

# TP4D

## Des approches territoriales pour un développement durable

Livre blanc pour la formulation de politiques et la mise en œuvre de projets



© GIZ / Silke Imscher

© GIZ / Binh Dang



## Introduction

L'Agenda 2030 a été lancé en 2015, avec ses 17 objectifs de développement durable (ODD) et ses 169 cibles. Aujourd'hui, cependant, à mi-chemin vers 2030, la plupart des objectifs et des cibles sont loin d'être atteints. Pour atteindre les ODD, il faudrait reconnaître les liens d'interdépendance entre les différents objectifs. Cela requiert une gouvernance multi-niveaux, multi-acteurs, multi-secteurs et transministérielle.

Dans ce contexte, les approches territoriales favorisent le développement d'une réflexion systémique, prenant en compte la spécificité des contextes, et ancrée spatialement. Promouvant un développement durable plus inclusif, les approches territoriales réunissent plusieurs ODD et offrent une méthodologie concrète pour surmonter les approches classiques en silo. La pandémie de COVID-19 a montré à quel point les groupes vulnérables et les personnes vivant dans des régions reculées pouvaient être marginalisés par les projets d'aide au développement, les opérations humanitaires et autres mesures d'atténuation. Basées sur le respect des droits humains et s'appuyant sur des démarches participatives, les approches territoriales soutiennent le développement de solutions à long terme plus inclusives et équitables. À la

suite d'une conférence sur les "Territoires vivants", organisée par le CIRAD en 2018, un premier Livre Blanc a été produit par l'AFD, l'AUDA-NEPAD, le BMZ, le CIRAD, la Commission européenne, la FAO, la GIZ, l'OCDE et l'UNCDF, intitulé "Pour une perspective territoriale du développement, TP4D". Le document identifie les principes communs des approches territoriales et décrit leur apport à l'action politique, à un développement centré sur les personnes et à une gouvernance cohérente.

Entre 2018 et 2022, de nombreux nouveaux développements ont évalué, approfondi et élargi le champ d'application des approches territoriales, afin de traiter les enjeux d'asymétries de pouvoir, de réduction des inégalités entre les zones urbaines et rurales, ceux de la promotion de systèmes alimentaires durables, la protection des écosystèmes et de la biodiversité, l'adaptation au changement climatique et la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et des moyens de subsistance. Ils ont à cœur de traiter particulièrement de l'inclusion des femmes, des jeunes, des peuples autochtones, ainsi que des petites et moyennes entreprises, entre autres. Parmi les autres processus, publications et événements, mention-

nons les Principes directeurs d'ONU-Habitat sur les relations villes-campagnes (2019), les Territorial and Landscape Days de la FAO/BMZ/GIZ (2020), le rapport de l'OCDE (2020) sur l'apport des approches territoriales pour évaluer l'atteinte des ODD. Nous pouvons aussi citer : le Stocktaking exercise on Territorial Approaches de la GIZ (2021), le groupe de travail *ad hoc* sur la gouvernance territoriale, et la Coalition internationale pour la promotion de la gouvernance des systèmes alimentaires territoriaux lancée par la Communauté des pays de langue portugaise dans le contexte du Sommet des systèmes alimentaires des Nations Unies (2021). De plus, la réunion du G20 accueillie par l'Italie en 2021, et les COP de l'ONU sur la désertification, la biodiversité et le changement climatique en 2022 ont souligné l'importance des approches systémiques et intégrées.

Cela a donné lieu à une mise à jour du Livre blanc TP4D de 2018, intégrant ces nouveaux enseignements. Ce nouveau Livre blanc de 2023 s'adresse aux décideurs politiques, aux bailleurs de fonds et aux praticiens du développement, en proposant des recommandations pour penser la gouvernance la formulation de politiques et la conception de projets.

## Caractéristiques principales des approches territoriales



Le Livre blanc TP4D de 2018 avait identifié des principes fondamentaux pour les approches territoriales, qui ont depuis été affinés et adaptés. Il s'agit notamment des principes suivants : elles doivent être **attentives à la spécificité des territoires, aux personnes qui vivent dans ces territoires, intersectorielles, multi-acteurs multi-niveaux et fondées sur les droits**. Ces principes partagés peuvent conduire à une meilleure cohérence politique ainsi qu'à une gouvernance territoriale intégrée, ces deux conditions permettant des actions inclusives, c'est-à-dire susceptibles d'intégrer différents niveaux, acteurs et espaces pour favoriser un développement plus durable.

Les approches territoriales pensées en lien avec la spécificité des contextes

fournissent un cadre solide pour l'analyse et la mise en œuvre d'interventions de développement. Elles articulent une diversité de secteurs et d'acteurs, et activent des processus de transformation économique, écologique et sociale, souvent complexes, dans chaque espace géographique. Les diagnostics multi-sectoriels inclusifs, qui constituent souvent une première phase dans les approches territoriales, peuvent permettre l'identification de points d'entrée à même de catalyser l'action collective.

Comprendre la diversité du système d'acteurs, et expliciter leurs intérêts et priorités est crucial pour comprendre les territoires car ils sont les lieux d'une multitude d'interactions humaines interdépendantes. Les personnes, les organisations et les institutions dans un territoire ont

des besoins et intérêts différents et, dans une certaine mesure, conflictuels et/ou contradictoires. En outre, les acteurs territoriaux ont des capacités variables à faire valoir leurs intérêts ; les territoires sont caractérisés par des relations de pouvoir qui peuvent être asymétriques entre les parties prenantes. Pour établir une stratégie de développement territorial partagée qui contribue au développement durable, les approches territoriales doivent révéler les asymétries de pouvoir

et identifier des points de négociation ou d'accord. Des défis complexes peuvent être traités en considérant en priorité une seule thématique ou question comme point d'entrée, mais ils peuvent être abordés de manière plus efficace grâce aux approches territoriales, en utilisant des solutions coordonnées et intégrées. Ces points d'entrée sont nombreux, parmi lesquels le développement économique local, de meilleurs systèmes alimentaires et nutritionnels, la restauration de la bio-

diversité et des écosystèmes, les paysages intégrés, et la gestion durable des ressources naturelles. L'accès inclusif aux services publics et privés, la mobilité et le transport inclusifs, les stratégies communautaires visant à renforcer les droits des acteurs territoriaux, les réponses aux chocs environnementaux et économiques, et les défis résultant de crises prolongées, y compris les conflits civils ou armés, sont également importants.

## Faciliter une mise en œuvre réussie des approches territoriales

Les défis rencontrés au niveau des territoires peuvent varier en fonction de la géographie, de la démographie, des conditions politiques, financières et économiques, et des capacités humaines et sociales. Pour les surmonter et opérationnaliser les principes fondamentaux des approches territoriales (énumérés ci-dessus), le groupe TP4D a identifié les composants suivants pour faciliter leur mise en œuvre efficace

### Institutionnaliser l'utilisation des diagnostics territoriaux

Concevoir des processus multi-acteurs pour réaliser des diagnostics territoriaux adaptés au contexte, apporte une compréhension partagée du territoire, renforce la confiance entre les parties prenantes et permet la conception de stratégies d'action fondées sur une analyse des faits. Composer avec la complexité implique de reconnaître les atouts territoriaux dès le début de la conception du projet ou du programme. Ces atouts comprennent (1) les ressources territoriales (humaines, matérielles, économiques, financières, sociales, naturelles et culturelles), (2) la gouvernance territoriale (règles et pratiques légales/coutumières, relations de pouvoir), et (3) l'intelligence territoriale (réseaux et capacité des acteurs à interagir, générer des données et des normes opérationnelles, s'appuyer sur les connaissances locales et indigènes et les pratiques traditionnelles, etc.). En effet, favoriser et cultiver une intelligence territoriale sur le long terme est lié à des initiatives en profondeur, enracinant la portée et la durée des approches territoriales au-delà de l'échelle des projets individuels.

### Investir dans le renforcement de capacités des autorités concernées et dans l'émancipation des parties prenantes

L'inclusivité est une condition préalable essentielle pour garantir que tous les acteurs porteurs d'intérêts puissent jouer un rôle dans la conception d'un processus à long terme et des interventions qu'il implique. Cela suppose de mettre en relation les autorités locales (au sein des administrations municipales ou régionales) et les acteurs pertinents de la société civile et du secteur privé. Cela signifie également s'assurer que les processus sont inclusifs, participatifs et émancipateurs pour toutes et tous. Ceux qui sont le plus souvent exclus, tels que les petits agriculteurs, les femmes, les jeunes, les peuples autochtones, les habitants des bidonvilles, les chômeurs, les micro- et petites entreprises, et tant d'autres groupes vulnérables souvent invisibilisés, doivent pouvoir participer à l'élaboration des politiques.

### Prendre en compte les dynamiques sociales et les déséquilibres de pouvoir

Pour concevoir et mettre en œuvre des approches territoriales, il est important de reconnaître et de traiter la question des relations de pouvoir, de l'accès aux ressources, aux infrastructures, aux services, ainsi que celle de leurs impacts sur les processus politiques et les projets. Les approches territoriales réunissent des acteurs aux intérêts et points de vue divers et parfois contradictoires. La compréhension et la prise en compte de cette diversité peut aider à répondre aux

besoins des acteurs ruraux et urbains de manière intégrée, y compris en portant attention aux interconnexions entre les ODD. La construction de réseaux de relations sociales au sein des approches territoriales doit prendre en compte les acteurs politiquement, socialement et économiquement marginalisés. C'est aussi un aspect essentiel d'un point de vue financier, car aborder les déséquilibres de pouvoir du point de vue des droits nécessite du temps, une facilitation appropriée, et la négociation d'accords entre la diversité des acteurs participants.

### Concevoir des cadres institutionnels inclusifs

Identifier les compromis, les avantages et les inconvénients, et négocier les priorités entre différents secteurs permet de mieux résoudre les difficultés liées à la formulation d'objectifs multi-sectoriels cohérents concernant des questions de développement complexes et multidimensionnelles. De plus, impliquer tous les acteurs pertinents dans le processus permet de mieux répondre aux défis liés à l'inclusion sociale et aux partenariats public-privé. Par conséquent, des plateformes ad hoc, multi-sectorielles et multi-acteurs sont souvent nécessaires pour aborder les déséquilibres de pouvoir, le dialogue, la planification et l'action, ainsi que la prise de décision et la collaboration. Elles peuvent contribuer à intégrer les approches territoriales dans les politiques sectorielles ainsi que dans la budgétisation, le financement, le suivi et l'évaluation des programmes. Ainsi, elles peuvent favoriser la cohérence politique, de nouvelles modalités durables de gouvernance et contribuer à de nouvelles formes d'intégration, y compris des

modèles de collaboration uniques entre des services de l'État et des acteurs non gouvernementaux.

### Dépasser les clivages administratifs

La coordination multi-niveaux signifie l'intégration verticale entre les niveaux de gouvernance local, régional et national et l'intégration horizontale des politiques et programmes entre les différentes juridictions administratives, ainsi qu'entre les zones rurales et urbaines. Des processus de dialogue entre pairs et de coordination inter-territoriale peuvent contribuer à éliminer les barrières entre les secteurs et à générer des synergies au niveau territorial. La coordination est essentielle concernant la planification territoriale entre les secteurs, l'inclusion des acteurs locaux, le renforcement des capacités, la planification stratégique et les mécanismes de mise en œuvre des actions territoriales. Ces processus peuvent conduire à une meilleure mobilisation des acteurs dans la conception d'arrangements pour une gouvernance multi-niveaux, qui soit à la fois verticale et horizontale.

### Assurer un financement adéquat pour déverrouiller des opportunités territoriales

C'est un aspect fondamental pour le succès des approches territoriales, en particulier dans les pays en développement, et pour les acteurs et communautés vulnérables ou marginalisés dans tous les pays. La complexité fonctionnelle

et spatiale des approches territoriales nécessite un financement adéquat via des mécanismes ou instruments existants et nouveaux. Il est important d'identifier les opportunités de développement local et territorial, et d'estimer les avantages et les inconvénients des interventions ou initiatives sectorielles existantes. Ceci est le cas non seulement pour les investissements sectoriels supplémentaires nécessaires sur le terrain, mais également pour le financement continu de la collaboration intersectorielle, le dialogue inclusif, la planification intégrée, l'inclusion communautaire et le renforcement des capacités.

### Encourager les investissements intersectoriels sur le terrain

Les autorités nationales et locales doivent encourager les investissements sectoriels nécessaires sur le terrain (ciblant, par exemple, les infrastructures, les services, le logement, l'agriculture, l'environnement, etc.). Ces investissements aident à poser les bases d'un développement économique, conformément aux priorités définies collectivement par les parties prenantes à l'échelle territoriale. Ceci peut également mobiliser des moyens publics et privés supplémentaires.

### Évaluer l'impact et accélérer les efforts en matière de recherche

Il est urgent d'améliorer l'évaluation de l'impact. Cependant, cela implique de poursuivre la recherche sur les outils et

instruments d'évaluation, car il n'existe pas encore de cadre conceptuel solide et intégré pour le suivi et l'évaluation des approches territoriales qui soit partagé entre secteurs et acteurs. Les décideurs, par exemple, doivent adapter les indicateurs existants ou adopter de nouveaux indicateurs, et développer des mesures qualitatives et quantitatives qui aident à évaluer leur impact sur le développement territorial. Au niveau territorial, il est nécessaire de désagréger toutes les données qualitatives ou quantitatives et de les élaborer à partir de négociations sur les défis et besoins locaux.

### Nourrir les interactions science-politique

Intégrer des savoirs traditionnels, indigènes et locaux et des connaissances scientifiques (y compris la science citoyenne) dans le suivi de l'impact est nécessaire pour les projets et programmes. Cela est nécessaire pour étalonner, capturer et présenter les résultats à un plus large éventail de parties prenantes, pour rendre compte aux partenaires et bailleurs, ainsi que pour apporter des contributions stratégiques et des enseignements pour les projets et décisions politiques futures. Les décideurs politiques sur le terrain ont besoin d'informations factuelles qui les aident à prendre conscience des changements possibles, des compromis et des impacts potentiels lors de la conception, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de l'ajustement des projets et programmes territoriaux multisectoriels.

## Une nécessité de politiques nationales pour soutenir les approches territoriales

Les expériences du monde entier ont démontré que les politiques nationales favorisent la mise en œuvre des approches territoriales, en fonction du contexte historique du pays, de ses capacités institutionnelles et de son économie politique.

Dans la plupart des cas, les gouvernements nationaux peuvent assurer un leadership pour créer ou maintenir un environnement favorable au développement territorial.

Les aspects essentiels de soutien incluent la promotion de mécanismes de

gouvernance efficaces et la coordination entre différents niveaux de gouvernance en partenariat avec les organisations de la société civile, le secteur privé et les partenaires de développement.

### Les expériences démontrent que :

**Les politiques de décentralisation peuvent contribuer à renforcer le développement territorial.** Il est nécessaire d'encourager les politiques de décentralisation et l'institutionnalisation de démarches intersectorielles, transfrontalières et connectant les espaces ruraux et urbains au travers d'approches

territoriales. Un certain degré de décentralisation est une condition préalable à des approches *bottom-up* aux niveaux infranational et territorial.

### Il est nécessaire de mettre en place des politiques incitatives en faveur des approches territoriales

au niveau national, pour élargir le champ d'application au-delà des seuls intérêts sectoriels. Ces politiques aident également à adopter une perspective territoriale entre secteurs et acteurs. Elles peuvent inclure des ressources pour soutenir des mécanismes,

politiques, et programmes intersectoriels et inter-territoriaux (rural-urbains).

**Les cadres politiques nationaux peuvent renforcer les droits** à la terre, à l'usage des terres, aux ressources naturelles et l'accès à une alimentation adéquate pour les groupes vulnérables. Cela est d'autant plus important que ces éléments sont aussi les garants d'écosys-

tèmes sains. Des politiques favorables au niveau national fournissent des orientations pour la gestion des droits aux ressources naturelles au niveau territorial, et conduisent ainsi à de meilleurs résultats sur les plans économique, social et environnemental.

**Un soutien national est nécessaire pour renforcer les capacités en**

**matière de développement territorial** de l'ensemble des parties prenantes à différents niveaux d'échelle. L'insuffisance des ressources et des capacités sont un défi à relever pour mener et gérer les politiques territoriales, la planification, la gestion des programmes et leur évaluation par le biais d'interventions politiques basées sur des principes d'équité, de diversité et d'inclusion.

## Des bonnes pratiques à la généralisation

**T**es approches territoriales peuvent permettre de mesurer efficacement les progrès et la réalisation des ODD. Elles peuvent amener les acteurs internationaux, nationaux et locaux à tirer des leçons de l'expérience, influencer les programmes politiques, soutenir leur mise en œuvre, ainsi que développer des recommandations, des évaluations et des programmes de formation. Les organisations qui soutiennent le développement territorial peuvent créer des opportunités pour renforcer et améliorer la gestion et de la planification des connaissances, en créant et soutenant, par exemple, des réseaux structurés

d'apprentissage, et en stimulant l'action entre coalitions de pays et initiatives territoriales.

Les partenaires du groupe « Pour une perspective territoriale du développement » (TP4D) reconnaissent l'importance des enseignements tirés lors de la mise en œuvre d'approches territoriales. Ces organisations partagent la conviction que les approches territoriales devraient être adoptées chaque fois que cela est possible, et qu'elles apportent une valeur ajoutée dans un contexte local donné. En outre, il est nécessaire d'encourager les représentants des gouvernements, des

municipalités, des autorités locales, des organisations de la société civile, du secteur privé, des institutions de recherche et les communautés locales à considérer des approches territoriales pour leurs programmes, projets, et initiatives, étant donné leur potentiel de contribution à la réduction de la pauvreté, à la sécurité alimentaire, et à l'atteinte des ODD. Dans ce contexte, les partenaires du programme TP4D s'efforcent d'amplifier le recours aux approches territoriales, et soulignent la nécessité de les généraliser dans les politiques de développement durable.

*Les déclarations et les conclusions de ce livre blanc ont été élaborées dans le cadre d'un processus de consultation avec les divers partenaires du groupe TP4D. Elles reflètent l'expérience et les opinions des auteurs qui y ont contribué. Elles ne reflètent pas nécessairement les politiques et les points de vue des organisations de soutien du groupe TP4D.*

