

Activer le potentiel des territoires pour un développement inclusif et équitable

Face aux défis globaux contemporains Enabel accompagne les territoires à être vecteurs de transformation et d'innovation pour un développement humain durable.

Introduction

Les défis mondiaux du 21^e siècle sont des enjeux systémiques. L'urgence climatique, l'urbanisation durable, les transitions démocratiques, les migrations, les innovations technologiques, impliquent des changements qui dépassent le cadre sectoriel. Ces défis sont aussi ancrés ou déclinés au sein des territoires. Face à ces enjeux globaux complexes il est crucial de reconnaître la diversité des contextes mais surtout le potentiel des territoires eux-mêmes à anticiper les crises, à être porteurs de résilience et de développement.

Un territoire est ici envisagé indépendamment de ses limites administratives. Il se définit selon trois dimensions :

- un espace géographique (naturel, aménagé et bâti) ;
- un ensemble d'acteurs et leurs interrelations ;
- un ensemble de représentations sociales (Moine, 2007).

L'approche territoriale intégrée tient compte du potentiel de développement durable de chaque territoire. Elle met en avant ses spécificités et renforce la création de solutions qui répondent à ses défis propres et amplifient le potentiel territorial. Elle encourage la coopération et la coordination entre les acteurs d'un territoire pour atteindre des objectifs communs. Prendre en compte la dimension spatiale permet de placer les individus et les lieux où ils vivent au cœur des efforts de développement et de renforcer leur efficacité.

Enabel et la coopération belge ont accumulé une expérience de plus de 20 ans dans l'appui au développement territorial. Ces cinq dernières années, les programmations pays de la coopération bilatérale ont connu une attention renforcée et une concentration des actions aux niveaux territorial et régional. Elles ont aussi promu des approches plus multisectorielles pour adresser les défis mondiaux contemporains. Le programme thématique climat mis en œuvre dans la région du Sahel repose également sur cette approche qui est reprise dans la Stratégie Climat (Service Public Fédéral Affaires Etrangères, 2024) et dans plusieurs notes politiques et stratégiques de

la coopération belge. La Stratégie 2030 d'Enabel la présente parmi les solutions à privilégier pour un développement urbain inclusif et durable. Enfin, l'évaluation de l'approche belge en matière de fragilité recommande pour sa part la « territorialisation de la coopération et la valorisation des acteurs locaux et nationaux comme réponse appropriée aux défis de la fragilité » (Service d'Evaluation Spéciale, 2024).

Dans ce contexte, la présente note de positionnement vise à :

- Rappeler les éléments clés de l'approche territoriale intégrée du développement selon Enabel (Enabel, 2023) ;
- Expliciter comment Enabel accompagne ses partenaires locaux dans la mise en pratique de cette approche ;
- Avancer des recommandations stratégiques et opérationnelles pour sa mise en pratique au sein des projets et programmes d'Enabel.

Éléments clés de l'approche territoriale intégrée du développement

Une approche territoriale intégrée consiste à identifier et développer le potentiel d'un territoire défini et de son écosystème. Le territoire y est considéré comme un territoire de gouvernance des activités humaines où les acteurs se réunissent pour développer des projets qui adressent leurs défis communs en valorisant les potentiels territoriaux. La compréhension des relations et interdépendances entre acteurs institutionnels, économiques, sociaux et éléments naturels ainsi que l'amélioration de leurs coordinations favorisent ainsi un développement qui répond aux multiples aspirations. Cette approche dynamique pose les conditions de gouvernance du territoire pour une appropriation et un renouvellement constant de son développement.

Cette approche multidimensionnelle respecte la nature spatialement intégrée du développement au niveau local et renforce l'intégration des différents secteurs d'activités au niveau territorial. Ce n'est toutefois pas une approche en système fermé. L'approche territoriale met l'accent sur les interdépendances entre villes et zones péri-urbaines ou rurales tant sur le plan économique, social, qu'environnemental. Sans se limiter au niveau local, elle prend en considération de multiples niveaux d'organisation spatiale. Elle relie en effet les échelles locales, régionales et nationales voire internationales (ex. partenariats entre villes, action internationale des villes et communes, activités des diasporas).



Promouvoir les stratégies de développement au niveau territorial repose donc sur la compréhension des enjeux posés par un territoire, la valorisation d'atouts territoriaux dans un espace à une échelle d'action pertinente qui fait sens pour un grand nombre d'acteurs de cet espace. Le territoire n'est plus perçu ou vécu comme le réceptacle géographique sur lequel sont mis en œuvre les politiques ou programmes conçus par l'Etat mais bien comme un acteur du développement à part entière (CIEDEL, 2023).

Adopter une approche territoriale intégrée signifie donc appuyer les acteurs locaux à :

- Poser un diagnostic partagé du potentiel, des défis et vulnérabilités du territoire à travers une approche écosystémique ;
- Développer et clarifier une vision commune pour le futur du territoire qui se construit et se renouvelle en continu, en tenant compte des relations et interdépendances entre les éléments naturels et les acteurs institutionnels, économiques et sociaux ;
- Améliorer la collaboration et coordination des acteurs pour développer le potentiel du territoire ;
- Renforcer le rôle des autorités locales dans la coordination des actions de développement sur le territoire.

En résumé, le cœur de l'approche est de réunir les conditions (politiques, institutionnelles, sociétales) pour que des acteurs collaborent et joignent leurs forces afin de valoriser durablement le potentiel de leur territoire autour d'une vision ou d'un projet commun. Elle peut se situer à différentes échelles : quartier, ville, aire métropolitaine, ... La gouvernance territoriale - formelle et informelle - est au centre de cette approche.

Enseignements tirés de la mise en œuvre de l'approche territoriale à Enabel

Les points d'entrée pour une approche territoriale sont multiples. Il en est de même pour les actions de la coopération internationale belge.

Approche holistique pour le développement des villes secondaires au Rwanda

De 2019 à 2024, le projet Urban Economic Development Initiative a mis en œuvre une approche intégrée de développement urbain, en se concentrant sur la création d'infrastructures socio-économiques et la résilience climatique dans deux villes secondaires et une ville satellite. Cette approche a permis de transformer ces espaces urbains en écosystèmes dynamiques grâce à des infrastructures ciblées comme les marchés, les routes et les centres de jeunesse. En impliquant la communauté locale, les autorités publiques, le secteur privé et des initiatives environnementales, ces centres urbains sont devenus des moteurs de développement durable.

La coordination des différentes dimensions du développement urbain autour de pôles spécifiques a permis d'établir une vision partagée, générant des impacts positifs sur la zone immédiate et l'ensemble de la communauté environnante. Le succès de cette approche repose sur son ancrage au système institutionnel existant, à l'échelle des districts et sur le renforcement de la participation de la communauté. Le projet a favorisé un dialogue plus inclusif entre les autorités, la société civile et le secteur privé permettant une meilleure synergie des efforts de développement.

Approche intégrée de gestion durable du potentiel d'un territoire en Guinée

Le projet Développement du potentiel d'économie verte sur le territoire du Mont Gangan (2021- 2023) a été conçu comme un projet territorial pilote. Il visait la protection de l'environnement tout en assurant la valorisation économique durable du patrimoine naturel, humain, touristique et culturel du territoire du Mont Gangan. L'approche territoriale intégrée a développé les synergies entre les acteurs des différents villages et communes (organisations paysannes, élus, services techniques déconcentrés de l'Etat...) depuis le diagnostic partagé jusqu'à l'identification de priorités. Elle a permis l'accompagnement des groupements paysans dans la transition vers des systèmes agricoles plus durables, l'accompagnement à l'utilisation de foyers améliorés et le développement de clusters d'entreprises pour la valorisation du potentiel touristique. Le cadre de concertation participatif des acteurs du Mont Gangan institué assure aujourd'hui le monitoring du plan de gestion intégrée de ce territoire mais aussi les liens avec les différents outils de planification stratégique, spatiale et opérationnelle qui existent au niveau local.

Approche territoriale pour la résilience et la cohésion sociale au Burkina Faso

L'insécurité au Burkina Faso a entraîné une crise humanitaire majeure, avec plus de 2 millions de personnes déplacées, principalement des femmes et des enfants, cherchant refuge dans les zones urbaines et leur périphérie pour accéder à la sécurité, aux services et aux moyens de subsistance. Le programme bilatéral lancé en 2024 vise à assurer la continuité des services publics de base dans les zones vulnérables et à autonomiser les populations déplacées ainsi que les communautés hôtes. L'approche territoriale intégrée joue un rôle central en utilisant des outils de diagnostic simplifiés et en renforçant les capacités de suivi des fragilités et des opportunités de résilience. Elle favorise également les investissements dans de petits projets urbains pour renforcer la cohésion sociale.

Au cœur du nexus humanitaire-développement et paix, l'approche territoriale répond aux besoins les plus urgents des populations et appuie la mise en place d'espaces de dialogue et de gouvernance territoriale permettant aux acteurs des territoires de construire la résilience de leur territoire sur le long terme.

Positionnement d'Enabel

Choix stratégique et de long terme

Le choix de l'approche territoriale intégrée est stratégique. Une approche territoriale a du sens à partir du moment où un projet/programme se déroule et s'ancre dans un espace géographique précis, a fortiori lorsque plusieurs projets de type sectoriel sont mis en œuvre sur le même espace. Toutefois la dimension de cet espace doit correspondre à la sphère d'influence du projet/programme pour garantir un impact. Alors la valeur ajoutée en matière d'accélération du développement est démontrée.

Un ciblage géographique constitue aussi une stratégie pour rester engagé dans l'appui aux Etats fragiles lors de difficultés voire d'impossibilité de dialogue politique avec les autorités centrales (ex. pays du Sahel en transition politique). Dans ce cas aussi l'approche territoriale est particulièrement pertinente, pour renforcer la résilience aux niveaux local et territorial.

Le choix de l'approche territoriale se pose au moment de la programmation pays de la même façon qu'on peut opter pour des approches sectorielles ou encore l'appui à des thématiques multidimensionnelles ou transversales. Une combinaison de ces différentes approches est possible mais doit, elle aussi, reposer sur un choix stratégique selon l'impact recherché et l'efficacité de la mise en œuvre.

Ce choix stratégique doit être fait dans la durée. La concentration des investissements financiers et humains sur un territoire ou des territoires spécifiques devrait se maintenir sur une décennie. Cela permet que l'effet de développement voire de transformation puisse avoir lieu à travers une approche multisectorielle et multi-acteurs qui s'installe et se construit progressivement. L'approche territoriale intégrée se conçoit au-delà de la durée d'un projet. Enfin, pour être durable, cette approche s'appuiera sur des mécanismes de coordination multisectoriels déjà en place ou accompagnera les acteurs territoriaux à les mettre en place.

Démarche progressive et pragmatique

De nombreux programmes pays sont aujourd'hui en train de se recentrer sur le développement au niveau territorial. La compréhension des dynamiques territoriales se construit progressivement. La vision commune part souvent d'un fait déclencheur lié à un problème ou une opportunité sectorielle sur le territoire. Par exemple, l'aménagement hydro-agricole d'un bas-fonds, le désenclavement de territoires, la gestion durable des ressources naturelles, la gestion intercommunale de ressources ou de services, la prise en compte des bassins d'emploi pour le développement socio-économique (aires d'influence des grands pôles d'emploi), etc. L'identification d'un potentiel fédérateur amène les habitant-es à penser qu'un autre futur est possible et à s'organiser et collaborer avec d'autres acteurs et secteurs.

Encourager une approche qui s'intègre progressivement, à travers une réflexion en termes de projets de territoire est

fondamental. La mise en pratique de l'approche territoriale s'instaure donc de manière pragmatique, non dogmatique mais systématique en développant progressivement les réflexes d'analyse spatiale territoriale et de collaboration multi-acteurs.

Pertinence en contexte de crises prolongées

L'approche territoriale intégrée opérationnalise le nexus humanitaire-développement et paix dans les situations de fragilités et de crises prolongées. Elle permet d'assurer la continuité des services publics à partir du niveau local et leurs adaptations aux chocs/évolutions rapides du contexte. Elle soutient la promotion des économies locales pour renforcer l'autonomisation des personnes surtout les plus vulnérables. Elle maintient la cohésion sociale pour garantir le vivre-ensemble intra et inter communautés. Les centres urbains font souvent face à un afflux important de personnes déplacées à la recherche de sécurité, d'accès aux services publics et de moyens d'existence. Ils sont au cœur de l'approche territoriale intégrée.

En contexte de crise, l'approche territoriale intégrée :

- Renforce les autorités locales à comprendre les fragilités et vulnérabilités des territoires, les stress et potentialités en matière de résilience ;
- Prend en compte le territoire dans toutes ses dimensions : économiques, sociales, migratoires, environnementales, régionales et internationales ;
- S'appuie sur et renforce les forces vives locales, les structures et les acteurs existants ;
- Encourage les alliances et les collaborations entre acteurs du territoire autour de projets concrets qui renforcent la résilience des communautés et des territoires ;
- Renforce la coordination du développement et de la résilience à travers les capacités de planification et notamment les cadres de concertation au niveau local.

Valeur-ajoutée pour les corridors stratégiques

Une approche territoriale du développement est aussi particulièrement pertinente dans le cadre de projets régionaux voire continentaux qui visent à désenclaver les territoires et présentent une forte dimension spatiale, comme le volet « corridors de transport » du projet européen « Global Gateway ».

Enabel veut contribuer à faire de ces « corridors de transport » des corridors de développement en renforçant les dynamiques économiques locales pour l'inclusion des communautés, à partir des centres urbains, aux extrémités et le long de ces corridors. Enabel entend contribuer au développement économique mais aussi humain adossé au développement des infrastructures de transport, des pôles économiques et des bassins de production, tels les bassins miniers et le développement portuaire. Enabel se positionne en tant que partenaire des territoires et de leurs acteurs, pour anticiper ces transformations sociales, économiques, environnementales et mettre en œuvre les stratégies et plans approuvés.

Pour renforcer l'approche territoriale intégrée des corridors, Enabel :

- Accompagne la réalisation de diagnostics territoriaux multi-sectoriels participatifs pour améliorer la compréhension des dynamiques locales et des enjeux et opportunités autour des chaînes de valeurs de la production, de l'agro-industrie, du commerce, des transports, etc. ;
- Promeut l'accompagnement et l'inclusion des autorités locales dans la compréhension et l'anticipation des transformations territoriales grâce à des outils de planification spatiale et notamment le recours au digital et le suivi géolocalisé du développement économique. Ces outils s'inscrivent dans une approche spatiale à échelles multiples : la ville et son hinterland, la région, les réseaux de villes internationaux. La spécificité des zones transfrontalières est également prise en considération ;
- Encourage les synergies entre secteurs d'activités et décèle les nouvelles opportunités de développement pour le territoire ;
- Renforce le fonctionnement des cadres de dialogue et de concertation des niveaux local et régional, notamment avec le secteur privé. Afin de réaliser pleinement et durablement le potentiel des investissements, elle promeut une coordination et collaboration entre acteurs des différents niveaux territoriaux (local, régional, national ou transfrontalier).

Recommandations

Pour accompagner ses partenaires dans la mise en pratique de l'approche territoriale intégrée du développement, Enabel recommande les mesures suivantes :

Recommandations stratégiques

1. Renforcer le choix stratégique de l'approche territoriale intégrée dans les programmations pays et la conception de projets/programmes. Même si elle est itérative, l'approche territoriale implique un accompagnement de proximité et donc le ciblage d'un nombre limité de territoires.
2. Accorder une place prédominante à l'analyse du contexte et à la compréhension des dynamiques territoriales.

Certaines tendances peuvent être pré-identifiées lors de la préparation du programme de façon très large. Toutefois, au démarrage, elles nécessiteront une analyse et des diagnostics plus approfondis réalisés avec les acteurs locaux eux-mêmes autour des enjeux comme des potentialités.

3. Renforcer le narratif sur les corridors de développement en accentuant la perspective urbaine et territoriale auprès des partenaires européens et de façon plus large, positionner l'approche territoriale dans le cadre des projets régionaux comme levier d'intégration des différentes dynamiques notamment transfrontalières.

Recommandations opérationnelles

1. Privilégier une approche progressive et itérative qui commence par des « projets de territoire » qui rassemblent un certain nombre d'acteurs qui développent au fil de la mise en œuvre des projets, une vision commune pour le futur du territoire.
2. Développer les systèmes de suivi-évaluation et la mesure de l'impact de l'approche territoriale, notamment basée sur l'effet d'entraînement des projets territoriaux, le nombre de synergies entre acteurs qui augmentent pour un meilleur impact et l'évolution du dynamisme des cadres de concertation au niveau local.
3. Mettre en place une communauté de pratiques autour de l'approche territoriale intégrée pour le partage d'expériences et identifier, développer et mobiliser les réseaux d'expertise sur les domaines liées à cette approche, au sein des pays partenaires.
4. Développer les outils d'observation territoriale participative et investir dans l'analyse spatiale et le développement des capacités de cartographie et de géolocalisation.
5. Développer les outils de renforcement de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation territoriale, ainsi que les approches et outils qui renforcent la collaboration entre acteurs.

Références

- CIEDEL-Resadel, 2023. Prise en compte des dynamiques territoriales en préparation du nouveau portefeuille d'Enabel Guinée. Rapport de diagnostic.
- European Commission, 2016. Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach, Tools and Methods Series, reference document n°23, Brussels-Luxembourg, November.
- Moine, A. 2007. Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie, ThéMA UMR 6049 CNRS - Université de Franche-Comté, Besançon.
- Romeo, L. 2015. What is territorial development, Great Insights Magazine, ECDPM, Vol 4 issue 4, June.
- Service Public Fédéral Affaires Etrangères, 2024. International Climate Action Strategy, 2030 and beyond. Direction générale Coopération au Développement, novembre.
- Stoop, P., Ladini, G. and Keyers, E. 2024. Evaluation de l'approche belge en matière de fragilité, Rapport final, SPF Affaires Etrangères, Service d'Evaluation Spéciale de la Coopération Belge au Développement.



Agence belge de développement
Société anonyme de droit public
à finalité sociale

Rue Haute 147
1000 Bruxelles, Belgique
T + 32 (0)2 505 37 00
info@enabel.be
www.enabel.be



Rédaction
Joëlle Piraux, Emma Tilquin, David Hacquin, Mattias Piani, Mamadou Souaré

Édition
Sonia Gsir



Belgique

partenaire du développement