont les plateformes nationales représentatives ou les associations nationales d'AL. Dans les deux cas, de telles subventions pourront éventuellement être attribuées sous couvert d'une convention-cadre de partenariat (CCP) entre autres mécanismes.

Ajuster un appel à propositions en utilisant les actions éligibles

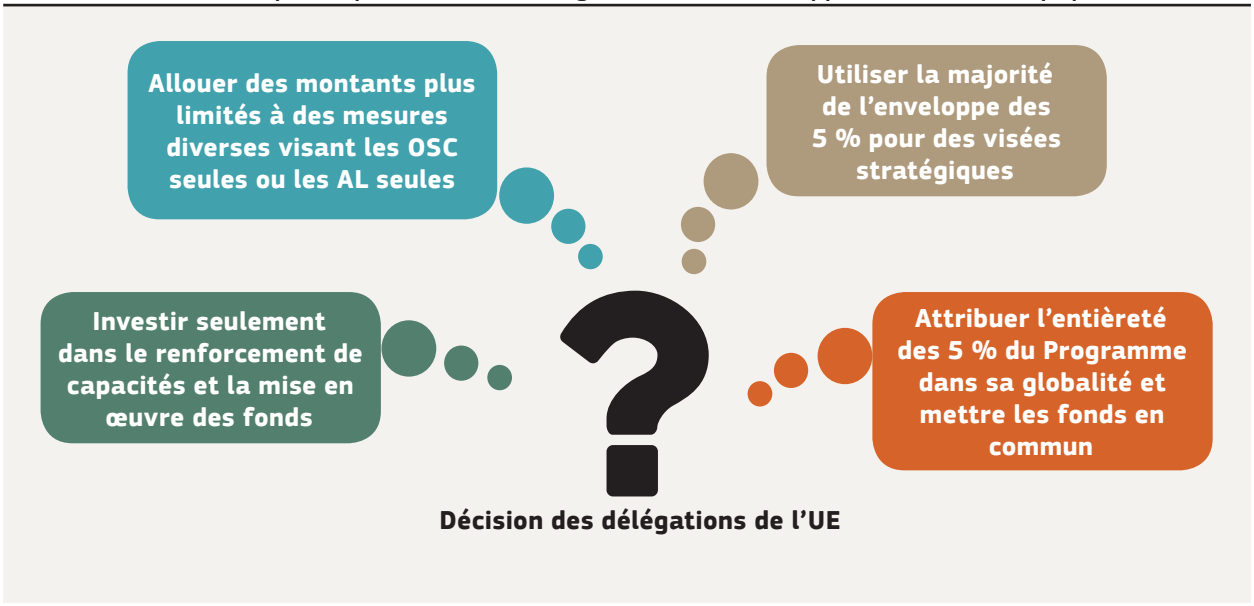
Une fois que les objectifs et priorités ont été établis au travers des lots, le type d'actions et d'activités soutenues doit être détaillé. Des activités stratégiques, autres que les activités classiques, peuvent être imposées par un appel à propositions. Par exemple, il est possible d'imposer que la première activité d'une action soit une cartographie, une consultation d'acteurs ou une mise à jour de l'analyse des parties prenantes (particulièrement si la période entre la rédaction de la proposition et le démarrage de l'action est longue). Il peut encore être spécifié que l'action et le budget doivent inclure les per diem et les coûts de transport pour un séminaire ou une rencontre avec d'autres bénéficiaires une fois par an dans la capitale pour encourager la capitalisation d'expérience et la construction d'alliances.

Le soutien financier aux tiers peut être rendu obligatoire, optionnel ou être exclu. Le lieu des actions peut aussi être adapté à la situation dans le pays ou à la stratégie de la délégation de l'UE, en visant des districts ou régions spécifiques ou des catégories d'agglomérations par exemple.

16.4 Comment utiliser les mesures d'appui du Programme thématique OSC-AL à l'échelle des pays ?

Lorsque les délégations de l'UE reçoivent des fonds en provenance à la fois des lignes budgétaires OSC et des lignes budgétaires AL, elles peuvent envisager tous les types de mesures d'appui pour accompagner les actions à hauteur de maximum 5 % de chacune des allocations. Ceci apporte une grande flexibilité aux délégations de l'UE pour mettre en place toute mesure d'appui qui pourrait déclencher des dynamiques territoriales positives au sein de leurs interventions de DGLDT. La figure 16.5 donne un aperçu des différentes options pour utiliser les mesures d'appui avec une telle approche stratégique.

FIGURE 16.5 **Les options pour allouer le budget des mesures d'appui à l'échelle des pays**



Les instructions de mise en œuvre relatives à ces mesures d'appui à l'échelle des pays ouvre un espace pour des activités qui :

- bénéficient directement aux organisations / partenaires ciblés par le programme-pays ;
- mobilisent d'autres acteurs au-delà du Programme thématique (acteurs locaux, nationaux et internationaux) pour influencer l'opinion publique, établir des alliances avec d'autres partenaires de développement, générer de la visibilité sur des sujets de haute importance pour l'UE, etc.

Bien que le champ soit large, la pratique montre que les mesures d'appui sont souvent utilisées d'une façon conventionnelle et plutôt étriquée.

Dans de nombreux cas, elles sont consacrées à des actions de développement des capacités visant les demandeurs potentiels afin d'améliorer leur aptitude à soumettre des propositions

de qualité et à garantir une bonne utilisation des fonds ainsi qu'un rapportage adéquat. D'autres utilisations conventionnelles des mesures d'appui sont liées à la phase d'identification (ex. : mandater une recherche ou des études sur les dynamiques gouvernement central-AL-OSC, les processus de décentralisation, la cartographie des acteurs locaux, l'analyse d'un territoire ou d'un sujet particulier). Elles peuvent également être utilisées pour conduire les consultations préparatoires.

Des pratiques émergentes montrent qu'un usage non conventionnel des mesures d'appui peut apporter de nombreuses opportunités de créer un environnement favorable à la mise en œuvre d'interventions de DGLDT soutenues à travers le Programme thématique. Quelques exemples concrets expliqués plus bas montrent comment les délégations de l'UE ont fait un usage judicieux des mesures d'appui afin de donner un élan supplémentaire à leurs interventions de DGLDT.

Connecter les expériences locales et les plateformes nationales engagées dans le plaidoyer

Lorsque les OSC et les AL agissent ensemble au niveau local, ils peuvent obtenir des éclairages utiles sur la façon dont la réforme pourrait réussir. Ils peuvent ainsi insuffler des ajustements des politiques nationales afin de promouvoir le développement territorial. Cependant, ceci n'arrivera pas si une connexion n'est pas établie avec les processus d'élaboration des politiques au niveau national.

Les mesures d'appui peuvent ainsi être mobilisées pour travailler sur ces liens essentiels entre les deux échelons territoriaux de façon à accroître les probabilités d'enrichissement réciproque et de passage à l'échelle supérieure. Un exemple concret en est donné dans l'encadré 16.3.

ENCADRÉ 16.3 **Utiliser les mesures d'appui pour accompagner la diffusion des bonnes pratiques vers les échelons territoriaux supérieurs**

En Équateur, la délégation de l'UE a soutenu – via les mesures d'appui – la structuration et le fonctionnement de la « Table nationale pour la gestion des déchets solides » (Mesa Tematica de Residuos Solidos).

La délégation de l'UE a soutenu des programmes environnementaux mis en œuvre à l'échelon local par les municipalités et des OSC qui travaillaient à l'amélioration de la gestion des déchets solides. Sur base de ces expériences acquises au niveau local, les acteurs locaux ont réalisé que la consolidation de ces efforts locaux requérait un ensemble de politiques et de règlementations nationales favorables. C'est de ce constat qu'a émergé l'idée de la structuration d'une Table nationale qui serait déjà une première avancée.

La délégation de l'UE a vu là une opportunité de mobiliser les acteurs locaux et nationaux de la scène environnementale. Avec un petit appui de la part de la délégation de l'UE, les principales parties prenantes ont été à même de se réunir régulièrement et d'établir un organe de consultation permanent avec la participation du gouvernement national, des autorités locales, des OSC et des partenaires de développement.

L'appui a joué un rôle déclencheur dans cette initiative et les futures actions de ce forum sont garanties par la propre contribution financière des participants. Les recommandations de cet organe de consultation collectif sont entendues au plus haut niveau de décision politique et créent un environnement favorable au secteur dans son ensemble.

Visibilité de l'Union européenne et sujets de fond pour le développement territorial

Certaines délégations de l'UE ont initié des « actions de visibilité » grâce aux mesures d'appui avec la vision plus large de démontrer l'importance des dynamiques territoriales. Typiquement ces activités visent à :

- encourager les partenariats avec d'autres partenaires de développement / ambassades pour donner de la visibilité à des thématiques de développement particulières (ex. : soutenir les associations d'autorités locales (AAL) dans leurs activités de plaidoyer) ;
- assurer la participation de l'UE à des évènements nationaux et internationaux (ex. : conférence annuelle des maires) pour présenter la vision de la Commission européenne sur la feuille de route du pays.

Alors que la contribution des délégations de l'UE peut être considérée comme un geste symbolique et politique du fait du budget limité alloué pour une telle mesure d'appui, les évènements ainsi financés constituent réellement d'excellentes plateformes pour introduire la perspective européenne sur les autorités locales et le développement local.

Soutenir l'émergence de meilleures politiques nationales de DGLDT

Les délégations de l'UE peuvent utiliser les mesures d'appui pour apporter un soutien à des initiatives nationales liées aux réformes de décentralisation (ex. : rédaction de nouvelles lois relatives à l'occupation des sols et aux impôts fonciers permettant d'augmenter la perception d'impôts par les autorités locales) ou aux plans nationaux de développement rural et urbain. Là encore, les sommes en jeu peuvent être modestes, pourtant les acteurs nationaux ont parfois des contraintes règlementaires qui limitent leur capacité à contracter de l'expertise externe. Les délégations de l'UE peuvent utiliser les mesures d'appui pour financer une consultance spécialisée ou une assistance technique pour ces initiatives nationales qui peuvent créer au fil du temps un environnement plus favorable pour les dynamiques territoriales.

Capitalisation et diffusion des expériences acquises via le Programme thématique OSC-AL

Avec les mesures d'appui, les délégations de l'UE peuvent développer du matériel de capitalisation d'expérience (ex. : courtes vidéos, films et expositions photo, etc.) sur les leçons apprises durant la mise en œuvre des projets financés par les précédents appels à propositions, que ce soit pour des projets AL ou OSC. La finalité de ce type d'initiatives financées en tant que mesures d'appui est double :

- documenter les expériences et enseignements tirés et partager ces pratiques avec les demandeurs potentiels de futur appels à propositions du Programme thématique OSC-AL ;
- augmenter la visibilité de l'Union européenne.

Les partenariats innovants OSC et AL pour la mise en œuvre des projets

Du fait des lois, règlementations et calendriers régissant le secteur public, les AL rencontrent parfois de réelles contraintes (de capacité ou autres) à administrer les subventions des bailleurs de fonds, particulièrement dans des contextes internationaux complexes. Pour s'assurer de leur implication effective au sein des interventions de DGLDT, les délégations de l'UE peuvent imaginer des solutions créatives telles que :

- passer par des associations d'autorités locales pour faciliter l'accès aux autorités locales ;
- former des partenariats entre AL et ONG nationales et internationales qui amènent un appui administratif et de cette façon, évitent les complications légales (particulièrement les règlementations liées à la comptabilité et aux passations de marchés) ainsi que les problèmes politiques (élections et changements qui en découlent) fréquentes dans le secteur public ;
- utiliser les mesures d'appui afin de créer des unités de gestion au niveau des autorités locales pour mettre en œuvre le projet de façon efficiente, unités de gestion utilisant les équipes et les moyens des AL (ainsi que leurs processus, leurs procédures et leurs règlementations).

ANNEXES

SOMMAIRE :

- 1 : Glossaire
- 2 : Appui de l'UE aux programmes de décentralisation, de gouvernance locale et de développement local, par région
- 3 : Approches du développement territorial adoptées par quelques organisations internationales et donateurs internationaux
- 4 : Points-clés pour assurer le financement des autorités locales dans les opérations d'appui budgétaire
- 5 : Les principaux ingrédients des projets smart
- 6 : Études de cas

Annexe 1 : Glossaire 119

Annexe 2 : Appui de l'UE aux programmes de décentralisation, de gouvernance locale et de développement local, par région 123

A2.1 Afrique australe 123
A2.2 Afrique occidentale 124
A2.3 Afrique centrale 125
A2.4 Afrique orientale 125
A2.5 Voisinage Sud 126
A2.6 Asie et Pacifique 126
A2.7 Amérique centrale et Amérique du Sud 127

Annexe 3 : Approches du développement territorial adoptées par quelques organisations internationales et donateurs internationaux 128

A3.1 Les agences des Nations unies 128
A3.2 L'organisation de coopération et de développement économique 130
A3.3 La Banque mondiale 130
A3.4 Les institutions de l'Union européenne 130

Annexe 4 : Points-clés pour assurer le financement des autorités locales dans les opérations d'appui budgétaire 132

A4.1 Position des transferts dans le système d'affectation budgétaire de l'État 132
A4.2 Modalités de décaissement utilisées pour acheminer le financement engagé aux autorités locales 132
A4.3 Systèmes de paiement utilisés par les autorités locales pour gérer leurs transferts fiscaux 133

Annexe 5 : Les principaux ingrédients des projets smart 135

A5.1 Une vision claire du besoin de renforcer les autorités locales comme acteurs de développement par l'accroissement de leur autonomie et de leur domaine d'action 135
A5.2 Une recherche de liens avec les différents acteurs et niveaux du système 136
A5.3 Une mise en œuvre flexible et axée sur les processus, liée aux procédures et systèmes nationaux 137

Annexe 6 : Études de cas 139

A6.1 Bénin : L'évolution de la décentralisation vers le développement territorial 139
A6.2 Brésil et Équateur : L'utilisation créative des mesures d'appui du Programme thématique OSC-AL pour promouvoir une TALD 142
A6.3 République dominicaine : Renforcer le rôle développemental des autorités locales par un dialogue politique multi-acteurs et un système de suivi robuste au niveau local 145
A6.4 Ethiopie : Élargir l'espace démocratique pour les autorités locales dans des environnements politiques restrictifs 148
A6.5 Pakistan : Autonomiser les communautés grâce à des autorités locales responsables agissant comme catalyseur du développement local 151
A6.6 Pérou : S'attaquer aux inégalités territoriales par la régionalisation de l'appui budgétaire et la localisation de la mesure des indicateurs 154
A6.7 Tunisie : Placer progressivement les autorités régionales et locales au centre du développement territorial 157
A6.8 Ouganda : Utiliser une approche territoriale pour recadrer un futur programme de développement intégré 160

ANNEXE 1 : Glossaire

Aide publique au développement (APD). Selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD de l'OCDE), l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui émanent d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et dont chaque opération doit en outre : a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %). » (http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm)

Appui budgétaire. Une modalité de l'aide qui implique un dialogue, des transferts financiers, une évaluation de la performance et un développement des capacités. Les transferts sont opérés vers le trésor public du pays partenaire, conformément aux conditions de paiement fixées. Les ressources reçues deviennent partie intégrante des ressources globales du pays partenaires et seront utilisées par son système de gestion des finances publiques.

Autonomie. Capacité des autorités locales à adopter des politiques, mettre en œuvre des programmes et édicter des règlementations 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.

Autorités locales (AL). Institution publique ayant une identité légale, composante de la structure de l'État située sous le niveau du gouvernement central et responsable face à ses citoyens. Les AL sont habituellement composées d'une entité délibérative ou de décision politique (le conseil ou l'assemblée) et d'une entité exécutive (le maire ou tout autre dirigeant), directement ou indirectement élues ou sélectionnées à l'échelon local.

Compétence. Responsabilités et pouvoirs, légalement attribués, d'un gouvernement local dans un domaine d'activité particulier. Les compétences peuvent inclure à la fois les responsabilités de production et de fourniture, notamment 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. La compétence générale se réfère à un mandat général qui leur est reconnu par la constitution ou par la loi pour le bien-être de leurs administrés. Les compétences spécifiques sont celles liées à la fourniture de services spécifiques et à d'autres fonctions qui peuvent leur être dévolues ou déléguées par les gouvernements nationaux.

Compte spécial du Trésor. Fonds établi par la loi et distinct du budget habituel. Il est classiquement utilisé dans les transferts fiscaux du niveau central vers le niveau local pour éviter que les fonds ne soient utilisés à d'autres fins ou modifiés par le gouvernement central au cours de l'année fiscale.

Coopération décentralisée. Il n'y a pas de définition unique pour la coopération décentralisée. La Banque mondiale la définit comme un partenariat formel entre autorités locales de différents pays qui s'engagent dans un programme d'échange et de collaboration visant à améliorer les conditions sociales et économiques de leurs communautés respectives et à accroître les compétences et savoir-faire des partenaires impliqués. L'Union européenne (UE) définit la coopération décentralisée comme une aide financière publique et privée apportée par et via des autorités locales, des réseaux et d'autres acteurs locaux (CE, 2008). L'organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) la voit comme la contribution des autorités locales à l'aide extérieure des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD). Les dénominateurs communs de la coopération décentralisée sont : a) les acteurs principaux (les autorités locales), b) un objectif de haut niveau (exemple : le développement local durable) et c) la nature des activités entreprises (exemple : échange et appui).

Décentralisation administrative. Comprend les systèmes, processus et politiques qui transfèrent l'administration des fonctions publiques aux gouvernements infranationaux. La décentralisation administrative n'implique pas nécessairement une autorité autonome sur les recettes et dépenses, ni des mécanismes formels de reddition des comptes auprès des citoyens.

Décentralisation fiscale. Délégation formelle des fonctions de dépenses et de recettes (transferts intergouvernementaux et ressources fiscales et non fiscales propres) aux autorités locales. La décentralisation fiscale n'implique pas en soi des mécanismes formels de reddition des comptes auprès des citoyens.

Décentralisation politique. Ensemble des dispositions conçues pour déléguer une autorité politique aux AL 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.

Déconcentration. Se réfère à la décentralisation d'agences centrales et à l'adoption de dispositions par lesquelles des acteurs locaux remplissent des fonctions en tant qu'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.

Délégation. Une disposition par laquelle les entités locales (gouvernementales et non gouvernementales) fournissent des services qui sont formellement de la responsabilité du gouvernement central. Les dispositions particulières diffèrent mais l'entité agit toujours au nom du niveau central.

Développement territorial. Développement endogène et spatialement intégré qui mobilise les contributions des acteurs intervenant à de multiples échelles et qui amène une valeur incrémentielle aux efforts de développement nationaux.

Dévolution. Disposition par laquelle des autorités locales (semi) indépendantes et élues classiquement sont légalement responsables de fonctions spécifiques et sont 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.

Dispositif d'innovation politique et institutionnelle (DIPI). Unité de gestion qui, par opposition aux unité de gestion de projet (UGP) du passé, peut réellement accompagner et faciliter la recherche de solutions innovantes plutôt que d'exécuter des plans tout faits. Un DIPI a la capacité de fournir une aide financière directe aux AL participantes.

Financement mixte. Instrument permettant d'atteindre les objectifs politiques de l'Union européenne (UE), complémentaire des autres modalités de l'aide et mis au service de priorités politiques régionales, nationales et mondiales. Le financement mixte permet l'utilisation stratégique d'un montant limité de subventions pour mobiliser le financement venant d'institutions financières partenaires et du secteur privé afin d'accroître l'impact des projets d'investissement. La composante de subvention peut prendre différentes formes, notamment des bonifications de taux d'intérêt, de l'assistance technique, une subvention pour capital risque ou une garantie de prêts.

Fonds fiduciaires de l'Union européenne (FFUE). Récent ajout aux instruments d'action extérieure de l'UE, outils de développement qui regroupent les ressources de divers bailleurs de fonds pour permettre une réponse européenne rapide, flexible et collective aux différents aspects d'une situation d'urgence ou de post-urgence ou encore d'une action thématique. Les fonds fiduciaires permettent la contribution des États Membres (et d'autres donateurs publics et privés) pour créer un effet levier et regrouper d'importants volumes financiers. Ils sont conçus pour accroître la visibilité politique globale de l'UE et pour accroître le contrôle sur les risques et les décaissements. Les fonds fiduciaires sont directement gérés par la Commission européenne, ou en cas de fonds fiduciaires d'urgence, gérés par une coopération déléguée à des tiers comme les pays partenaires, des organisations internationales ou des agences de développement de l'UE.

Organisation de la société civile (OSC). Le concept d'OSC recouvre un large éventail d'acteurs ayant différents rôles et mandats. Les définitions varient dans le temps, entre pays et d'une institution à l'autre. L'UE considère que les OSC incluent toutes les structures non-étatiques et non-marchandes, non-partisanes et non-violentes, à travers lesquelles les populations s'organisent pour poursuivre les objectifs et idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Agissant du niveau local au niveau national, régional ou international, les OSC englobent des organisations urbaines et rurales, formelles et informelles. L'UE accorde de l'importance à la diversité et aux spécificités des OSC ; elle s'engage auprès des OSC responsables et transparentes qui partagent son engagement pour le progrès social et les valeurs fondamentales de paix, de liberté, d'égalité de droits et de dignité humaine. Pour plus de détails, se référer à la Communication de 2012 « Les racines de la démocratie et du développement durable : L'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures » (CE, 2012).

Organisation internationale. Entité du secteur public établie par un accord intergouvernemental ainsi que les agences spécialisées mises en place par ces organisations. Ces organisations peuvent avoir un champ d'action mondial (exemple : Nations unies, Organisation mondiale du commerce) ou régional / sous-régional (exemple : Union africaine, Union européenne, MERCOSUR, ASEAN, Communauté de développement de l'Afrique australe, Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest). (Voir aussi les modalités d'exécution de la règlementation financière de l'UE, article 43)

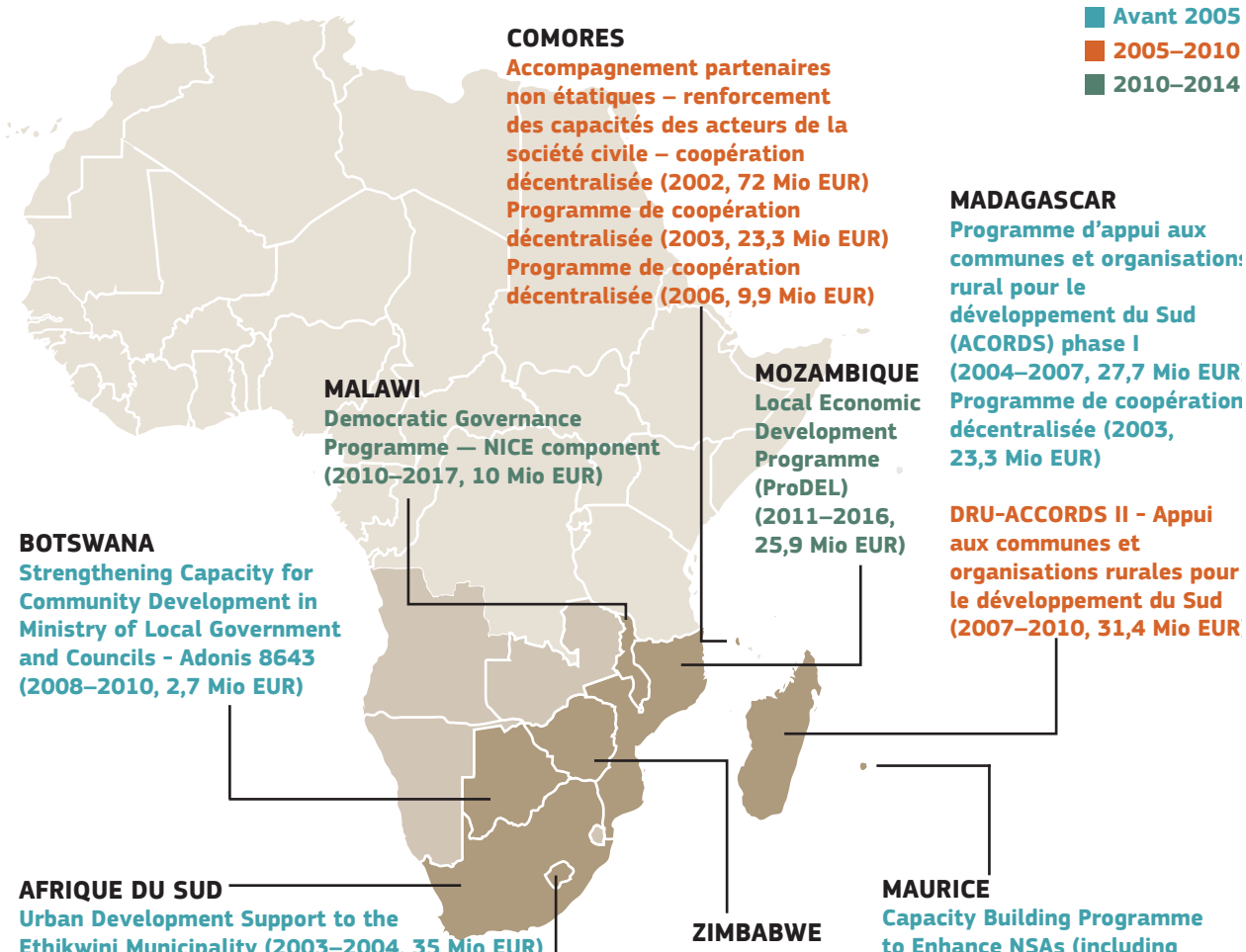
Partenariat public-privé (PPP). L'OCDE définit le PPP comme un accord à long terme entre le gouvernement et un partenaire privé par lequel ce dernier fournit et finance des services publics en utilisant des immobilisations et en partageant les risques associés. Les PPP peuvent apporter des services publics liés à des immobilisations du secteur des infrastructures (exemple : ponts, routes) ou des secteurs sociaux (exemple : hôpitaux, prisons)

Politique axée sur le lieu. Stratégie à long-terme visant à résoudre la sous-utilisation persistante des potentialités, et à réduire l'exclusion sociale persistante dans des lieux particuliers grâce à des interventions extérieures et à la gouvernance multi-échelon. Elle promeut la fourniture de biens et services intégrés, adaptés au contexte, et amorce des changements institutionnels » (Barca, 2009). Le concept, originellement avancé pour soutenir la réforme de la politique de cohésion de l'UE, est également pertinent pour les pays en développement parce qu'il étaie une approche de réduction des disparités territoriales et sociales (et leurs risques associés, les tensions sociales et l'instabilité politique) au moyen d'une croissance inclusive et d'une productivité des territoires renforcée plutôt que de reposer sur des politiques d'État redistributives.

ANNEXE 2 : Appui de l'UE aux programmes de décentralisation, de gouvernance locale et de développement local, par région

A2.1 Afrique australe

Appui global de l'UE de 2012 à 2014: 230 millions d'EUR (10 %)



A2.2 Afrique occidentale

Appui total de l'UE de 2002 à 2014 : 539 millions d'EUR (28 %)

Avant 2005
2005–2010
2010–2014

GUINÉE
Appui à la consolidation du processus de décentralisation (PACPD) (2008–2013, 2,2 Mio EUR)

Programme d'appui sectoriel à la décentralisation et à la déconcentration (PASDD) (2013–2016, 10 Mio EUR)

MAURITANIE
Appui a la commune de Chinguetti (2001–2006, 3,1 Mio EUR)

Programme européen de renforcement des institutions des collectivités locales et de leur service (PERICLES) (2008–2013, 5,6 Mio EUR)

Programme de développement local et de décentralisation en République Islamique de Mauritanie (2013–2018, 20 Mio EUR)

MALI
Appui au démarrage des communes au Mali (2000–2005, 13 Mio EUR)

ADERE-Nord (2005–2008, EUR 5.3 Mio EUR) Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD) (2006–2011, 68,5 Mio EUR)

Programme d'appui à la réforme administrative, à la décentralisation et au développement economique régional (PARADDER) (2010–2017, 51,7 Mio EUR)

State Building Contract I - specific focus on decentralisation indicators (2013–2014, 30 Mio EUR d'un montant total de 225 Mio EUR)

NIGER
Programme De Cooperation Decentralisée (PCD II) (2000–2007, 6,5 Mio EUR)

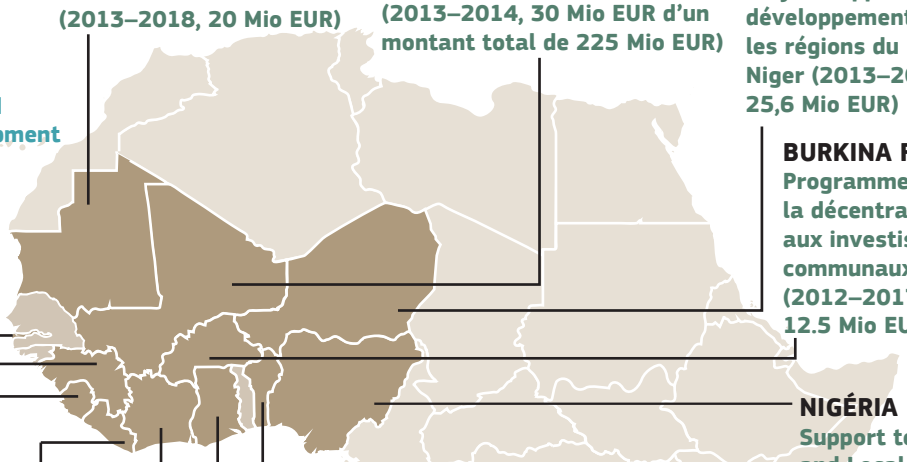
Programme appui mise en œuvre de la réforme de la decentralisation mise en place de stratégies et d'outils pertinents (2004–2007, 1,5 Mio EUR)

Programme d'appui à la décentralisation et au développement local dans la région d'Agadez (2007–2010, 5,8 Mio EUR)

Projet d'appui au développement local dans les régions du Nord du Niger (2013–2018, 25,6 Mio EUR)

GAMBIE
Support to Decentralised Rural Development 2000-2004, 6,3 Mio EUR)

BURKINA FASO
Programme d'appui à la décentralisation et aux investissements communaux (PADIC) (2012–2017, 12.5 Mio EUR)



SIERRA LEONE
Decentralisation Capacity Building Programme 2006–2011, 9,5 Mio EUR)

Decentralised Service Delivery Programme (2010–2015, 5 Mio EUR)

LIBÉRIA
Liberia Country Development (2008–2009, 5,5 Mio EUR)

Support to the Liberian Decentralisation Process (2013–2018, 5,5 Mio EUR)

CÔTE D'IVOIRE
Soutien à la décentralisation & l'aménagement du territoire (2003–2009, 44,8 Mio EUR)

GHANA
Support for Local Governance (2006–2008, 2,2 Mio EUR)

Ghana Decentralisation Support Programme (GDSP) Component I (2012–2015, 5 Mio EUR); Component II (SBS) (2013–2015, 45 Mio EUR)

BÉNIN
Programme d'appui au démarrage des communes (PRODECOM) (2003–2005, 8,1 Mio EUR)

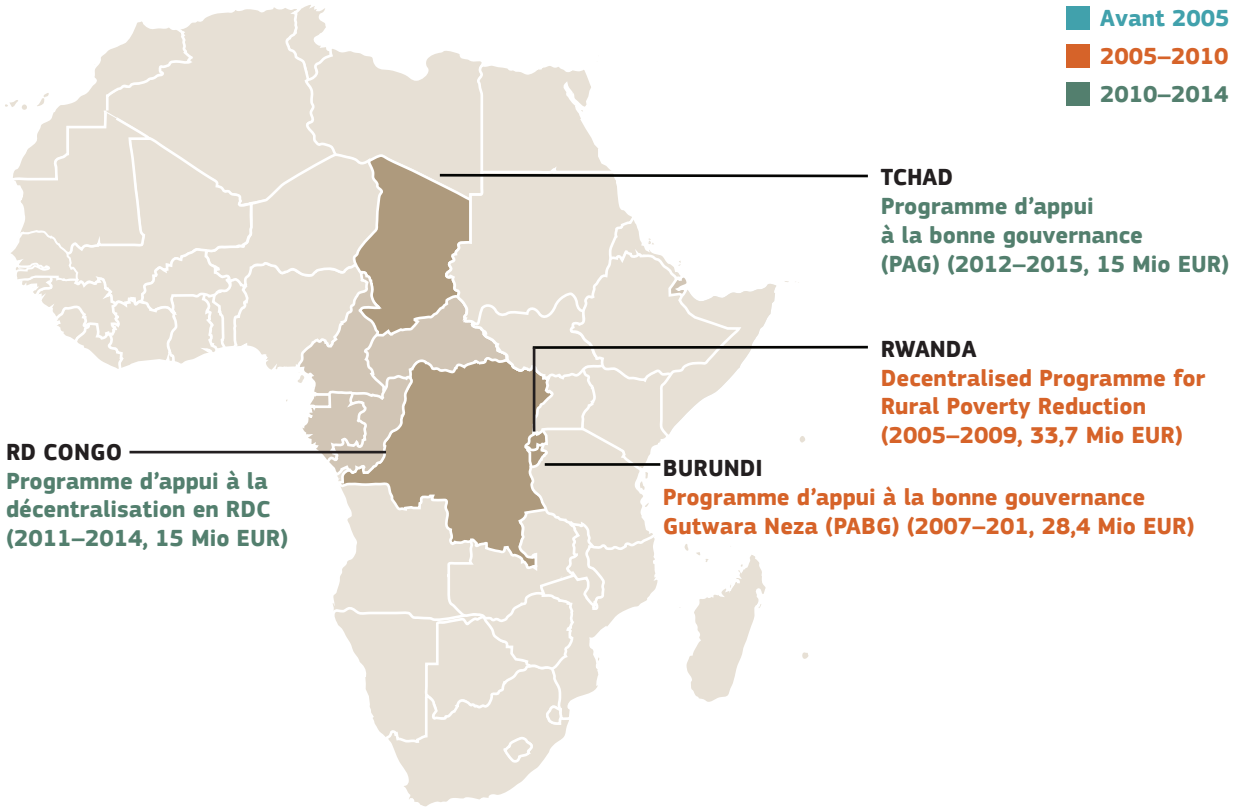
Programme d'appui à la décentralisation, (2008–2011, 13 Mio EUR)

Programme d'appui au développement local (PADL) (2011–2016, 45 Mio EUR)

NIGÉRIA
Support to State and Local Governance Reform Programme (SLOGOR) (2011–2013, 60 Mio EUR)

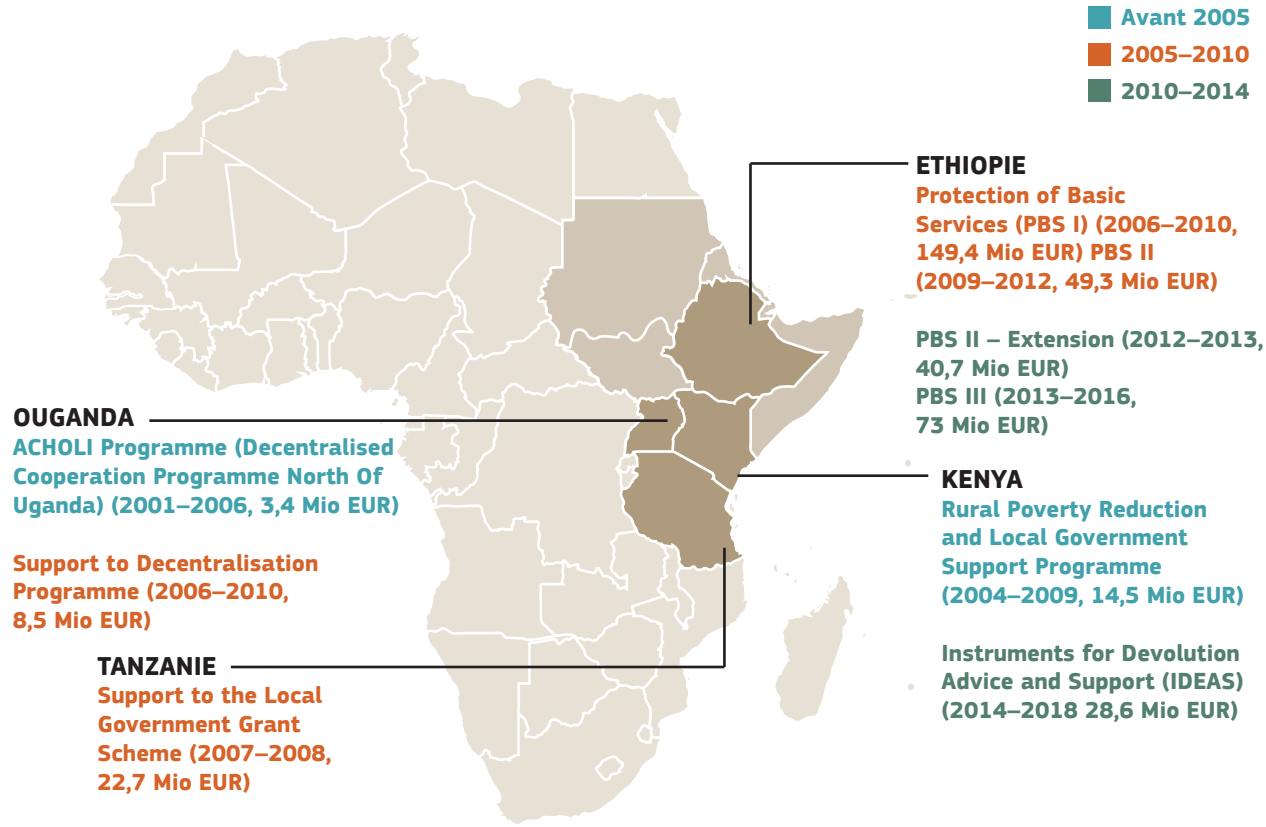
A2.3 Afrique centrale

Appui total de l'UE de 2002 à 2014 : 92 millions d'EUR (5 %)



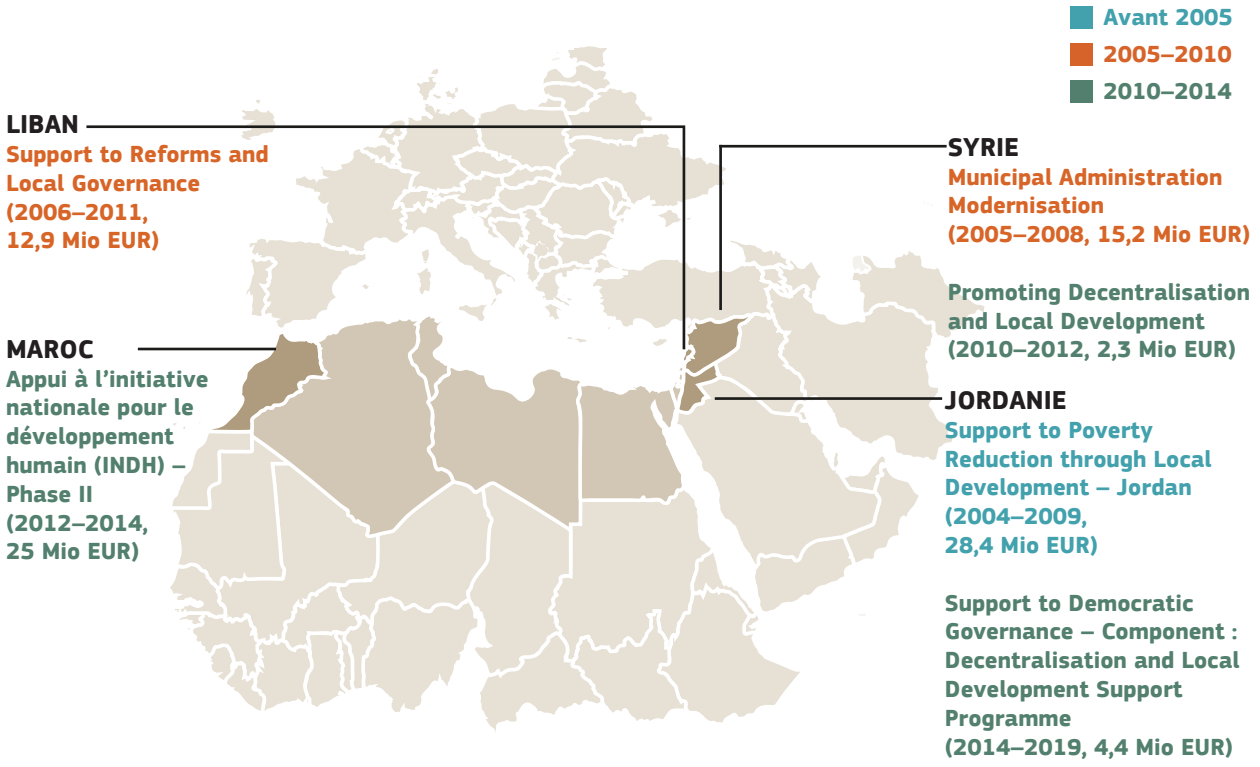
A2.4 Afrique orientale

Appui total de l'UE de 2002 à 2014 : 533 millions d'EUR (28 %)



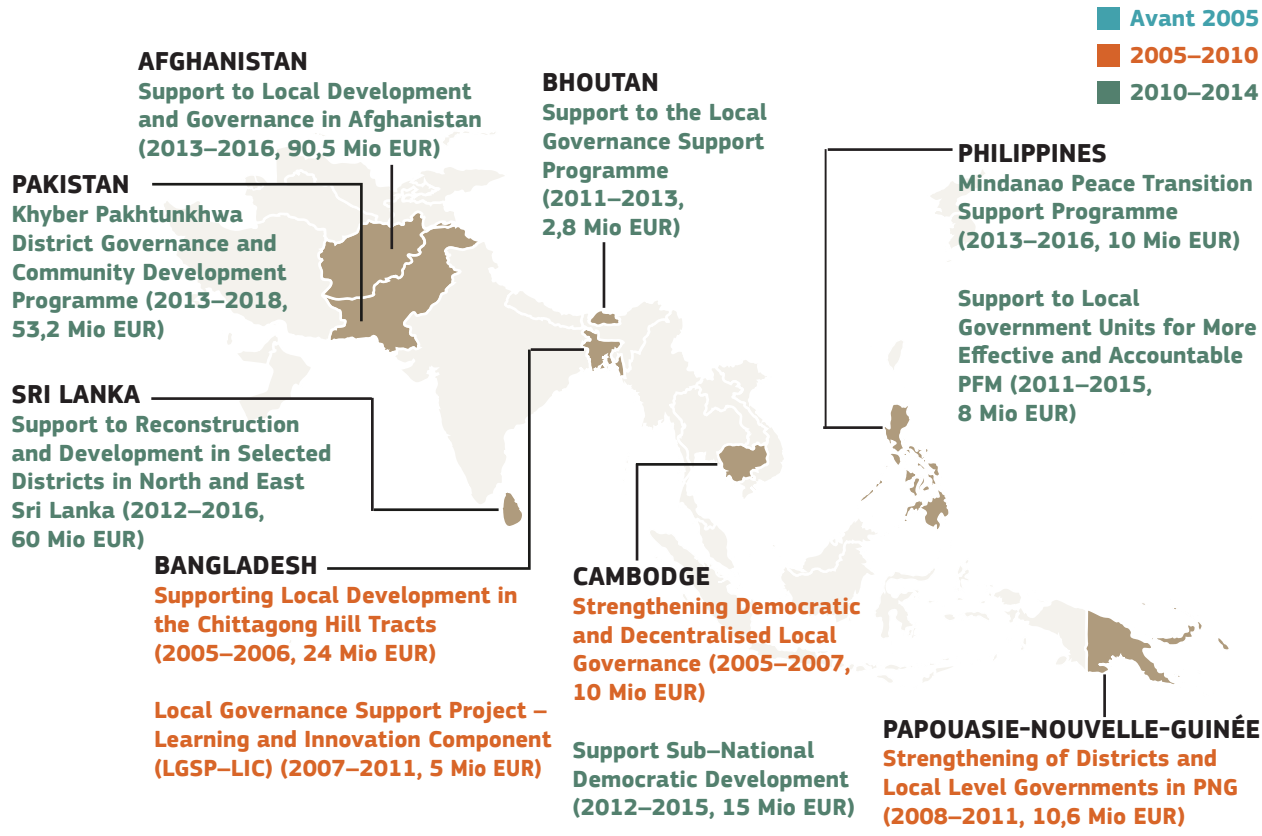
A2.5 Voisinage Sud

Appui total de l'UE de 2002 à 2014 : 88 millions d'EUR (4 %)



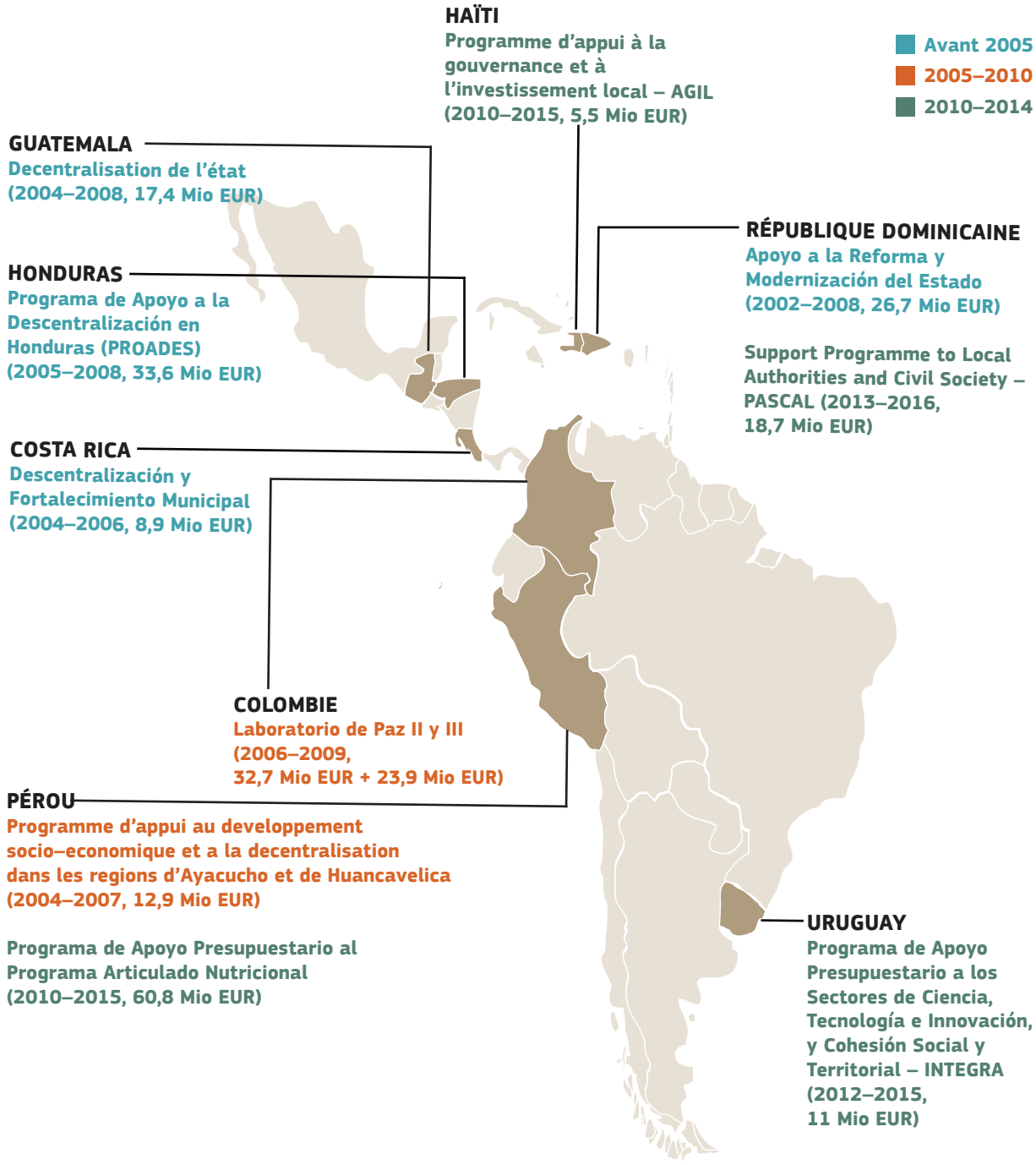
A2.6 Asie et Pacifique

Appui total de l'UE de 2002 à 2014 : 289 millions d'EUR (14 %)



A2.7 Amérique centrale et Amérique du Sud

Appui total de l'UE de 2002 à 2014 : 252 millions d'EUR (13 %)



ANNEXE 3 : Approches du développement territorial adoptées par quelques organisations internationales et donateurs internationaux

Plusieurs institutions et bailleurs de fonds ont développé des approches innovantes qui soulignent d'une part la nécessité d'un changement d'échelle vers le niveau territorial de façon à sécuriser l'implication des diverses parties prenantes, depuis les autorités locales jusqu'aux organisations communautaires ou non gouvernementales et, d'autre part, le besoin d'autres moyens de mise en œuvre afin de promouvoir un développement local intégral et durable.

Quelques-unes de ces approches optent pour la communauté comme point d'entrée, d'autres considèrent le territoire comme cadre principal à prendre en compte. De même, certaines approches se concentrent sur les questions de développement économique, alors que d'autres se concentrent sur la gouvernance. Malgré ces différences, un consensus émerge sur un ensemble de conditions devant être prises en compte : la dimension locale / territoriale, la conception et la mise en œuvre participative et inclusive des projets et politiques, le besoin d'expérimentation et de flexibilité ainsi que la nécessité de prendre (et de donner) du temps pour les résultats.

A3.1 Les agences des Nations unies

- **L'Organisation Internationale du Travail (OIT) : développement économique local (DEL).** L'OIT affirme que le développement économique local

> ...signifie plus que la seule croissance économique. Elle promeut la participation et le dialogue local, reliant les populations et leurs ressources pour de meilleurs emplois et une meilleure qualité de vie pour les homme et les femmes.
>
> L'objectif « Travail Décent pour Tous » de l'OIT est reflété dans les stratégies DEL à travers son focus sur la croissance, la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale. Les partenaires sociaux de l'organisation adoptent de plus en plus le DEL dans les Programmes Nationaux pour le Travail Décent qui sont développés et approuvés par les Gouvernements, les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs. Les stratégies DEL sont aussi déployées dans les pays affectés par la crise mondiale de l'emploi, augmentant la cohérence et l'efficacité entre les packages proposés par la politique nationale et la réalité du monde du travail. (http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/local-economic-development/lang--en/index.htm)
>
> Même si la nécessité d'impliquer et de d'autonomiser les sociétés locales est reconnue, les priorités de démocratisation et de bonne gouvernance sont moins stratégiques. La priorité est de promouvoir un développement endogène, d'aider les territoires à faire face

aux inégalités et à la compétition croissantes et de générer des emplois décents. L'OIT insiste sur l'importance d'adapter des programmes à long terme qui soient construits sur une connaissance approfondie des territoires (Rodríguez-Pose, 2001).

- **L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : Approche territoriale des politiques de sécurité alimentaire et de nutrition.** Même si cette approche se concentre clairement sur une dimension sectorielle du développement local, la FAO promeut une approche intégrée, basée sur le capital d'un territoire et son potentiel de développement. L'approche prône une réponse adaptée aux défis locaux afin d'éviter les solutions toutes faites. La FAO place les institutions locales au cœur du processus mais elle insiste sur l'importance d'une articulation entre plusieurs échelles et d'une dimension multi-acteurs (FAO, 2013).

- **Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) et les initiatives ART (appui aux réseaux territoriaux et thématiques pour le développement humain).** Le PNUD n'a pas d'orientation spécifique sur les approches territoriales pour le développement local, mais il intègre ces questions dans ses trois domaines de concentration principaux : développement durable, gouvernance démocratique et consolidation de la paix, résilience aux risques climatiques et aux catastrophes naturelles. De plus, son plan stratégique reconnait les gouvernements locaux et régionaux comme acteurs clés dans la promotion du développement local et propose une approche territoriale multidisciplinaire et des systèmes de gouvernance multi-niveaux comme fondement d'une promotion réussie du développement humain durable au niveau local. Du fait de son mandat, le FENU est davantage responsable de mettre en œuvre ces positions par le financement des gouvernements locaux, tout comme l'est l'initiative ART du PNUD qui encourage la coopération décentralisée. ART reconnaît que bien qu'une approche locale fondée sur le lieu ne soit pas la solution aux défis économiques, sociaux et environnementaux, elle peut certainement faire partie de la solution et surmonter les faiblesses des politiques sectorielles descendantes (FENU, 2010 ; PNUD, 2014).

- **Le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) : le développement économique local, la planification urbaine et territoriale.** ONU-Habitat définit le développement économique local comme un « processus participatif dans lequel des personnes locales de tous secteurs travaillent ensemble pour stimuler l'activité commerciale locale afin d'atteindre une économie durable et résiliente. » (ONU-Habitat, 2005). Cette stratégie suggère que, afin de poursuivre un développement économique local, les gouvernements doivent promouvoir des institutions locales légitimes, prôner une bonne gouvernance et établir des procédures et règles claires, tout en apportant un environnement politique sécurisé et un contexte favorable au secteur privé. L'agence a récemment publié des « lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale » (ONU-Habitat, 2015). Celles-ci reposent sur quatre piliers principaux qui permettent une approche transversale et intégrée : la politique et la gouvernance urbaine (la planification comme processus de prise de décision intégrative qui doit solutionner les intérêts opposés que sont le paradigme renouvelé de la gouvernance urbaine et la démocratie locale), le développement durable (promotion d'un développement équitable et inclusif à toutes les échelles territoriales), la composante planification (interventions multidimensionnelles, processus itératifs, décisions politiques basées sur différents scénarios et consultations larges) et mise en œuvre (cadre institutionnel renforcé, approches basées sur la recherche de consensus).

A3.2 L'organisation de coopération et de développement économique

Partenariat rural-urbain : une approche intégrée pour le développement économique. Dans cette approche, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) suggère de dépasser la dichotomie urbain / rural pour encourager un partenariat à objectifs multiples avec un champ d'action plus large, au sein duquel une entité spécifique gère des initiatives dans plusieurs domaines, utilisant une approche intégrée et une vision plus holistique du territoire. L'OCDE utilise un concept général de région fonctionnelle qui identifie un espace (habituellement différent des frontières administratives) au sein duquel est constatée une interdépendance (ou une fonction) spécifique au territoire qui peut nécessiter d'être pilotée (OCDE, 2013).

A3.3 La Banque mondiale

Plutôt que se concentrer sur un territoire (un espace), la position de la Banque mondiale insiste sur le développement piloté par les communautés (les acteurs). L'objectif est de localiser l'aide, en utilisant les communautés locales et une approche inclusive. Environ 10 % des projets de la Banque mondiale sont mis en œuvre en utilisant cette approche de développement communautaire ce qui a été le motif de nombreuses critiques et débats internes. Alors que les dimensions participatives et locales de l'approche n'ont pas été remises en question, les moyens de mise en œuvre l'ont été. Pour la réussite de ces projets, la Banque mondiale cite l'importance de la compréhension du contexte, du soin extrême apporté à l'élaboration des politiques et stratégies, du temps et de la flexibilité accordés en suffisance ainsi que d'un suivi-évaluation continu. L'approche a été principalement adoptée pour promouvoir le développement rural ; la Banque mondiale conduit actuellement une recherche et mène une réflexion sur la façon de promouvoir ces mêmes éléments mais en contextes urbains (Mansuri et Rao, 2013).

A3.4 Les institutions de l'Union européenne

- **La Direction générale de l'agriculture et du développement rural : l'approche LEADER.** Introduit en 1991, l'approche LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) soutient qu'étant donné la diversité des zones rurales européennes, les stratégies de développement sont plus efficaces et efficientes si elles sont décidées et mises en œuvre à un niveau local par des acteurs locaux. Ces stratégies devraient être accompagnées de procédures claires et transparentes, de l'appui des administrations publiques concernées et de l'assistance technique nécessaire pour diffuser les bonnes pratiques. L'approche LEADER est fondée sur le lieu, ascendante, innovante, intégrée et multisectorielle. Elle est dirigée par des groupes d'action locaux (partenariats public-privé) (Communautés européennes, 2006).

- **La Direction générale de la politique régionale et urbaine : « l'agenda territorial 2020 en pratique : renforcer l'efficience et l'efficacité de la Politique de cohésion par une approche fondée sur le lieu ».** Cette politique peut être définie comme une stratégie de développement à long terme dont l'objectif est de réduire l'inefficience et l'inégalité persistantes dans des territoires donnés grâce à la production d'un faisceau de biens et services publics, intégrés et adaptés au lieu. Ces biens et services devront être conçus et mis en place d'un côté par la divulgation et l'agrégation de préférences et de connaissances locales via des institutions politiques participatives, et d'un autre côté par

l'établissement de relations avec d'autres localités. Ils sont promus depuis l'extérieur de la localité par un système de gouvernance à multiple-niveaux où les subventions (sujettes à conditionnalités sur les objectifs et les institutions) sont transférées du plus haut au plus « bas » niveau de gouvernement (CSIL, 2015).

- **Le développement communautaire local.** Une guidance commune sur le développement communautaire local, largement inspiré des approches LEADER et des approches fondées sur le lieu précitées, a été développée dans un document publié par quatre Directions générales de la Commission européenne : Agriculture et développement rural ; Emploi, affaires sociales et inclusion ; Affaires maritimes et pêche ; Politique régionale et urbaine (DG AGRI, EMPL, MARE et REGIO, 2013).

ANNEXE 4 : Points-clés pour assurer le financement des autorités locales dans les opérations d'appui budgétaire

A4.1 Position des transferts dans le système d'affectation budgétaire de l'État

Deux dispositifs sont couramment utilisés pour ce faire.

- **Ligne budgétaire séparée.** Cette pratique enregistre le montant engagé par le gouvernement central dans une ligne budgétaire séparée au sein du budget de fonctionnement de l'État. Le gestionnaire d'une telle ligne budgétaire est d'ordinaire le Ministère des Finances ou parfois le Ministère chargé de la décentralisation.

- **Compte spécial du Trésor.** Un compte spécial du Trésor public est un fonds établi par la loi et séparé du budget habituel. Il est classiquement utilisé quand les transferts fiscaux sont déterminés comme une proportion de sources particulières de revenus de l'État central, ce qui contribue à protéger le fonds pour qu'il ne soit pas utilisé à d'autres fins ou modifié par le gouvernement central au cours de l'année fiscale. Les ressources non utilisées d'un compte spécial du Trésor peuvent être reportées indéfiniment sur les années fiscales suivantes.

A4.2 Modalités de décaissement utilisées pour acheminer le financement engagé aux autorités locales

Là encore, deux types de dispositifs existent.

- **Transfert direct aux autorités locales à partir du système de paiement du Trésor public.** Le gouvernement central peut utiliser le système de paiement du trésor public pour verser les transferts fiscaux aux autorités locales. Dans ce cas, le Trésor public verse les transferts aux autorités locales selon l'instruction donnée par l'autorité compétente (le Ministère des Finances ou le gestionnaire du compte spécial du Trésor), soit via ses représentations infranationales ou déconcentrées, soit via le système bancaire.

- **Versement via une agence spécialisée.** Le gouvernement central peut créer une institution spécialisée -ou agence- pour gérer le décaissement des transferts fiscaux vers les autorités locales récipiendaires et pour suivre leurs performances. Pour opérer les versements, l'agence peut utiliser le système du Trésor public ou le système de paiement bancaire, selon la structure de gestion des finances publiques du pays (voir exemples dans l'encadré A4.1).

ENCADRÉ A4.1 **Exemples de flux de financement externes au Bénin et au Mali**

Bénin

Les transferts fiscaux vers les autorités locales sont organisés sur une base annelle via deux lignes budgétaires. La première couvre les transferts liés à la compétence générale des autorités locales ; la seconde s'occupe des subventions réservées. Les deux lignes sont gérées via le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Le système a les caractéristiques suivantes.

- Il est financé par le gouvernement central (ressources nationales) et les partenaires au développement.
- Il fournit un financement distinct pour les coûts de fonctionnement récurrents et les subventions d'investissement à toutes les autorités locales au niveau municipal.
- Les fonds sont acheminés en trois versements (mars, juin et septembre mais avec des retards récurrents) vers les autorités locales via le système de paiement du Trésor public sous la supervision du Ministère des Finances.
- Les contributions de l'Union européenne au système de transfert fiscal (FADeC) sont facilement traçables et peuvent faire l'objet d'audits annuels par le Ministère des Finances pour vérifier que les fonds sont effectivement transférés vers les autorités locales et correctement utilisés par ces dernières.

Mali

Les transferts fiscaux sont versés aux autorités locales via trois canaux utilisant le système de paiement du Trésor public.

- **Le budget national.** Les ressources des autorités locales sont sécurisées à la fois par le système de recettes de l'État et par les contributions des partenaires extérieurs – incluant l'Union européenne via l'appui budgétaire général et sectoriel. Les transferts pour les coûts de fonctionnement sont acheminés directement vers les autorités locales, alors que les transferts pour les coûts d'investissement sont versés via le Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT), contrôlé par l'Agence Nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). L'Union européenne utilise déjà la modalité d'appui budgétaire sectoriel pour faciliter les transferts directs aux autorités locales au sein de deux initiatives en matière de décentralisation : le Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD) et le Programme d'appui à la réforme administrative, à la décentralisation et au développement économique régional (PARADDER).
- **Les ministères techniques.** Les transferts vers les ministères techniques tels que celui de la santé et de l'éducation sont essentiellement financés par les partenaires au développement (appui budgétaire sectoriel) et versés via le FNACT / ANICT.
- **Le mécanisme FNACT / ANICT.** Les ressources sont apportées par différents partenaires au développement et ne sont pas reflétées dans le budget de l'État. En plus des canaux décrits plus haut, certains partenaires au développement apportent des subventions directes en capital à des autorités locales choisies en utilisant la modalité projet. De tels fonds sont versés directement sur le compte bancaire de l'autorité locale concernée.

A4.3 Systèmes de paiement utilisés par les autorités locales pour gérer leurs transferts fiscaux

Selon le système de gestion des finances publiques du pays, les autorités locales peuvent déposer et gérer leurs fonds (y compris les transferts fiscaux) en utilisant soit le système de paiement du Trésor public, soit le système bancaire privé. (Voir un exemple dans l'encadré A4.2.)

ENCADRÉ A4.2 **L'appui de l'UE à la réforme de décentralisation au Burkina Faso**

L'Union européenne appuie le secteur de la décentralisation au Burkina Faso (subvention totale : 25 millions d'EUR) via le Programme d'appui à la décentralisation et aux investissements communaux. Le programme comprend deux phases.

La première phase (qui se termine en 2017) se concentre sur : a) le développement institutionnel de toutes les agences publiques impliquées dans le processus de décentralisation au niveau central comme au niveau infranational et b) l'amélioration du système de gouvernance locale via un renforcement de capacité ciblé de 140 collectivités locales (planification et gestion des investissements dans les établissements de fourniture des services publics).

La seconde phase (à partir de 2018) consistera en un financement du mécanisme national de transfert fiscal par un appui budgétaire général (à hauteur de 12,5 millions d'EUR) via le Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT).

Le FPDCT est une institution publique autonome, fonctionnant sous la double supervision du Ministère en charge de la décentralisation et du Ministère des Finances. Sa mission est de contribuer au financement des programmes de développement des collectivités territoriales ainsi qu'au renforcement des capacités locales. Il assure notamment les fonctions suivantes :

- mobilisation de ressources et apport de subvention en capital aux collectivités territoriales sur une base équitable ;
- renforcement de la capacité des collectivités territoriales à gérer l'investissement en capital ;
- apport de garanties pour que les collectivités territoriales puissent emprunter et financer ainsi leurs propres besoins d'investissements ;
- extension (éventuelle) de crédit aux collectivités territoriales à des fins d'investissement.

ANNEXE 5 : Les principaux ingrédients des projets smart

A5.1 Une vision claire du besoin de renforcer les autorités locales comme acteurs de développement par l'accroissement de leur autonomie et de leur domaine d'action

Les autorités locales (AL) doivent être au centre des processus de développement territorial, même si leurs niveaux actuels de légitimité et de capacité sont faibles (voir encadré A5.1). Apporter un appui financier direct aux AL garantit un processus d'apprentissage par la pratique et le développement de capacité qui en découle sur le plan individuel, organisationnel et institutionnel. Le message des donateurs est clair, si la finalité est d'autonomiser les AL pour de meilleurs résultats en matière de développement et de gouvernance, la direction doit

ENCADRÉ A5.1 Le Programme de développement municipal au Mozambique

Depuis le milieu des années 90, les bailleurs de fonds du Mozambique, y compris le PNUD, la Banque mondiale et la GIZ, ont commencé à soutenir la planification et la gestion financière dans les districts ruraux à travers différents projets. En ligne avec la déclaration de Paris et avec l'Agenda d'Accra, les bailleurs de fonds ont pris l'initiative de convertir les projets en un programme d'appui sectoriel géré par le Ministère du Plan et du Développement.

La solution s'est révélée loin d'être idéale. Alors que les districts et provinces avaient auparavant été utilisés comme points d'entrée pour l'appui extérieur, c'est le ministère central qui concentrait désormais les ressources et les prises de décision. Les districts se sont sentis désavoués après ce changement, et l'évolution vers un programme sectoriel basé au niveau central n'a pas réussi à placer le niveau local en responsabilité.

En réponse, trois donateurs (Suisse, Danemark et Autriche) ont joint leurs forces en transformant leurs projets individuels en une initiative commune d'appui au financement durable des municipalités. La question essentielle était : comment soutenir la décentralisation dans un environnement très centralisé ? Dans leur vision, ceci ne pouvait être atteint au moyen d'un programme d'appui sectoriel parce que ce schéma impliquerait une gestion du gouvernement central axée sur le contrôle et un fonctionnement descendant. Une approche projet était vue comme une façon plus adéquate d'apporter un appui directement à travers les AL.

Autonomiser les institutions locales constituait le cœur du programme. Le Ministère de l'Administration de l'État et le Ministère de l'Environnement ainsi que l'association nationale des municipalités étaient les partenaires et bénéficiaires du programme, mais ont reçu moins d'appui que les AL. Le Ministère de l'Administration de l'État préside le comité de pilotage constitué de 13 bénéficiaires, des partenaires nationaux et des trois donateurs. Le financement est géré par une unité de gestion de projet qui travaille sous les auspices de l'Ambassade du Danemark (fonds commun). Ce dispositif a permis de d'affiner la résolution des défis techniques et de préparer un changement d'échelle. Avant tout, il est devenu une plateforme où 13 des 43 municipalités du Mozambique peuvent porter ensemble leurs messages auprès des institutions centrales. Le projet a aussi aidé à comparer la performance entre municipalités et à encourager les opportunités conjointes d'apprentissage.

revenir aux AL en tant que principaux partenaires de dialogue et autorités contractuelles. Le financement direct est crucial pour permettre aux AL d'expérimenter les voies et moyens d'assurer leur compétence générale pour le bien-être de leur population et de mettre en place des politiques de développement local qui mobilisent les citoyens et leur bénéficient à la fois.

Apporter confiance, liberté d'action et ressources sont aussi les conditions préalables pour rendre les AL responsables de leurs choix politiques en tant qu'émanation du secteur public local et représentants politiques de leur communauté (voir encadré A5.2).

ENCADRÉ A5.2 **Faire confiance aux autorités locales le projet PAMED au Niger**

Le Programme d'appui à la mise en place des entités décentralisées (PAMED) appuyé par la Belgique au Niger a pris dès le départ la décision stratégique de ne pas court-circuiter ou remplacer les structures existantes en raison de leur nature dysfonctionnelle. A la place, PAMED a adopté une approche de responsabilisation, faisant le pari de la confiance en laissant les AL établir les priorités locales et définir la meilleure manière façon de s'y attaquer.

Le projet visait un changement d'échelle en organisant et en facilitant les synergies entre les niveaux locaux et nationaux. Les communes éligibles ont reçu un financement direct pour autant qu'elles gèrent les ressources selon les règles de gestion des finances publiques du Niger. Les municipalités ont souscrit aux contrats d'objectifs annuels dont la mise en œuvre est supervisée par un comité multi-acteurs.

Une assistance technique de haute qualité constitue une partie du package d'appui non financier et inclut un conseiller en gestion du développement local (plutôt qu'un contrôleur financier) dans l'optique de construire une relation de confiance, de développer un langage commun et de faciliter une mise en œuvre efficace.

L'évaluation de la première phase du projet était dans l'ensemble très positive en termes de résultats obtenus à la fois sur le plan de l'innovation locale et sur celui de l'établissement de relations constructives avec les autorités des niveaux supérieurs.

A5.2 Une recherche de liens avec les différents acteurs et niveaux du système

Autonomiser les AL est une condition nécessaire mais pas suffisante. Bien que les AL nécessitent un degré significatif d'autonomie pour fonctionner comme une sphère distincte de gouvernement et pour encourager le développement territorial, elles interagissent aussi avec de nombreux autres acteurs et parties prenantes au sein d'un système intergouvernemental plus large. La qualité de ces interactions détermine la capacité à obtenir des services pour les citoyens. Par exemple, dans de nombreux pays les AL sont responsables de la planification, de la construction et de la maintenance des infrastructures nécessaires à la santé et à l'éducation. Pourtant, les services déconcentrés sont censés assurer la fourniture de personnel (instituteurs, docteurs, etc.) en accord avec les normes nationales. Les projets smart peuvent aider à connecter les différents acteurs et niveaux de gouvernance qui tendent souvent à opérer en silos (voir encadré A5.3). Ils peuvent faciliter les interactions directes et réciproques entre ceux impliqués dans un projet et les décideurs politiques afin de favoriser l'apprentissage mutuel et la création d'opportunités pour transposer les solutions qui marchent à l'échelle supérieure et influencer les développements politiques ultérieurs.

ENCADRÉ A5.3 **Lier les autorités locales aux administrations déconcentrées pour une meilleure fourniture de service public**

Le programme Appui aux communes et organisations rurales pour le développement du Sud (ACORDS) financé par l'Union européenne a été initié en 2004 dans un contexte de décentralisation caractérisé par une vacuité de la politique et des systèmes administratifs. Alors qu'une bonne politique de décentralisation existait sur papier, elle n'était pas mise en œuvre. Il n'y avait qu'un débat sociétal limité sur cette réforme, les ministères sectoriels négligeaient les AL et de nombreux acteurs à différents niveaux ne voyaient pas clair dans leurs mandats institutionnels. Au bout de la chaîne, les AL ont été largement laissées à leur propre sort, déconnectées des principaux processus politiques et institutionnels.

Au sein de cette situation en termes d'économie politique, ACORDS a été conçu pour servir de laboratoire de la décentralisation. Le programme a fermement installé les AL, bien que faibles et inexpérimentées, au poste de commandes, y compris dans l'accès au financement. Les transferts financiers aux AL étaient vus comme un point d'entrée pour tester depuis la base de nouvelles formes de gouvernance locale, à savoir a) des systèmes décentralisés pour la planification, la budgétisation et la mise en œuvre de politiques locales, ainsi que b) les structures et procédures par lesquelles l'État soutient et supervise les AL.

Ce dernier point place dans le paysage différents services déconcentrés qui sont souvent négligés dans les projets de gouvernance locale et de développement territorial. Pour ACORDS, s'assurer de leur implication était une priorité stratégique – à la fois dans la perspective de construction de l'État à partir de la base ainsi qu'en termes de garantie de fourniture de meilleurs services publics. Le programme a requis pour cela la création d'incitatifs pour les services déconcentrés afin qu'ils s'impliquent dans le processus, aident à coproduire des approches de gouvernance locale plus adéquates et plus efficaces (par exemple sur les passations de marché locales) et fournissent un appui technique essentiel aux AL (par exemple sur les normes nationales en matière de qualité de l'infrastructure locale).

Source : www.labdec-mada.org.

A5.3 Une mise en œuvre flexible et axée sur les processus, liée aux procédures et systèmes nationaux

Les projets smart sont essentiellement des exercices de changement social et institutionnel. Cette orientation requiert l'adoption d'une approche ouverte, flexible et itérative de la mise en œuvre. Toute la philosophie des projets smart est de développer la capacité de tester de nouvelles pratiques, de rechercher le schéma le plus adapté aux conditions locales, de traiter les problèmes au fur et à mesure de leur apparition et d'adapter les plans initiaux tout au long de la mise en œuvre. Cette approche signifie aussi qu'accepter les échecs est une part essentielle des processus d'apprentissage visant à encourager les changements politiques et institutionnels au fil du temps (voir encadré A5.4). Des mécanismes de suivi-évaluation locaux doivent être mis en place pour accompagner les processus d'apprentissage collectifs et assurer l'adaptation graduelle des politiques et systèmes nationaux.

ENCADRÉ A5.4 **Les échecs sont partie intégrante du processus d'apprentissage : l'expérience de SEILA au Cambodge**

SEILA, qui signifie « pierre fondatrice » en sanskrit khmer, est une initiative nationale cambodgienne soutenue par des donateurs qui a commencé en 1996 dans un contexte difficile de reconstruction post-conflit. Le projet a émergé en réponse à un manque des politiques et systèmes administratifs dans le secteur public cambodgien, particulièrement au niveau local. Son objectif global était d'améliorer la gouvernance locale et d'installer des systèmes décentralisés de planification et de financement pour la réduction de la pauvreté. Cet objectif impliquait d'autonomiser les autorités communales et provinciales et d'en tirer des enseignements pour le développement des politiques nationales de décentralisation.

SEILA a choisi une approche d'apprentissage par la pratique pour promouvoir le développement local et la fourniture de service. Le principe était de tester des systèmes pertinents et fonctionnels pour attirer le financement, planifier, gérer le développement des capacités et assurer le suivi-évaluation au niveau local. Après avoir démarré dans 5 provinces, il s'est étendu avec succès pour couvrir l'entièreté du territoire national, attirant des volumes de plus en plus importants de financement venus de bailleurs de fonds qui se sont coordonnés.

L'approche expérimentale et adaptative, fondée sur l'apprentissage par la pratique, que SEILA avait adoptée a pourtant nuit à la mise en œuvre du projet. Après un temps, la direction du projet a dû mettre fin à certaines politiques et pratiques qui n'ont pas donné les résultats attendus ou se sont révélées trop coûteuses. Il y avait aussi une manifeste lassitude face au changement. Mais l'approche expérimentale n'aurait pas été crédible -et sans doute pas aussi fructueuse- sans ce changement continu.

ANNEXE 6 : Études de cas

A6.1 Bénin : L'évolution de la décentralisation vers le développement territorial

Contexte – défis et opportunités

Au début des années 90 le Bénin était l'un des premiers pays à répondre à la vague démocratique qui a balayé l'Afrique. La décentralisation se plaçait alors en tête des priorités. Reflétant la nature politique d'une telle réforme, il a fallu près d'une décennie pour qu'un cadre institutionnel et légal adéquat soit mis en place. Les premières élections locales de 2002 ont annoncé le démarrage effectif du processus de décentralisation. En 2009, un ambitieux cadre politique pour le développement territorial et la réforme administrative a été formulé, la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC). Cette politique insiste sur la nécessité de : a) rompre avec la tradition des approches centralisées et verticales des politiques sectorielles, b) promouvoir des formes effective de gouvernance locale participative et c) utiliser des dispositifs contractuels entre l'État et les autorités locales (AL) pour encourager le développement local.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Suite à une longue période de gestation, la mise en œuvre de la décentralisation a démarré au Bénin en 2002–2003. Avec le temps des progrès substantiels ont été accomplis dans l'amélioration du cadre politique, le renforcement des capacités des communes, la promotion de la participation citoyenne et la fourniture de biens et services publics aux populations locales. En 2009, le gouvernement a souhaité approfondir le processus de décentralisation avec une politique de développement territorial exhaustive. Cependant, la mise en œuvre a traîné en longueur du fait du manque d'autonomie des communes et de la résistance au changement des structures centrales. L'Union européenne a soutenu la réforme de décentralisation depuis le début via le 8e Fonds européen de développement (FED) et via une combinaison évolutive de programmes et de modalités d'aide. Avec le 11e FED, l'Union européenne cherche à mettre la décentralisation au service d'un réel développement territorial. Ceci sera accompli grâce à une combinaison équilibrée d'appui budgétaire (pour aider le gouvernement central à mettre en œuvre sa politique nationale) et de mesures complémentaires (pour fournir un appui institutionnel et faciliter l'expérimentation politique dans le domaine du développement territorial).

Le Bénin est une jeune démocratie, toujours confrontée à des défis majeurs en matière de gouvernance (notamment la corruption) et à des faiblesses institutionnelles, particulièrement au niveau infranational[1]. Sans surprise, le succès du processus de décentralisation a été mitigé. Avec un long historique d'appui de la part de plusieurs bailleurs de fonds, en particulier de l'Union européenne (UE), les gouvernements successifs ont mis en place un cadre légal, politique et institutionnel assez cohérent. Ceci inclut un mécanisme national, le Fonds d'appui au développement des

[1] Deux niveaux infranationaux existent au Bénin : a) un niveau déconcentré consistant en 12 départements groupés autour de 6 préfectures (représentant l'État central au niveau local) et b) un niveau unique de décentralisation comprenant 77 communes élues avec trois types de compétences (compétences propres, compétences partagées et compétences déléguées).

communes (FADeC), qui fournit un appui financier aux communes dans la planification et la conduite des investissements au niveau local.

Il n'y a pas eu d'avancée significative sur les grandes priorités de la PONADEC en matière de développement territorial vu comme processus issu de la base, conduit par des acteurs locaux et basé sur la mobilisation de ressources additionnelles. Ceci est premièrement dû au manque de vision partagée et d'appropriation concernant la politique de développement territorial. Elle a résulté en un système intergouvernemental caractérisé par des opportunités de dialogue limitées et une division des tâches peu claire entre les différents acteurs. Les mandats des institutions centrales soutenant la décentralisation n'étaient pas orientés vers l'encouragement du développement territorial. D'autres écueils institutionnels majeurs étaient le manque de dispositifs contractuels éprouvés entre l'État et les AL, le manque de formes robustes d'intercommunalités et le manque d'expertise dans l'opérationnalisation d'une approche territoriale pour le développement local. Alors que le FADeC a permis un flux de ressources constant vers les niveaux locaux, le degré limité de déconcentration sectorielle réduit l'efficacité des fonds alloués. De plus, les communes ne sont pas encore en position de mobiliser leurs propres ressources dans l'optique de stimuler un vrai développement local partant de la base.

En dépit de ce triste bilan, des fenêtres d'opportunité existent pour promouvoir le développement territorial. En outre, la société et les politiques reconnaissent de plus en plus que le territoire devrait être au centre des efforts pour lutter contre la pauvreté généralisée et relever les défis liés à l'environnement, la démographie et l'urbanisation. Cette reconnaissance implique un processus d'autonomisation du secteur public local partant de la base, permettant progressivement aux différents acteurs (AL, services déconcentrés, fournisseurs de services de première ligne) de jouer un rôle catalyseur dans le développement local.

Les actions entreprises

Partant de cet engagement historique dans le processus de décentralisation, l'UE a décidé de mettre le développement territorial au centre de sa stratégie de réponse pour le 11e FED. Un montant de 70 millions d'EUR a été provisionné pour le Programme d'appui au développement territorial (PADT). Trois objectifs seront poursuivis pour stimuler un développement territorial inclusif, durable et dirigé localement : a) conduite efficace du processus de réforme administrative territoriale et de déconcentration sectorielle ; b) autonomisation des communes et des citoyens pour une gouvernance locale inclusive et c) meilleure planification et mise en œuvre du développement territorial grâce à des dispositifs contractuels équilibrés entre l'État et les AL.

Deux facteurs expliquent l'évolution de la politique de l'UE vers le développement territorial. Premièrement, le nouveau PADT est la suite logique des stratégies d'appuis antérieures de l'UE. En particulier, l'UE avait fourni entre 2003 et 2006 (8e FED) un appui essentiel aux communes naissantes via le Programme d'appui au démarrage des communes (PRODECOM). L'UE s'est alors dirigée vers un appui plus sophistiqué concentré sur le développement de la fonction de maîtrise d'ouvrage des AL (Programme d'appui aux collectivités territoriales – PACTE, 2007–2011, 9e FED) et sur la promotion du développement local (Programme d'appui au développement local–PADL, 2012–2016, 10e FED). Sous le 10e FED (PADL), la composante appui budgétaire est devenue dominante (45 millions d'EUR comparée au 3,8 millions d'EUR pour les mesures complémentaires), en partie pour assurer le financement suffisant du FADeC. Le PADT actuellement envisagé embrasse l'objectif plus large du développement territorial avec une combinaison de modalités de l'aide adaptée.

Deuxièmement, l'évolution de l'appui de la délégation de l'UE a coïncidé avec la nouvelle

réflexion au niveau de l'UE sur le rôle déterminant de la décentralisation tel qu'il a été formulé dans la Communication de 2013 sur les AL (CE, 2013). Ceci fait du Bénin un laboratoire intéressant pour tester la décentralisation au service du développement territorial. C'est une évolution périlleuse, le document d'action n'identifie pas moins de sept risques, mais elle a un réel potentiel dans la durée de produire de meilleurs résultats en matière de gouvernance et de développement.

Les leçons apprises

- **Accompagner les processus de changement nationaux grâce à l'évolution des stratégies de réponse.** Il est difficile d'expliquer le processus de décentralisation au Bénin sans regarder le rôle essentiel joué par les programmes successifs de l'UE. Dès le début, l'UE a agi en partenaire stratégique et en agent du changement, adaptant son appui aux dynamiques politiques et aux besoins changeants de la réforme. PRODECOM a été un catalyseur qui a posé les fondations de l'émergence effective des communes. L'UE a pu dès lors se concentrer sur la consolidation de la décentralisation comme processus de réforme de l'État et sur l'amélioration des résultats de développement local grâce au FADeC. Le PADT a démontré la reconnaissance par l'UE que le processus de décentralisation est en perte de vitesse et qu'un focus sur le développement territorial pourrait lui donner un nouvel élan et une légitimité renouvelée.

- **Fournir les bons incitatifs à la réforme.** Le PRODECOM comme le PACTE s'était d'abord attaché à donner vie à la décentralisation en investissant dans les nouvelles communes. Les incitatifs étaient pour cela orientés vers le développement des capacités des AL, faisant de l'approche-projet un choix approprié pour le PRODECOM, alors que le PACTE a utilisé une combinaison de modalités d'aide avec une petite composante appui budgétaire permettant de tester le FADeC. Lorsqu'il fut temps de consolider le processus de décentralisation, les incitatifs ont été déplacés vers le gouvernement central (PADL) avec un appui budgétaire important. Le but était de construire une relation de confiance, entre autres en amenant à un même niveau la tranche fixe et la tranche variable et en fixant des indicateurs de performance réalistes. Dans le PADT, les tranches variables ont gagné en importance, reflétant la volonté de l'UE de se désengager progressivement (dans le niveau de contribution au FADeC) tout en incitant le gouvernement à s'engager et à faciliter la mobilisation de leurs ressources propres par les communes.

- **Distinguer l'appui à la mise en œuvre d'une politique de l'appui à l'expérimentation politique.** Dans le PADT, un rééquilibrage est observé entre les parties réservées à l'appui budgétaire et celles destinées aux mesures complémentaires. Cela reflète une reconnaissance que dans les réformes de décentralisation il est crucial de distinguer : a) l'appui à la mise en œuvre des politiques nationales, principalement via l'action du gouvernement central (ce qui justifie l'appui budgétaire) ; et b) l'appui à l'expérimentation et à l'élaboration de mécanismes, processus et outils pour rendre l'approche territoriale du développement local une réalité concrète et mener des tests in situ (ce qui justifie l'approche-projet plus flexible).

- **Impliquer tous les acteurs concernés.** Au fil du temps, l'appui de l'UE a englobé une combinaison plus large d'acteurs concernés par la politique de décentralisation. En conséquence, une subvention directe a été prévue sous le 11e FED pour l'AAL béninoise (l'Association nationale des communes du Bénin–ANCB) afin de participer pleinement à la promotion du développement territorial. Pour préparer l'association à cette tâche, le Programme thématique OSC-AL a été mobilisé de façon complémentaire via un partenariat avec l'Association des maires francophones.

A6.2 Brésil et Équateur : L'utilisation créative des mesures d'appui du Programme thématique OSC-AL pour promouvoir une TALD

Contexte – défis et opportunités

Le Programme thématique Organisations de la société civile et autorités locales (OSC-AL) fournit un appui financier aux actions conduites par des OSC et / ou des AL via des appels à propositions (la procédure la plus courante) et d'attribution directe (principalement à des associations nationales d'AL). En adaptant leurs appels à propositions, les délégations de l'UE peuvent encourager la création d'une coalition d'acteurs autour d'un territoire.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Une des trois priorités du Programme thématique OSC-AL (2014–2020) est d'encourager les approches territoriales du développement local. Les délégations de l'UE peuvent promouvoir ceci en finançant des actions concrètes menées par des OSC et / ou des AL. Elles peuvent aussi mener leurs propres initiatives pour encourager des approches territoriales du développement local en faisant un usage créatif des mesures d'accompagnement (jusqu'à un maximum de 5 % de l'allocation pays). En pratique, cette possibilité n'est pas encore exploitée à son maximum. Bien trop souvent, la provision n'est pas mobilisée ou est confinée à un appui traditionnel au renforcement des capacités des demandeurs potentiels. Cependant, dans les dernières années, plusieurs délégations de l'UE ont exploré des modes non-conventionnels de mettre ces mesures d'appui au service des approches territoriales du développement local. Elles l'ont fait en mobilisant un large éventail d'acteurs, accroissant la visibilité d'expérimentations locales prometteuses ou assurant la diffusion de ces pratiques innovantes à l'échelle nationale. Cette étude de cas examine comment les délégations de l'UE au Brésil et en Équateur ont utilisé stratégiquement les mesures d'appui pour impulser des processus de changement institutionnel plus large.

De telles actions sont cohérentes avec la nature endogène du développement territorial. Pourtant, l'expérience suggère que les dynamiques locales sont une condition nécessaire mais pas suffisante pour impulser le changement. L'efficacité et la durabilité des innovations locales dépendent largement de l'existence d'un environnement favorable sur le plan national, reflété dans les lois et les règlementations qui soutiennent et institutionnalisent les expérimentations locales prometteuses. En l'absence de connexions significatives entre les actions menées au niveau local et les politiques nationales, il y a un grand risque que le développement territorial reste confiné à des processus hyper-localisés avec un impact marginal.

C'est là que les mesures d'appui rentrent en scène comme outil stratégique pouvant être utilisé par les délégations de l'UE pour promouvoir le lien entre les projets basés sur une approche territoriale du développement local (financés par l'UE) et des processus plus larges de changement institutionnel (encouragés par des acteurs nationaux clés). En principe, les délégations de l'UE peuvent mobiliser jusqu'à 5 % de l'allocation du Programme thématique pour de telles visées. Dans nombre de pays partenaires, ceci s'ajoute à un volume important de ressources « gratuites » qui peuvent être déployées stratégiquement pour renforcer les actions OSC / AL financées via la ligne budgétaire. Le défi principal est de rendre les délégations de l'UE plus consciente des potentiels élargis des mesures d'appui. Des exemples d'approches innovantes déployées par les délégations de l'UE, comme au Brésil et en Équateur, peuvent être une source d'inspiration.

Les actions entreprises

Les délégations de l'UE au Brésil et en Équateur ont utilisé de façon proactive les mesures d'appui pour amplifier l'impact global des projets financés via le Programme thématique OSC-AL. Elles ont mobilisé les fonds disponibles de la provision (5 %) pour un ensemble d'usages non conventionnels tels que décrits ci-après.

- **Mettre en relation des expériences locales avec des plateformes nationales pour le travail de plaidoyer et de lobbying.** En Équateur la ligne thématique a financé plusieurs projets visant à améliorer la gestion des déchets solides à travers une coopération accrue entre AL et OSC. Beaucoup d'expériences intéressantes ont été accumulées durant le processus et des résultats positifs ont été obtenus. Les acteurs locaux ont aussi réalisé que leur propres efforts devaient être soutenus par des politiques et règlementations nationales. Pour encourager ce lien, la délégation de l'UE a utilisé les mesures d'appui pour faciliter l'organisation d'une « Table nationale pour la gestion des déchets solides », rassemblant de nombreux acteurs (acteurs nationaux, AL, OSC et partenaires de développement). Les fonds engagés étaient modestes, mais l'initiative a été le déclencheur d'un changement institutionnel. Les recommandations de ce forum multi-acteurs ont intégré les leçons tirées au niveau local et ont souhaité qu'elles parviennent aux décideurs concernés du niveau national, assurant ainsi le changement d'échelle effectif et l'institutionnalisation des innovations locales. Les mesures d'appui ont également été utilisées pour organiser des séminaires régionaux de façon à encourager les autres municipalités à revoir leurs approches en matière de gestion des déchets solides. Un prix national a été créé pour récompenser les bonnes pratiques environnementales, dont cinq municipalités soutenues financièrement par l'UE ont été lauréates. La Table nationale est désormais un organe permanent, financé par les participants eux-mêmes.

- **Développer la capacité au niveau local tout en supportant les réformes nationales.** La délégation de l'UE en Équateur a aussi utilisé la ligne thématique pour soutenir les gouvernements provinciaux dans l'amélioration de la gestion des finances locales, notamment concernant la budgétisation pluriannuelle, l'amélioration de la perception des impôts, les passations de marché et la comptabilité. Elle a identifié une association de gouvernements infranationaux (*mancomunidad*) pour apporter d'une façon flexible les services de renforcement de capacités nécessaires (en tant qu'OSC, l'association pouvait opérer plus librement que si le contrat avait été octroyé à une agence du secteur public). La délégation de l'UE désirait exploiter toute possibilité de compléter ce travail fait par un projet de niveau local. L'opportunité s'est présentée lorsque le Parlement a demandé à la Délégation de l'UE d'aider la Commission pour la décentralisation et le développement territorial à rédiger une nouvelle loi sur l'utilisation foncière et l'impôt sur les propriétés. La délégation de l'UE a mobilisé des fonds en puisant dans la provision des 5 % afin de contracter des experts nationaux pour appuyer la Commission. En dépit de la résistance initiale de quelques membres du Congrès, l'appui s'est révélé essentiel pour faire passer une nouvelle législation directement connectée au financement du développement local. Dans un discours important, le Président a reconnu l'importance centrale de la loi pour accroître la collecte des impôts et régulariser la propriété foncière.

- **Partager les expériences de l'UE sur le développement local tout en amplifiant la visibilité.** Dans les pays qui sont sortis de l'aide, il n'est pas toujours facile de montrer la valeur ajoutée des efforts de coopération de l'UE. Consciente de cela, la délégation de l'UE au Brésil a voulu maximiser la visibilité du Programme thématique OSC-AL. A cette fin, les mesures d'appui se sont avérées un outil stratégique des plus précieux. Même si

les montants déployés étaient modestes, ils ont permis à la délégation de l'UE de relier les projets financés par la ligne thématique à d'autres processus politiques nationaux. C'était le cas pour l'appui apporté à trois associations d'autorités locales engagées dans des activités de lobbying et de plaidoyer pour des réformes de décentralisation favorables au développement. Lorsqu'un des bénéficiaires de subventions a organisé sa conférence annuelle avec tous ses membres et les acteurs nationaux déterminants (dont le Président), la délégation de l'UE y a vu une fenêtre d'opportunité. Elle a mobilisé 20 000 EUR via les mesures d'appui pour aider à organiser une rencontre de haut-niveau avec trois objectifs en tête : (1) assurer que les AL pouvaient faire des demandes spécifiques pour des lois et règlementations plus propices à la gouvernance et à un réel développement local ; b) partager les expériences sur la façon dont les autorités locales de l'UE abordent des défis similaires et c) accroître la visibilité des efforts de coopération de l'UE.

Les leçons apprises

Trois leçons ressortent de ces expériences.

- **Le rôle proactif de la délégation de l'UE.** Dans les deux cas, la délégation de l'UE a vu son rôle dans une perspective plus large que le seul financement des projets dans le cadre du Programme thématique. La perspective adoptée a été d'étendre, compléter et amplifier les résultats obtenus par le projet. La délégation de l'UE a agi comme agent de changement plutôt que comme simple banquier.

- **Détecter les fenêtres d'opportunités.** Au départ, il n'était pas toujours facile de planifier comment les mesures d'appui seraient concrètement utilisées. La clé était d'assurer que 5 % était mis de côté et que les fonds provisionnés pourraient être mobilisés pour des opportunités qui se présenteraient au cours de la mise en œuvre. Personne n'aurait pu prévoir que la délégation de l'UE recevrait une requête du Parlement équatorien pour un appui technique sur les nouvelles lois étroitement connecté avec l'appui que l'UE apportait via le Programme thématique. Lorsque la demande arriva, les mesures d'appui fournirent un outil flexible pour mobiliser rapidement les fonds de manière stratégique pour lier les projets aux processus de réformes nationales plus larges.

- **Le développement territorial comme processus multi-acteurs et multi-niveaux.** Les délégations de l'UE au Brésil et en Équateur ont compris que le développement territorial n'est pas confiné aux dynamiques et projets locaux. Les connexions avec des acteurs de l'échelon national sont déterminantes pour en assurer l'impact et la durabilité. Les mesures d'appui leur ont permis d'établir ces connexions vitales.

A6.3 République dominicaine : Renforcer le rôle développemental des autorités locales par un dialogue politique multi-acteurs et un système de suivi robuste au niveau local

Contexte – défis et opportunités

En République dominicaine, il y a un fossé important entre le produit intérieur brut par habitant et les principaux indicateurs sociaux utilisés. D'après les chiffres officiels, plus d'un tiers des Dominicains vivent encore sous le seuil de pauvreté dont une proportion très élevées en zone rurale. Il y a en conséquence de fréquents appels à changer le modèle économique pour rendre la croissance plus durable, plus équitable sur le plan social et plus génératrice d'emplois décents. Le faible niveau de dépenses sociales est étroitement lié à la faible qualité des services publics sociaux. En termes de gouvernance institutionnelle, la réforme de la fonction publique, à la fois au niveau central et local, a été reconnue par le gouvernement comme un marqueur important d'une administration publique plus forte et plus professionnelle. C'est par ailleurs un élément vital d'une lutte efficace contre la corruption et une tentative d'amélioration de l'efficacité de l'État.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Le programme PASCAL (2012–2017) a été initialement conçu comme un contrat de réforme sectorielle (14 millions d'EUR) pour soutenir une politique nationale visant à réformer l'administration municipale en République dominicaine, particulièrement sur le plan de la gestion des ressources humaines. La façon créative d'utiliser les différents intrants de l'appui budgétaire (cadre d'évaluation de la performance–CEP, dialogue politique, développement de capacité, mesures complémentaires) ont permis l'enclenchement de dynamiques de changement bien plus larges. Cela a transformé l'appui aux améliorations managériales en un dialogue national analysant de manière inclusive et itérative la performance globale des municipalités au sein du système intergouvernemental dans son ensemble. Ceci a en retour stimulé un processus ascendant de réforme de l'État avec le potentiel d'habiliter les autorités locales en tant qu'acteurs de développement efficaces et responsables. La délégation de l'UE a joué un rôle important en facilitant ce dialogue multi-acteurs.

La Stratégie nationale de développement reconnaît que la réforme de la fonction publique est également essentielle dans la dynamique d'évolution vers une plus forte décentralisation des pouvoirs et des ressources. En République dominicaine, ceci amène le double défi de : a) renforcer l'autonomie des autorités locales (qui sont généralement des acteurs petits et faibles confrontés à des prises de décisions fortement centralisées et à des pratiques clientélistes) et b) améliorer la réactivité de la société civile pour conduire le suivi des politiques publiques au niveau local, tel que prévu dans les règlementations et plans nationaux. Sans un accroissement des capacités techniques, managériales et de supervision, une plus forte décentralisation en République dominicaine pourrait juste augmenter le risque d'échec et détériorer la fourniture du service public. Cette situation a conduit le gouvernement à formuler une politique sectorielle claire en matière de réforme administrative des municipalités, concentrée particulièrement sur la loi sur la fonction publique qui établit les structures organisationnelles, les procédures de recrutement, les conditions de travail, les barèmes salariaux, etc. dans les institutions publiques au niveau central et municipal.

Les actions entreprises

Le Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales (PASCAL) était initialement conçu comme un programme d'appui budgétaire lié à la réforme administrative des

municipalités, se concentrant sur la mise en œuvre de la loi sur de la fonction publique au niveau local dans 40 municipalités pilote. Le principal partenaire du programme était le Ministère de l'Administration publique, les groupes cibles étaient les autorités locales et les organisations de la société civile (OSC).

Pour encourager un processus de changement effectif impliquant tous les acteurs concernés, le choix s'est tourné vers une combinaison stratégique de composantes de programme. Parallèlement à la composante appui budgétaire (14,1 millions d'EUR), un ensemble de mesures complémentaires ont été conçues pour inclure : a) une assistance technique (2 millions d'EUR) pour renforcer la capacité de pilotage de la réforme du Ministère de l'Administration publique, b) un appui au renforcement de capacités pour la Fédération dominicaine des municipalités (subvention : 1 million EUR), c) un appui au renforcement de capacités d'un réseau d'OSC impliquées dans le suivi de la réforme de l'administration publique et d) des ressources pour les activités liées à la visibilité et à la communication (0,2 million EUR).

Les leçons apprises

L'expérience a montré que PASCAL a apporté une contribution positive aux objectifs convenus avec le gouvernement. Plus que cela, il a impulsé une véritable dynamique endogène, posant les bases d'une réforme institutionnelle bien plus large visant à renforcer le rôle développemental des autorités locales.

Cinq facteurs expliquent cet impact plus large que prévu.

- **Un dialogue multi-acteurs.** Depuis le démarrage, le dialogue politique était intégré dans le programme, particulièrement dans les processus nationaux de politique et de dialogue impliquant à la fois des organisations du côté de d'offre (Le Ministère de l'Administration publique, les Directions fournissant le soutien technique) et du côté de la demande (un réseau d'OSC et une association d'autorités locales soutenue grâce aux mesures complémentaires précitées).

- **SISMAP Municipal : un catalyseur d'une transformation radicale dans la nature et l'étendue du programme.** Le dialogue politique est nourri de preuves empiriques fournies par SISMAP Municipal, un logiciel de suivi de la performance des municipalités (voir encadré). Au sein du cadre PASCAL, l'UE a soutenu la formulation et la validation de

METTRE DES OUTILS AU SERVICE DES PROCESSUS DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

SISMAP a été initialement conçu par le Ministère de l'Administration publique comme un logiciel de suivi de la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique, particulièrement centré sur les questions de ressources humaines. PASCAL s'est saisi de l'opportunité stratégique de convertir cet outil en un instrument d'une réforme municipale plus profonde, utilisant ainsi les différentes composantes d'un contrat de réforme sectorielle de façon dynamique et itérative. Il a enfin permis que les acteurs à divers échelons s'approprient SISMAP. Un nouvel ensemble d'indicateurs ont émergé du processus, cherchant à saisir la performance globale des autorités locales dans différentes zones, notamment dans les domaines de la planification et de la budgétisation, de l'efficience d'utilisation des ressources publiques, des passations de marchés, de la transparence et de la participation citoyenne. SISMAP Municipal fournit actuellement un classement de la performance de municipalités pilotes dans les domaines précités, une innovation qui n'était ni planifiée ni attendue au démarrage du programme.

SISMAP Municipal par un processus impliquant tous les acteurs de la réforme municipale. L'approche inclusive était essentielle pour créer la confiance entre les différentes parties prenantes ainsi qu'une compréhension partagée du mandat et de la responsabilité de chaque acteur quant à la mise en œuvre de la réforme municipale. Les données empiriques fournies par SISMAP révélèrent que de nombreuses faiblesses au niveau municipal puisent leurs origines dans le système intergouvernemental ou dans des procédures inadéquates au niveau central (par exemple concernant la passation de marchés). Elles ont aussi contribué à identifier ce qui serait souhaitable en termes d'appui institutionnel et de mesure de développement des capacités.

- **Les incitatifs.** Les constats de SISMAP Municipal ont permis au gouvernement d'utiliser de façon stratégique l'appui financier apporté par PASCAL. Une part des ressources est acheminée aux entités concernées au niveau national qui sont en charge d'apporter l'appui technique et le renforcement de capacités dans les domaines pertinents. De plus, un appui financier apporté par PASCAL a permis au Ministère de l'Administration publique de mettre en place, en collaboration avec le Ministère des Finances, un système de subvention basé sur la performance (4 millions d'EUR) conçu comme une facilité financière pour récompenser les autorités locales les plus performantes.

- **La délégation de l'UE comme médiateur.** La délégation de l'UE n'a pas simplement apporté un appui financier, mais elle a cherché d'elle-même à jouer un rôle (bien apprécié) de facilitateur de confiance pour soutenir l'avancée des processus politiques nationaux. Ce faisant, la délégation de l'UE a utilisé une large palette d'attitudes et de compétences, notamment : a) la patience dans la création de liens et dans l'établissement de la confiance, b) la réactivité aux vues des autres acteurs et la capacité d'atteindre des compromis réalistes et c) une transparence dans la gestion de l'information.

- **Toucher les citoyens.** PASCAL a investi dans des méthodes de communication innovante pour diffuser l'information sur le contenu et l'impact potentiel de la réforme dans le quotidien des citoyens. Les scores produits par SISMAP Municipal sont rendus publics. Tous les acteurs-clés de la politique sectorielle ont un accès direct à SISMAP grâce à un code par institution qui permet de mettre en ligne les sources de vérification de la performance municipale directement sur SISMAP.

A6.4 Ethiopie : Élargir l'espace démocratique pour les autorités locales dans des environnements politiques restrictifs

Contexte – défis et opportunités

Reflétant la nature intrinsèquement politique des réformes de décentralisation, l'alliance des forces de l'opposition qui a pris le pouvoir des mains du gouvernement communiste militaire d'Éthiopie en 1991 a opté pour le compromis du fédéralisme pour héberger l'immense diversité ethnique du pays. Selon la constitution éthiopienne, chaque groupe ethnique a le droit de former son propre État régional ; la constitution ne spécifie pas le rôle des échelons inférieurs d'autorités locales que sont les *woredas* (districts) et les *kebeles* (circonscriptions). En principe, les régions jouissent d'une autonomie politique, fiscale et administrative assez conséquente, notamment en termes de responsabilité de dépenses pour l'éducation, la santé, l'eau, les routes et l'assainissement.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Suite à une longue guerre civile, l'Éthiopie a subi une transformation constitutionnelle qui l'a conduite d'un État unitaire centralisé à une fédération. Sur papier, cet accord post-conflit a créé un système très décentralisé avec neuf gouvernements pour des État régionaux à base ethnique, parallèlement aux districts (*woredas*). En pratique, le centralisme prévaut, reflété dans la domination du parti au pouvoir, l'administration descendante de l'État et des revenus propres limités aux échelons infranationaux. Ce système a eu des avantages (la stabilité, le développement économique) mais il a aussi réduit le champ de la démocratie locale, l'expérimentation politique infranationale et la redevabilité descendante envers les citoyens. Il est cependant possible, même dans cet environnement politique restrictif, de créer un espace pour une meilleure gouvernance locale (tel que cela a été démontré par le Programme éthiopien de responsabilité sociale soutenu par l'Union européenne). La délégation cherche à utiliser le Programme thématique OSC-AL pour amplifier le processus de responsabilité sociale en atteignant les gouvernements régionaux et en amenant les autorités locales élues au sein du processus comme point d'entrée direct de l'engagement citoyen.

Les conditions en Ethiopie sont telles que la centralisation politique, administrative et fiscale reste la norme. En matière de décentralisation politique, le parti au pouvoir domine tous les aspects de la vie publique et au fil du temps a étendu son contrôle à tous les niveaux régionaux et infranationaux. Du fait du manque de compétition au niveau local, la plupart des conseillers municipaux appartiennent au parti au pouvoir et leur loyauté va donc aux chefs du parti plutôt qu'à leurs administrés. Les contraintes légales sur la société civile entravent d'autant plus la possibilité de demander des comptes aux autorités locales. Ces conditions créent un énorme fossé entre les citoyens et l'État, notamment au niveau local.

Pour tout ce qui concerne la décentralisation administrative, c'est l'approche descendante qui prévaut et se reflète dans : a) la prédominance des unités déconcentrées du gouvernement central (au niveau des *woredas*) dans la fourniture de services, b) le contrôle central sur les dépenses et c) la redevabilité ascendante envers les ministères sectoriels. Cette situation est aggravée par une décentralisation fiscale restreinte car les régions n'ont qu'une assiette fiscale étroite et dépendent largement des transferts du gouvernement central ; ces derniers tendent à être lourdement contrôlés sur les dépenses notamment à propos des affectations, normes et autres restrictions administratives.

Ce système de fédéralisme centralisé s'est révélé grandement efficace dans la réduction des conflits et dans le renforcement de l'unité nationale. Il a fourni un moyen de gérer la

diversité ethnique et les aspirations d'indépendance qui y sont liées. La stabilité politique et le choix d'un modèle d'État développementaliste et autoritaire ont mené à une impressionnante croissance économique, à des progrès sur de cruciaux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et à une gestion des finances publiques correcte (jusqu'aux niveaux les plus bas). Le revers de la médaille est que le système ne crée pas beaucoup d'espace pour une véritable démocratie locale et une expérimentation politique au niveau infranational. L'omniprésence du gouvernement central dans des domaines de compétence relevant théoriquement du mandat des autorités régionales / locales signifie que ces dernières ont un espace très limité et peu de capacité pour définir leurs propres politiques de développement, déterminer leurs allocations budgétaires et assurer une redevabilité descendante.

Même dans des environnements fermés, il y a des fenêtres d'opportunité pour progresser sur la gouvernance. Le gouvernement a intérêt à s'assurer de l'adhésion de la population vis-à-vis de ses politiques nationales. Alors que le contrôle reste la principale préoccupation, il y a aussi un intérêt à assurer une fourniture de services renforcée au niveau local (notamment via des mécanismes adéquats de participation citoyenne, de transparence et de responsabilité). Les récents mouvements de protestation sur le manque de liberté et de politiques inclusives qui ont touché plusieurs régions ont mis plus de pression sur les autorités centrales pour les pousser à relâcher leur emprise sur la société et permettre des systèmes plus réactifs de gouvernance locale.

Les innovations proposées

Dans une perspective géopolitique et sécuritaire, l'Éthiopie est un partenaire et un allié important de l'Union européenne au sein de cette région complexe. Elle reçoit des volumes d'aide substantiels qui reflètent à la fois les besoins du pays et la bonne performance d'ensemble du gouvernement en matière de développement. L'historique de l'Éthiopie en matière de démocratie et de droits humains est une préoccupation majeure, pourtant l'UE doit concilier son action sur ces fronts avec ses intérêts plus larges. En pratique, l'environnement politique est hautement restrictif et les fenêtres d'opportunité pour promouvoir la gouvernance, notamment au niveau local, doivent être soigneusement étudiées et maîtrisées.

Un exemple intéressant est le Programme éthiopien de responsabilité sociale (ESAP-2). En tant que composante d'un programme plus large visant à appuyer la fourniture décentralisée de services publics, l'ESAP-2 a réussi à faire coïncider les intérêts du gouvernement fédéral (meilleure fourniture de service et contrôle élargi sur les niveaux locaux) avec le renforcement de la gouvernance locale via la participation citoyenne et le dialogue multi-acteurs. Ce processus de développement de relations État-société plus constructives a été facilité par VNG International (l'agence de coopération internationale de l'association des municipalités néerlandaises) et des organisations de la société civile (OSC) locales. Ceci a généré d'importants résultats en termes de création de mécanismes de dialogue et de feedback pour les communautés ainsi qu'en termes d'amélioration de la responsabilité sociale, particulièrement entre les fournisseurs de service (c'est-à-dire les unités déconcentrées) et les citoyens.

La délégation de l'UE s'interroge maintenant sur la meilleure façon d'intégrer les questions de la décentralisation et de la gouvernance locale dans ses secteurs focaux de la santé, de l'agriculture / sécurité alimentaire et des routes / énergie, où l'atteinte de résultats de développement repose largement sur un système intergouvernemental efficace et un secteur public local fonctionnel. La délégation de l'UE cherche également à faire un usage stratégique de la composante autorités locales (AL) du Programme thématique OSC-AL qui a reçu une allocation de 5 millions d'EUR (allocation combinée 2015–2016). Cependant, il

est rapidement devenu clair que l'environnement politique en Ethiopie ne se prêtait pas à un appel à propositions ouvert et compétitif directement orienté vers l'accroissement du rôle des AL en matière de développement. Au lieu de cela, la ligne thématique pourrait être mieux utilisée pour approfondir les processus, outils et réussites de l'ESAP-2 (achevé en juin 2016) en matière de responsabilité sociale.

La valeur ajoutée d'un tel soutien serait triple :

- étendre les mécanismes testés par ESAP-2 aux conseils des *woredas* de façon à travailler sur la dimension essentielle de la responsabilité descendante envers les citoyens ;
- amplifier l'expérience de l'ESAP aux acteurs essentiels de gouvernance que sont les gouvernements des États régionaux ;
- promouvoir l'amélioration de la planification et de la coordination inter-échelons territoriaux entre les régions et les *woredas*.

Pour que le programme reste gérable, l'idée est de sélectionner un nombre limité de régions démontrant des dynamiques prometteuses via un appel à propositions restreint. Les mesures d'appui attachées au Programme thématique pourraient être utilisées pour faciliter le dialogue avec le gouvernement national sur ce concept de programme, pour s'impliquer auprès des régions intéressées et pour soutenir l'élaboration de propositions de projet. La présence et l'expérience acquise par VNG International et les OSC locales est un atout additionnel dans la préparation et le lancement du programme.

Les leçons apprises

- **Soutenir la démocratisation en partant de la base.** Dans les systèmes politiques clos, il y a peu de raisons d'adopter des approches normatives pour promouvoir la gouvernance. La façon de progresser est d'aller dans le sens naturel pour investir dans la compréhension des dynamiques sociétales et pour exploiter les fenêtres d'opportunité permettant de progresser. Cette approche a été la clé du succès de l'ESAP. Le choix de la délégation de l'UE de bâtir sur cette réussite grâce au Programme thématique OSC-AL suit la même logique. Cela peut aider à autonomiser les autorités régionales et locales pour assumer un rôle plus fort en termes de développement tout en nourrissant une large culture de la responsabilité au niveau local.
- **Accepter que les changements institutionnels prennent du temps.** Assurer une chaîne de responsabilité efficace au sein d'un système fédéral centralisé comme celui de l'Éthiopie est inévitablement un processus à long terme. Cela implique des changements dans les attitudes, des opportunités d'expérimentation et d'apprentissage ainsi que de nouveaux processus, outils et capacités à divers échelons. L'institutionnalisation des mécanismes de l'ESAP-2 prendra plusieurs années. Dans ce contexte, le Programme thématique peut contribuer, conjointement à d'autres initiatives de l'UE dans les secteurs focaux, à soutenir la dynamique créée par l'EASP-2 et à poser les bases d'une responsabilité descendante sur le long terme.
- **Reconnaître le rôle essentiel de la connaissance et de la facilitation de processus.** Soutenir le changement social dans des environnements restrictifs dépend d'une connaissance locale (des différentes dimensions de la responsabilité dans la fourniture de services décentralisée) ainsi que de l'implication active de facilitateurs de processus qui peuvent conduire à des solutions acceptables pour toutes les parties impliquées.

A6.5 Pakistan : Autonomiser les communautés grâce à des autorités locales responsables agissant comme catalyseur du développement local

Contexte – défis et opportunités

L'économie politique du Pakistan est déterminée par une grande diversité de facteurs dont sa localisation géographique, sa composition religieuse et multi-ethnique et les règles formelles et informelles. Tout ceci a conduit à un système de gouvernance patrimonial et opaque. Des modifications dans le leadership entre le gouvernement militaire et le gouvernement démocratiquement élu ont affaibli l'administration publique tant au niveau fédéral que provincial. Les politiques de développement ont été totalement biaisées dans le sens des projets du secteur public et des incitatifs arbitraires empêchant la compétitivité et la croissance économique durable. Ceci explique la prévalence persistante d'un niveau élevé de pauvreté et d'inégalités, particulièrement dans les régions frontalières de l'ouest.

Les défis pressants de développement et de sécurité qui affectent le pays ont amené le gouvernement fédéral à adopter en mai 2014 la Vision 2025 comme son cadre politique clé. Les thèmes principaux incluent la modernisation des infrastructures, la mobilisation des ressources indigènes, les réformes et la gouvernance institutionnelles, l'accroissement de valeur ajoutée au sein des secteurs productifs, la croissance fondée sur l'exportation et le secteur privé et l'exploitation du capital social. En parallèle le 18e amendement de la constitution ouvre la voie à la dévolution de pouvoir, de compétences et de ressources fiscales aux provinces ainsi qu'aux plus bas niveaux infranationaux.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Le Pakistan continue de se confronter à des défis de développement persistants, reflétant une histoire teintée de bouleversements politiques, de faible gouvernance économique et d'une foule d'externalités négatives. Ces facteurs ont affecté la légitimité et la performance du secteur public, en particulier celles des institutions de gouvernance locales. Ces dernières années, l'État fédéral a élaboré une vision plus ambitieuse du développement inclusif. Un amendement à la constitution a impulsé la dévolution de pouvoir aux niveaux infranationaux. La province très pauvre du Balouchistan a été la première à avancer dans cette direction en créant un nouvel échelon d'autorités locales élues dans le but de stimuler la participation citoyenne et le développement local. Depuis 2014, L'UE a travaillé dans la zone avec un programme de développement communautaire. Actuellement, un programme est en préparation pour prendre la suite, il se concentrera sur le développement rural, l'autonomisation des communautés et l'appui au gouvernement provincial dans sa définition d'une politique de développement local. Le principal défi de la mise en œuvre sera d'éviter qu'il repose trop fortement sur les dynamiques communautaires. La voie à suivre sera plutôt d'encourager l'autonomisation des communautés par l'établissement d'un système viable de gouvernance locale (avec les autorités locales comme moteur principal) soutenu par une politique de développement local cohérente.

Un sens de l'urgence de réformer domine dans la province du Balouchistan. Ce territoire immense et richement doté, à la population clairsemée, se trouve dans un état de crise alimenté par des insurrections nationalistes et religieuses, des échecs du secteur public, un faible développement[2] socio-économique, le changement climatique, les calamités successives, les flux de réfugiés et avant tout l'impression d'être négligé et isolé. En réponse, les autorités provinciales tentent de formuler une vision de développement à moyen terme et démarrent un ensemble de réformes de gouvernance. Le Balouchistan était la première

[2] 52 % des ménages du Balouchistan sont classés comme pauvres et la pauvreté rurale atteint 75 %. Parmi les 20 districts les plus pauvres du Pakistan, 16 sont situés au Balouchistan.

province à mettre en place les structures d'autorités locales élues envisagées dans l'amendement mentionné précédemment. Le but est de renforcer les institutions communautaires, de stimuler la participation citoyenne dans les affaires publiques et de graduellement faire évoluer les AL en acteurs de développement plus réactifs et responsables. Le gouvernement du Balouchistan s'est engagé à définir une politique de développement local étendue et à améliorer drastiquement les systèmes de gestion des finances publiques. Ce sont des évolutions prometteuses, pourtant la formulation de ces réformes sera une lutte de longue haleine au vu des conditions d'économie politique existantes et des contraintes de capacité.

Les actions entreprises

Le développement rural est un des secteurs focaux du Programme indicatif pluriannuel de l'UE pour 2014–2020. Cette priorité a été incluse pour intégrer les régions à la traîne et souffrant de pauvreté structurelle au cœur des priorités nationales de développement. L'UE a commencé à travailler au Balouchistan en 2014 grâce à un programme de développement communautaire (7 millions d'EUR entre autres efforts). Sachant l'inefficacité des autorités locales et provinciales en matière de développement, la théorie du changement sous-tendant ce programme est de considérer les communautés locales comme une alternative. Construit d'après le modèle de développement communautaire de la Banque mondiale, l'idée est de commencer par la participation des populations et leur autonomisation via un engagement direct auprès des communautés locales. Ceci est censé produire des résultats de développement tangibles tout en renforçant les organisations communautaires.

Les premiers enseignements tirés de cette approche (qui a aussi été utilisée par des programmes de l'UE dans d'autres régions) montrent que le développement communautaire peut avoir un fort impact sur le renforcement de la cohésion sociale et la résilience des organisations communautaires. Le focus sur l'obtention de résultats bénéficiant directement à la population est essentiel pour mobiliser les communautés. Une approche en fonction du contexte, flexible et partant de la base, porte le potentiel de restaurer la confiance, d'élargir la participation (des femmes en particulier), d'augmenter le nombre de bénéficiaires des services publics et d'améliorer les connexions avec les agences gouvernementales locales. Cependant, l'expérience suggère également que, bien qu'il soit essentiel au fonctionnement de ce type de programme d'être accepté par les AL et les forces de sécurité, sa durabilité ne s'obtient qu'au prix d'un engagement plus profond des institutions de gouvernance locale.

Un nouveau soutien de l'UE est en préparation s'inspirant de ces expériences, le Programme de développement rural et d'autonomisation communautaire du Balouchistan (45 millions d'EUR). Cette nouvelle initiative place la mobilisation communautaire au centre, mais cherche aussi à aider les AL et le gouvernement central à s'associer aux communautés et à assister le gouvernement provincial dans le développement d'un cadre stratégique de politique de développement local et d'une gestion améliorée des finances publiques.

Le rôle catalyseur des autorités locales

Dans un contexte comme celui du Pakistan et du Balouchistan, caractérisé par l'échec des politiques et des institutions à assurer le développement et la sécurité des citoyens, il y a beaucoup d'arguments en faveur de l'adoption d'une approche communautaire comme voie alternative au changement. Cependant, une telle approche peut exagérer le rôle des communautés dans le développement local au dépend des AL élues. Ces dernières peuvent être fragiles, peu réactives et avec de faibles capacités, pourtant l'expérience dans de nombreux

pays démontre clairement que des résultats de développement durables ne peuvent être obtenus par les seules initiatives communautaires sans la garantie d'un appui et d'une direction politique de la part du secteur public local. Un principe central des approches territoriales du développement local est le rôle essentiel joué par les AL dans la facilitation de ces processus communautaires grâce à l'élaboration de politiques publiques locales, à l'autonomisation des communautés et à la mobilisation de ressources additionnelles.

Adopter cette perspective institutionnelle large sur le développement local a des implications majeures pour le programme de l'UE au Balouchistan.

- Il sera nécessaire de travailler sur les deux aspects, l'offre et la demande, de l'équation de la fourniture des services publics, comme la logique d'intervention du Programme le reconnaît. Du côté de la demande, ceci implique une mobilisation sociale, un développement des capacités, des mécanismes de responsabilité et de contrôle citoyens, ainsi qu'une plus grande représentation des personnes vivant dans la pauvreté. Du côté de l'offre, l'accent est mis sur l'autonomisation des autorités locales nouvellement élues en termes d'engagement auprès des organisations citoyennes, de renforcement des capacités pour une administration publique efficace et de redevabilité.

- Les AL devront avoir un rôle plus explicite et central dans les processus de développement local ainsi que dans l'expérimentation politique que le programme souhaite soutenir pour aider le gouvernement du Balouchistan à formuler une politique locale de développement. Ceci serait cohérent avec les changements récents dans le cadre constitutionnel et législatif relatif aux AL et avec la décision des autorités provinciales de déléguer des pouvoirs. Cela devrait aussi répondre au besoin urgent (pour des raisons de développement, de sécurité et de construction de l'État) de mettre en place des AL légitimes, efficaces et responsables qui ont la confiance des citoyens. Il serait effectivement difficile de restaurer la confiance si les AL restaient des coquilles vides avec une autonomie et des ressources limitées. La marche à suivre est d'investir dans un processus d'autonomisation des communautés via leurs autorités locales, créant ainsi des incitatifs pour que les AL deviennent des acteurs de développement. Les subventions prévues pour les communautés (via des appels à propositions) devraient être conçues avec soin pour refléter cette vision élargie des AL comme premiers moteurs du développement local.

- L'accent mis sur l'autonomisation des communautés via l'établissement d'AL légitimes et responsables devrait aussi inspirer la formulation du cadre stratégique envisagé par le gouvernement du Balouchistan pour la politique de développement local. Cette approche est totalement en phase avec la Communication de 2013 de l'UE sur le rôle développemental des AL.

A6.6 Pérou : S'attaquer aux inégalités territoriales par la régionalisation de l'appui budgétaire et la localisation de la mesure des indicateurs

Contexte – défis et opportunités

Alors que le Pérou montre des tendances positives concernant les indicateurs sociaux, la disparité de la répartition des richesses reste importante entre les zones rurales et urbaines ainsi qu'entre les grandes régions géographiques du pays, à savoir les zones côtières, andines et amazoniennes. Dans les deux dernières le niveau de pauvreté excède les 40 %, par comparaison avec les 16 % de la mesure au niveau national. En réponse à cela, le gouvernement actuel, en place depuis 2011, a mis l'inclusion sociale en haut de ses priorités politiques, développant un ensemble de politiques publiques ciblées (notamment la Stratégie nationale pour le développement et l'inclusion social (ENDIS) de 2013) et leur allouant des ressources significatives. Le Pérou s'est concentré sur cinq aspects de l'inégalité : la nutrition infantile, la santé maternelle, le développement global de l'enfant, l'inclusion économique et la protection des personnes âgées. Le Ministère du Développement et de l'Inclusion sociale a été créé en 2011 pour articuler les efforts faits dans les différents secteurs et optimiser les impacts potentiels des politiques.

Depuis 2007, le budget national du Pérou a été élaboré et exécuté avec un accent important sur la gestion axée sur les résultats. ENDIS apporte une grande fenêtre d'opportunité à ce sujet puisqu'elle cherche à promouvoir une approche intégrée et multisectorielle de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, notamment sur des questions transversales comme le genre et la culture. De plus, la stratégie reconnaît la nécessité de renforcer les capacités du secteur public dans sa globalité (en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques) et de décentraliser la mise en œuvre de la politique au niveau des gouvernements régionaux et des autorités locales.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Depuis 2009, le programme EUROPAN a fourni un appui budgétaire sectoriel pour la mise en œuvre des stratégies nationales qui promeuvent l'inclusion sociale. Reconnaissant les grandes inégalités territoriales au Pérou et la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les régions du pays pour niveler ces disparités, le Ministère de l'Économie et des Finances ainsi que la délégation de l'UE ont voulu intégrer de façon créative la dimension territoriale au sein du processus d'appui budgétaire tout en respectant strictement les lignes directrices de cette modalité d'aide. La régionalisation de l'appui budgétaire et la localisation de la mesure des indicateurs a ainsi été décidée. Cette approche a permis d'adapter les indicateurs à des réalités territoriales divergentes et de s'engager activement auprès des autorités régionales et d'autres acteurs pour atteindre les objectifs du programme dans un esprit de responsabilité mutuelle. Les résultats positifs d'EUROPAN ont conduit le gouvernement à faire sienne la modalité d'appui budgétaire et à créer au sein des processus budgétaire nationaux ses propres mécanismes d'incitatifs financiers axés sur la performance.

Les actions entreprises

EUROPAN (cycle de programmation 2007–2013) a été lancé en 2009 en tant que programme d'appui budgétaire sectoriel, coexistant avec deux autres opérations d'appui budgétaire. Il visait à aider le gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique nationale d'inclusion sociale avec un accent mis sur la malnutrition infantile et la santé maternelle. L'objectif principal était d'améliorer la cohésion sociale dans les 54 districts les plus pauvres de trois régions des Andes. Cette approche territoriale pour s'attaquer aux inégalités a été reflétée dans la localisation de la mesure des indicateurs de performance.

Pour renforcer ceci, le Ministère de l'Économie et des Finance a conclu des dispositions contractuelles spécifiques avec les trois régions de façon à les inclure comme partenaires dans la mise en œuvre de la politique nationale. Le gouvernement central a augmenté et amélioré l'outil appui budgétaire en y intégrant une dimension locale et en déclenchant les processus régionaux pour prendre la responsabilité de l'amélioration des services publics.

L'appui budgétaire régionalisé a inclus des mesures complémentaires qui se sont concentrées sur le renforcement de la dépense publique locale et de la redevabilité financière, ainsi que sur l'appui à l'implication d'autres agences ayant un rôle essentiel à jouer dans la fourniture des bénéfices de l'inclusion sociale. Ces agences incluaient principalement l'Assurance de santé intégrée (SIS) qui est responsable de l'enregistrement et du suivi des interventions de santé et joue donc un rôle crucial pour l'amélioration des flux d'informations et des exigences comptables liés à la crédibilité des indicateurs de performance ; ainsi que le Registre national d'identité et d'état civil (RENIEC) qui délivre les cartes d'identité pour les nouveau-nés, garantissant ainsi qu'ils soient couverts par le système de sécurité sociale nationale et échappent à la vulnérabilité. Ces dispositifs institutionnels enclenchés par l'opération d'appui budgétaire ont augmenté le nombre de cartes d'identité délivrées aux enfants de moins de trois mois, avec une couverture passant de 17 % à 85 % de la population ciblée dans les zones rurales péruviennes entre 2012 et 2014. Une des conséquences en a été l'application de cet indicateur à travers tout le pays.

Les leçons apprises

Les résultats positifs atteints par EUROPAN dépassent les résultats de développement classiques comme la réduction de la malnutrition infantile et l'amélioration de la santé maternelle. En fait l'opération d'appui budgétaire a produit d'importants résultats institutionnels et politiques, créant un terreau plus favorable et plus équitable pour résoudre les inégalités territoriales en partenariat étroit avec les gouvernements régionaux et locaux. Le mécanisme incitatif de l'appui budgétaire de l'UE (avec une tranche fixe et une tranche variable fonction de la performance) a été adopté par le gouvernement national pour transformer la façon dont il collabore avec les régions afin d'atteindre leurs objectifs communs en employant la voie de la responsabilité mutuelle. Pour poursuivre l'intégration et l'institutionnalisation de cette approche, il a été convenu d'un programme ultérieur (EURO-ENDIS, 40 millions d'EUR dans le cadre du Programme indicatif Pérou 2014–2017) pour soutenir la mise en œuvre de la politique nationale sur l'inclusion sociale selon un mode adapté aux réalités territoriales.

Quatre facteurs expliquent cet impact plus large.

- **Une reconnaissance des inégalités territoriales.** Le gouvernement du Pérou a développé des politiques robustes et a provisionné des ressources conséquentes pour promouvoir l'inclusion sociale. Pour autant la mise en œuvre n'était pas basée sur une approche descendante aveugle aux disparités territoriales. Le Ministère de l'Économie et des Finances comme le Ministère du Développement et de l'Inclusion sociale ont considéré l'existence d'immenses inégalités territoriales comme point de départ pour repenser le dispositif institutionnel et l'approche d'ensemble pour garantir des résultats dans les territoires. La délégation de l'UE a été capable de répondre de façon flexible à cette fenêtre d'opportunité en adaptant l'instrument d'appui budgétaire à une utilisation à l'échelle régionale.

- **La localisation des indicateurs de performance.** La logique territoriale a également été appliquée au niveau du mécanisme de transfert financier. L'appui budgétaire comme la mesure de la performance étaient « régionalisés » grâce à des conventions spécifiques,

visant à respecter les réalités et défis particuliers des territoires concernés. Cette approche a accru l'appropriation sur l'ensemble du processus, particulièrement parmi les acteurs locaux, tout en créant un espace pour garantir une responsabilité mutuelle quant aux résultats obtenus.

- **Des efforts de développement de capacités ciblés.** L'adoption d'une approche territoriale de la mise en œuvre de la politique nationale a amené une compréhension approfondie des priorités en matière de développement de capacité nécessaires pour obtenir un impact. Les résultats comme les décaissements dépendaient de la performance régionale, pas seulement de celle du gouvernement central. En conséquence, la création des systèmes institutionnels nécessaires au niveau infranational a reçu une attention particulière, notamment pour ceux liés à l'amélioration de la gestion des finances publiques locales. L'UE a contribué à cela par une utilisation judicieuse des mesures complémentaires connectées à son appui budgétaire.

- **Des incitatifs.** L'existence d'un incitatif financier a encouragé les divers acteurs, qui avaient tous leurs propres priorités et vision, à élaborer une approche coordonnée pour promouvoir l'inclusion sociale dans un grand pays aux inégalités territoriales immenses. Le gouvernement souhaitait poursuivre la gestion axée sur les résultats des politiques publiques liées à l'inclusion sociale et voulait trouver de nouvelles façons d'amener les régions à travailler sur la fourniture du service public. La délégation de l'UE a voulu concentrer les ressources limitées et consolider des résultats tangibles sur le terrain. Entretemps, les régions et autorités locales péruviennes ont paru répondre aux demandes spécifiques de leurs territoires. La transformation du mécanisme d'appui budgétaire de l'UE pour l'adapter à l'élaboration des politiques nationales et régionales a donc apporté un incitatif positif pour tous les acteurs, leur permettant de se concentrer sur la performance, de collaborer et d'assurer une responsabilité mutuelle, tout en s'attaquant aux réalités territoriales plutôt qu'à des objectifs abstraits formulés au niveau central.

A6.7 Tunisie : Placer progressivement les autorités régionales et locales au centre du développement territorial

Contexte – défis et opportunités

Avant la révolution de 2011, la Tunisie était en général considérée comme un modèle d'intégration dans l'économie mondiale avec des niveaux de croissance soutenus au fil du temps. Pourtant derrière la façade se cachaient des disparités socio-économiques croissantes, des inégalités et du chômage, créant de grands clivages au sein de la société, particulièrement au niveau intra-régional. Au-delà d'un certain seuil, ce type d'écarts constitue une fracture dans le contrat social entre l'État et le citoyen qui menace directement la stabilité politique et les espoirs de croissance future, comme la Tunisie l'a expérimenté en 2011.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Les inégalités croissantes et le manque d'opportunités dans les territoires marginalisés ont été les déclencheurs clés de la révolution de 2011 en Tunisie. La stabilité politique, tout comme le succès de la transition démocratique, repose largement sur la capacité à assurer une plus grande équité spatiale. Reconnaissant cet état de fait, la constitution tunisienne de 2014 propose une rupture fondamentale avec l'organisation très centralisée de l'État. Elle proclame la décentralisation comme projet politique visant à redistribuer le pouvoir et à permettre aux autorités régionales et locales de fonctionner comme des acteurs de développement autonomes. Cependant un réel développement territorial nécessitera un ensemble cohérent de politiques nationales ainsi que des réformes en matière de gouvernance pour mettre effectivement les autorités régionales et locales en situation d'assurer un tel rôle. Depuis 2011, l'UE a pleinement incorporé la dimension régionale / locale dans sa stratégie globale de coopération. Plusieurs programmes d'appui de l'UE complémentaires visent désormais à encourager à la fois des activités économiques dans les régions et des réformes de décentralisation qui favorisent un développement territorial durable piloté localement. Le changement ne se fera pas en un jour étant donné les contraintes structurelles. Des approches graduelles et séquencées seront la clé pour en garantir la réussite.

Avant le printemps arabe, le gouvernement avait pris certaines mesures pour résoudre les déséquilibres territoriaux, y compris via des investissements publics ciblés, des transferts fiscaux et des programmes sociaux. Ces actions étaient cependant souvent conçues et mises en œuvre de manière très centralisée et verticale. Elles suivaient une logique sectorielle étroite (avec un accent particulier sur les infrastructures) et étaient promues à travers une myriade d'institutions et d'instruments de financement déconnectés les uns des autres. Par-dessus tout, elles ne laissaient qu'un espace limité aux autorités régionales et locales pour prendre part au processus et construire progressivement leur capacité à jouer un rôle développemental. En l'absence d'une décentralisation véritable, leur rôle était confiné à être des récipiendaires passifs des initiatives venues d'en haut. Sans surprise, les programmes et investissements publics qui en ont résulté dans les territoires se sont révélés largement inefficaces. Ils n'ont souvent pas coïncidé avec les besoins réels et ont échoué à mobiliser de façon optimale les ressources existantes au niveau infranational (notamment celles du secteur privé).

La constitution de 2014 crée en principe un environnement politique favorable à une décentralisation ambitieuse tournée vers le développement. Pourtant les entraves structurelles à un tel changement sont importantes, notamment un manque de leadership, une incapacité à réformer l'administration et la faiblesse des niveaux de gouvernement infranationaux à agir comme des moteurs de développement. Les sources de financement pour le développement territorial restent également largement contrôlées par le niveau central. Considérant de tels obstacles, la réussite de la nouvelle génération de politiques et de programmes pourrait

requérir avant tout de profondes réformes en matière de gouvernance pour créer un véritable espace pour l'action locale. Pour atteindre des résultats durables, le développement territorial doit aller au-delà de la seule localisation des politiques nationales / sectorielles et être vu plutôt comme le produit d'initiatives autonomes par des autorités locales et régionales mises en responsabilité.

Les actions entreprises

Pour appuyer le processus de transition de manière stratégique, l'UE a approfondi son partenariat politique privilégié avec la Tunisie dans le cadre de la Politique de Voisinage, un engagement qui s'est reflété ultérieurement dans les volumes de financement croissants. Depuis le début, l'UE a identifié les autorités régionales et locales comme des acteurs institutionnels clés dans la résolution des défis multiples auxquels est confrontée la Tunisie. De ce fait, le développement territorial a été inclus comme domaine prioritaire dans le Cadre unique d'appui (2014–2015). Dans une phase initiale de ce programme, l'UE a utilisé son contrat relatif à la construction de l'appareil d'État avec le gouvernement central pour réhabiliter les quartiers les plus vulnérables et aider les autorités locales à améliorer leur situation financière.

A partir de la fin 2015, plusieurs nouveaux programmes d'appui de l'UE ont été approuvés, notamment : a) une initiative régionale pour le développement économique durable (32 millions d'EUR) axée sur les entreprises compétitives, la création d'emplois et la formation professionnelle et b) un programme sur le développement institutionnel local (43 millions d'EUR), « Cap vers la décentralisation et le développement intégré des territoires » (CAP2D ; 2016–2019). Le but de CAP2D est de renforcer la capacité de toutes les autorités concernées (au niveau local, régional et national) à élaborer des stratégies régionales intégrées dans huit régions pilotes pour une incorporation ultérieure dans un schéma de développement national. Le programme vise à se concentrer sur le maillon faible de la chaîne : l'architecture institutionnelle locale et régionale ainsi que la qualité de la gouvernance locale. Ceci est vu comme une condition préalable pour un développement territorial piloté localement.

En plus du CAP2D, la délégation de l'UE a terminé sa formulation d'une initiative pilote de développement local intégré (60 millions d'EUR) qui commencera en 2017. A bien des égards, les deux programmes devraient être vus comme les deux faces d'une même pièce. CAP2D apporte l'appui venu d'en haut pour mettre en œuvre les changements politiques et institutionnels liés à la réforme de décentralisation du gouvernement. L'initiative pilote travaille partant de la base. Son appui vise à : a) mettre les autorités locales en situation d'assurer la direction dans les processus de développement local et b) expérimenter des approches innovantes de la gouvernance locales qui pourraient être institutionnalisées ultérieurement. Gérer la complémentarité entre les deux schémas constitue le facteur de réussite essentiel de l'ensemble du processus de réforme.

Potentialités et risques de cette stratégie

En tenant compte de ces différentes initiatives, la Tunisie pourrait se révéler un vrai laboratoire de mise en œuvre de l'approche territoriale du développement local. Pourtant, appliquer effectivement une telle approche en Tunisie sera un processus complexe, requérant du temps et de l'expérimentation autant qu'une bonne gestion d'un certain nombre de risques parmi lesquels ceux qui suivent :

- **L'articulation de l'élaboration des politiques nationales sur la décentralisation et le développement territorial.** Les deux ensembles de politiques nationales sont cruciales pour libérer le potentiel des territoires. Elles doivent donc être menées d'une façon cohérente et articulée. En pratique, une telle connexion n'est pas évidente. Le gouvernement n'a pas encore rendu publics ses plans pour les deux politiques et la mesure dans laquelle un réel débat sera possible sur les choix politiques fondamentaux est incertaine. D'autres risques sont l'absence d'une autorité ayant clairement le mandat du développement territorial, le manque de cadre de coordination interministériel ainsi que la fragmentation des responsabilités budgétaires. L'UE pourrait jouer un rôle à ce stade critique en utilisant le dialogue politique et CAP2D pour aider à développer ces politiques d'une façon réellement inclusive et pour créer des cadres plus propices à la coordination et au financement des politiques. Ceci requerra un usage judicieux des mesures complémentaires liées à l'appui budgétaire, allant au-delà des activités typiques et de l'assistance technique. Il serait aussi très opportun de lier l'apport de l'appui budgétaire à un indicateur essentiel comme les progrès réalisés dans l'autonomisation des autorités locales comme agents du développement territorial (par exemple mesuré par le degré de dépenses d'investissement publiques qui peuvent être programmées régionalement / localement).

- **Une approche multi-acteurs du développement des capacités.** Au lieu des approches classiques centralisées, la tâche à accomplir est d'évoluer vers un véritable système de gouvernance à multiples échelons grâce auquel toutes les entités joueraient leur rôle légitime (en cohérence avec le principe de subsidiarité) tout en contribuant au bon fonctionnement du système intergouvernemental. Le défi le plus critique sera sans doute l'habilitation graduelle des autorités régionales comme véritables acteurs de développement jouissant d'un niveau suffisant d'autonomie économique et administrative.

- **Un appui à des politiques territoriales fondées sur le lieu et conduites par des autorités locales.** La stratégie de réponse de l'UE au développement territorial (telle que reflétée dans le CAP2D et d'autres programmes) se concentre sur le fait de charger les autorités régionales / locales de déterminer leurs propres stratégies de développement inclusif. Au regard de cet objectif majeur, l'UE pourrait explorer les conditions dans lesquelles l'appui budgétaire pourrait être apporté pour faciliter la conception et la mise en œuvre de politiques territoriales fondées sur le lieu et conduites par des autorités locales. Cette option localiserait l'appui budgétaire via la promotion de contrats entre le niveau central et le niveau local pour la planification, le financement et la mise en œuvre de stratégies territoriales intégrées. Si c'est habilement conçu, ceci pourrait aider à construire un réel système intergouvernemental pour coproduire des biens et des services publics tout en évitant le risque d'installer des processus parallèles via les schémas d'intervention des bailleurs de fonds.

A6.8 Ouganda : Utiliser une approche territoriale pour recadrer un futur programme de développement intégré

Contexte – défis et opportunités

Durant les années 70 et 80, l'Ouganda s'est retrouvé piégé dans un cercle vicieux de faible gouvernance, de conflit et d'instabilité politique. Avec l'arrivée de la paix, un processus ambitieux de décentralisation a été lancé au début des années 90. Il vise à restaurer la confiance entre l'État et les citoyens, reconstruire les capacités du secteur public et à créer les gouvernements locaux à même de répondre aux besoins de développement urgents. Au fil du temps, le cadre constitutionnel, légal et institutionnel a été affiné. Les autorités locales (AL) aux différents niveaux ont souhaité développer leurs capacités, interagir avec les citoyens et fournir des services publics. Elles l'ont fait avec l'appui d'un large éventail d'initiatives des bailleurs de fonds.

LE CAS EN QUELQUES MOTS

Au début des années 90, la décentralisation était vue comme une réponse post-conflit politiquement adéquate pour reconstruire les institutions de l'État en Ouganda, particulièrement au niveau local. Après plus de deux décennies, les réformes ont un bilan mitigé. Alors que le cadre de décentralisation reconnaît les autorités locales comme acteurs de développement ayant à la fois un mandat général et un mandat spécifique, plusieurs contraintes structurelles limitent la performance d'ensemble ; une situation aggravée par les récentes tendances à la recentralisation. Dans ce contexte, l'UE prévoit d'appuyer un programme de développement intégré dans le cadre du 11e FED pour la province nord de l'Ouganda. Plutôt que d'utiliser l'approche classique centralisée (et souvent inefficace) pour gérer les schémas intégrés, la délégation de l'UE a décidé d'appliquer un cadre d'approche territoriale du développement local pour la conception du programme. Ceci est censé créer un espace pour de véritables stratégies fondées sur le lieu et conduites par les autorités locales, stimuler le développement des capacités grâce à l'apprentissage par la pratique et tester des modes de coopération intergouvernementale plus efficaces qui pourraient dans le futur être transposés à l'échelon supérieur et institutionnalisés. Pour réussir, cette approche innovante demandera de l'expérimentation, de la planification itérative, un nouveau style de partenariat et beaucoup de facilitation.

Alors que la décentralisation est une réalité dans le paysage du secteur public ougandais, le système dans son ensemble révèle des caractéristiques d'économie politique qui rendent difficile la tâche des AL d'assurer efficacement leur mandat général (d'acteur de développement) ainsi que leur mandat spécifique (de partenaire fiable du gouvernement central). Cette difficulté a été exacerbée par des tentatives de recentralisation du pouvoir de la part du gouvernement central, notamment par : a) l'abolition d'une taxe essentielle pour les AL qui réduit leurs sources de recettes tout en augmentant leur dépendance vis-à-vis des subventions conditionnelles de près de 90 % et b) le renforcement du contrôle national sur les processus de planification des districts, transformant le plan de développement des districts en un outil de localisation des priorités sectorielles définies au niveau national. Le résultat en a été un espace et une autonomie insuffisants pour que les AL assurent leur mandat général et agissent comme des catalyseurs du développement local.

Il y a des fenêtres d'opportunité dans le contexte ougandais qui pourraient entraîner le changement. L'aggravation des inégalités territoriales, avec son lot de risques de conflit et d'instabilité, pourrait être un incitatif pour les décideurs politiques du niveau central, les poussant à tester de nouvelles façons de tirer profit du potentiel de développement des AL. S'ajoute à cet incitatif le mauvais bilan des tentatives très verticales de mettre en œuvre des politiques sectorielles. Par ailleurs, il y a une masse critique d'institutions locales (notamment

l'Association des gouvernements locaux d'Ouganda), de bailleurs de fonds et d'organisations d'appui qui cherchent à dépasser les contraintes politiques et institutionnelles, contraintes imposées par le système de décentralisation actuel et pesant sur la performance des AL.

Les actions entreprises

A travers l'initiative de développement pour le Nord de l'Ouganda axée sur la nutrition et la sécurité alimentaire, les infrastructures de transport et la gouvernance locale (150 millions d'EUR planifié sous le 11e FED), l'UE peut promouvoir le rôle développemental des AL. Reconnaissant le succès limité des approches sectorielles descendantes pour le développement intégré, la délégation de l'UE a choisi de concevoir le nouveau programme d'appui en utilisant une approche territoriale du développement local. Au lieu de voir les AL comme des récipiendaires passifs et uniquement comme des agences de mise en œuvre des politiques sectorielles, la délégation cherche à autonomiser les AL de façon à ce qu'elles puissent participer au processus comme acteurs de développement de plein droit. Cette décision est basée sur deux hypothèses : a) le programme dépend d'un système performant de fourniture du service public à multiples échelons ; et b) les districts mis en responsabilité peuvent contribuer aux efforts nationaux soit en mettant en œuvre leurs propres plans de développement de district basés sur les priorités locales et les ressources des territoires, soit en remplissant les fonctions spécifique dévolues ou déléguées par les ministères sectoriels.

Conditions essentielles pour une mise en œuvre effective

L'adoption d'une approche territoriale du développement local implique trois changements majeurs :

- une distance prise avec les appuis sectoriels pour se diriger vers une approche territoriale intégrée qui repose sur des stratégies fondées sur le lieu ;
- un accent fort sur la construction de partenariats multi-acteurs de façon à assurer des synergies optimales entre les acteurs concernés aux différents échelons ;
- la décision de placer les AL au poste de pilotage en tant que facilitateurs tout en utilisant le programme pour développer les nécessaires systèmes et capacités des gouvernements locaux.

Cette approche est reflétée dans les trois composantes du programme d'appui de l'UE.

- Le développement de chaînes de valeur sera central dans la première composante du programme qui traite de la nutrition et de la sécurité alimentaire. Des incitatifs seront fournis aux opérateurs privés pour travailler avec des petits paysans. L'appui à l'agriculture sera complémenté par un ensemble d'interventions dans le domaine de la nutrition mis en œuvre à l'échelle communautaire.
- La composante infrastructure de transport vise à créer des opportunités pour que les paysans accèdent aux marchés régionaux, nationaux et internationaux tout en facilitant l'importation d'intrants agricoles et de biens de consommation.
- La troisième composante se concentre sur la gouvernance locale dans l'optique de placer les AL en situation d'agir comme facilitateur du développement territorial.

Cette troisième composante est cruciale, le but est de mettre en place les systèmes pour la fourniture et la durabilité des actions entreprises via les deux autres composantes. A cette fin, le programme testera, développera et (là où cela est possible) institutionnalisera des systèmes et processus locaux innovants. Ceux-ci incluent des partenariats horizontaux (entre AL, OSC, OCB et le secteur privé local) ainsi que des partenariats verticaux (entre agences de l'État central et AL) pour améliorer la coproduction des services publics. Le programme fournira un financement direct aux districts pour leur permettre de conduire un réel processus d'apprentissage par la pratique et de développement des capacités. Un mécanisme pour l'innovation politique et institutionnelle sera établi, notamment avec l'identification de facilitateurs de processus qualifiés. Un défi majeur sera de documenter les expériences menées ainsi que les bonnes pratiques qui en émergeront. Ces témoignages locaux pourront ensuite être utilisés pour nourrir le dialogue politique multi-acteurs au niveau national sur les changements nécessaires pour transformer les AL en acteurs de développements effectifs. Ce dialogue multi-acteurs impliquera les ministères concernés, l'Association des gouvernements locaux d'Ouganda, les élus et personnels des districts, d'autres fournisseurs de services issus du secteur privé et non marchand, ainsi que des usagers des communautés.

Pour s'assurer que les AL sont aux commandes dès le départ, la stratégie de mise en œuvre devrait être affinée grâce à quelques analyses additionnelles.

- Durant la formulation du programme, l'UE a appliqué le cadre intégré de diagnostic de la décentralisation (CIDD), un outil créé par la DG DEVCO, afin de mieux comprendre les facteurs affectant la performance des AL dans un contexte donné. Cette analyse initiale sera affinée grâce à une analyse d'économie politique visant à identifier le champ de réformes réalistes de l'organisation actuelle de la décentralisation qui bénéficieraient aux AL.

- L'analyse regardera aussi les dispositifs institutionnels pour coordonner les différentes composantes du programme en analysant comment fonctionne le système actuel, quelles interfaces sont utilisées avec le niveau local, etc.

- Il est important d'analyser la disposition des AL concernées à faciliter une approche territoriale intégrée, la volonté des ministères sectoriels concernés à travailler via un cadre territorial consolidé au niveau des districts, et l'effet positif que l'adoption d'une approche territoriale du développement local pourrait avoir sur l'élimination des silos sectoriels.

Références bibliographiques

Andrews, Matt, Lant Pritchett et Michael Woolcock, 2012. 'Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)'. Working Paper 299. Center for Global Development, Washington, DC. http://ssrn.com/abstract=2102794

Banque mondiale, 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.* Banque mondiale, Washington, DC. http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf

Barca, Fabrizio, 2009. 'An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations'. Rapport préparé pour le Commissaire à la Politique régionale. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

CE (Commission européenne), 2006. « L'approche LEADER – Guide de base ». Fact sheet préparée par la DG Agriculture et Développement Rural. CE, Bruxelles. http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2B95474F-09B7-2546-BE44-94977C57EEC9.pdf

CE (Commission européenne), 2012. « Les racines de la démocratie et du développement durable, l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures ». Communication, COM(2012) 492 final. CE, Bruxelles. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/1/1f/Com_492_fr.pdf

CE (Commission européenne), 2013. « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement ». Communication, COM(2013) 280 final. CE, Bruxelles. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_fr_5.pdf

CE (Commission européenne), 2014. 'EUTF guidelines'. Ref. Ares(2014)997038.

CE (Commission européenne), 2016. 'Providing EU budget support in decentralised contexts: A methodological note'. Ref. Ares(2016)4258031.

CE (Commission des Communautés européennes), 2008. 'Local authorities: actors for development'. Communication, COM(2008) 626 final. CE, Bruxelles. http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF

Clark, G. L. 1984. 'A Theory of Local Autonomy'. *Annals of the Association of American Geographers* 74(2), pp. 195–208.

CLGF (Commonwealth Local Government Forum), 2009. 'Freeport Declaration on Improving Local Government: The Commonwealth Vision'. Outcome of the Commonwealth Local Government Conference 2009.

Conseil de l'Europe, 1985. « Charte europpéenne de l'autonomie locale ». Strasbourg, 15.X.1985. European Treaty Series No. 122. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a095

CSIL (Centre for Industrial Studies), 2015. *Territorial Agenda 2020 put in practice – enhancing the efficiency and effectiveness of cohesion policy by a place-based approach.* Rapport de synthèse préparé pour la DG de la Politique Régionale et Urbaine. CE, Bruxelles. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-practice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-policy-by-a-place-based-approach

DEval (German Institute for Development Evaluation), 2015. *Accompanying Measures to General Budget Support in Sub-Saharan Africa: Evaluation Report.* Bonn: DEval. https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2015_DEval_Accompanying%20measures%20budget%20support_en.pdf

DG AGRI, EMPL, MARE et REGIO (Directions générales de l'Agriculture et du Développement Rural ; Emploi, des Affaires Sociales et de l'Inclusion ; des Affaires Maritimes et de la Pêche ; et de la Politique Régionale et Urbaine), 2013. « Orientations relatives au développement local mené par les acteurs locaux ». http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_fr.pdf

DG DEVCO (Direction générale de la coopération internationale et du développement), 2007. *Supporting decentralisation and local governance in third countries.* Tools and Methods Series Reference Document N° 2. CE, Luxembourg.

DG DEVCO (Direction générale de la coopération internationale et du développement), Unit B2, 2016. 'Smart use of the CSO-LA Thematic Programme to support actions led by CSOs and/or LAs within the TALD framework'. Ref. Ares(2016)2858818. http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/session-24-document-smart-use-cso-la-thematic-programme-support-actions-led-csos-andor-las-

FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), 2013. 'Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policies: Empirical Evidence and Good Practices'. Second International Expert Meeting final report. http://www.fao.org/3/a-at536e.pdf

FENU (Fonds d'équipement des Nations unies), 2010. *Global Forum on Local Development Report – Pursuing the MDGs through Local Government.* https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=360&menu=35

Geddes, M., et H. Sullivan, 2007. 'Delivering Development through Local Leadership in the Commonwealth'. Document préparatoire, Commonwealth Local Government Forum Conference, mars 2007.

Hauck, V., A. Knoll et A. Herrero Cangas, 2015. 'EU Trust Funds – Shaping More Comprehensive External Action?' Briefing note N° 81. European Centre for Development Policy Management. http://ecdpm.org/publications/eu-trust-funds-comprehensive-action-africa/

LDI (Local Development International), 2013. 'The Role of Decentralization/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases'. Préparé pour le UK Department for International Development South Asia Research Hub. LDI, Brooklyn, NY. http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ORIE/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf

Lucci, Paula, 2015. 'Localising the Post-2015 Agenda: What Does It Mean in Practice?' Overseas Development Institute, Londres. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9395.pdf

Mansuri, Ghazala, et Vijayendra Rao, 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Banque mondiale, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859

Nickson, Andrew, 2011. 'Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective'. ICLD Working Paper N° 6. Swedish International Centre for Local Democracy, Visby, Suède. http://www.icld.se/pdf/icld_wp6_printerfriendly.pdf

OCDE (Organisation pour le développement et la coopération économiques), 2013. *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development.* Paris, OCDE.

ONU (Organisation des Nations unies), 2015a. 'Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development'. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

ONU (Organisation des Nations unies), 2015b. 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development'. A/Res/70/1. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf

Parlement européen, 2012. 'Blending grants and loans for financing the EU's development policy in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014–2020'. DOI: 10.2861/90202.

Parrado, Salvadore, 2005. 'Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review'. Paper prepared for Sigma (Support for Improvement in Governance and Management). http://www.sigmaweb.org/publications/40987105.pdf

Particip GmbH, 2012. 'Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes'. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1300_vol1_en.pdf

PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), 2014. *ART – Articulation of Territorial Networks for Sustainable Human Development. 2013 in Review.* https://issuu.com/artpublications/docs/art_0704_web_eng

Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, 2011. « Document final de Busan : Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement ». http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf

Rodríguez-Pose, A., 2001. 'The Role of the ILO in Implementing Local Economic Development Strategies in a Globalized World'. Document de travail. http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/publication/wcms_111545.pdf

Romeo, Leonardo, 2012. 'Decentralizing for Development: The Developmental Potential of Local Autonomy and the Limits of Politics-Driven Decentralization Reforms'. ICLD Working Paper N° 11. Swedish International Centre for Local Democracy, Visby, Suède. http://www.delog.org/cms/upload/pdf-lgd/ICLD-Workingpaper_11_tryck-low.pdf

Satterthwaite, David, 2016. 'National Policy, Local Delivery'. *SDGs: The People's Agenda*. United Nations Association UK. http://www.sustainablegoals.org.uk/national-policy-local-delivery/

Smoke, Paul, et Matthew Winters, 2011. 'Donor Program Harmonization, Aid Effectiveness and Decentralized Governance'. Local Governance & Decentralization. http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Harmonization_and_Aid_Effectiveness_Jan_2011.pdf

Tavakoli, Heidi, Rebecca Simson et Helen Tilley with David Booth, 2013. *Unblocking Results: Using Aid to Address Governance Constraints in Public Service Delivery.* Overseas Development Institute, Londres. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8409.pdf

UCLG (United Cities and Local Governments), 2009. 'UCLG Position Paper on Aid Effectiveness and Local Government: Understanding the Link between Governance and Development'. http://effective-cooperation.org/wp-content/uploads/2016/06/Local-governments-and-aid-effectiveness_en_uclg_position_paper_final.pdf

UN High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 2013. 'A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development'. Organisation des Nations Unies, New York. https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP_P2015_Report.pdf

UN-Habitat (Programme des Nations unies pour les habitats humains), 2004. 'Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs, Local Actions for Global Goals'. Draft report by the Urban Management Programme Urban Development Branch, Global Division. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---invest/documents/projectdocumentation/wcms_asist_11797.pdf

UN-Habitat (Programme des Nations unies pour les habitats humains), 2005. 'Promoting Local Economic Development Through Strategic Planning'. Local Economic Development Series. UN-Habitat, Nairobi. http://unhabitat.org/books/promoting-local-economic-development-through-strategic-planning-local-economic-development-led-series-volume-3-toolkit-tools-to-support-the-planning-process/

UN-Habitat (Programme des Nations unies pour les habitats humains), 2015. 'International Guidelines on Urban and Territorial Planning'. HS/059/15E. UN-Habitat, Nairobi. http://unhabitat.org/?mbt_book=international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning

Zhou, Yongmei, 2007. 'Supporting Decentralization as an Entry Point for Governance Reforms in Sierra Leone'. Présentation. http://www.powershow.com/view/11aa98-OTk3Z/Supporting_Decentralization_as_an_Entry_Point_for_Governance_Reform_in_Sierra_Leone_Yongmei_Zhou_AFT_powerpoint_ppt_presentation

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne ?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site http://ec.europa.eu ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes et abonnements facturés:

- sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

MN-BB-16-005-FR-N

Office des publications