

APPROCHE TERRITORIALE :

Mais de quoi parle-t-on ?



Etude de perceptions croisées

Synthèse des résultats de l'étude

CADRE DE L'ÉTUDE

A l'automne 2016, le COTA lançait **une étude de perceptions croisées entre acteurs du secteur de la coopération-développement et acteurs du développement local en Belgique sur les approches territoriales.**

Une étude de perceptions croisées revient à questionner différentes catégories d'acteurs sur ce qu'ils entendent par « approches territoriales » à la lueur de leurs pratiques quotidiennes. Ce type d'étude est basée sur la perspective de différents groupes d'acteurs et se veut donc très subjectif. Le croisement de perspectives subjectives a cela d'intéressant qu'il met en avant la multiplicité des compréhensions d'un concept eu égard au contexte relatif à chacun des groupes d'acteurs, à leur identité, à leur culture.

Cette étude de perceptions part d'abord d'un double constat. Les organisations issues du secteur de la coopération-développement (ONG, coopération bilatérale, initiatives citoyennes et solidaires) sont des acteurs de changement à part entière sur des territoires d'intervention au « Sud » (même s'ils ne sont pas acteurs de première ligne, leur simple présence physique et institutionnelle est un vecteur de changement) tout en ayant un territoire d'ancrage social (base sociale, *membership*), managérial (sièges sociaux) ou opérationnel (actions d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire par exemple) généralement situé/localisé au « Nord ».

Sur cette base, il nous intéressait de décrypter les éventuels liens entre les actions et modes d'actions développés par les acteurs de la coopération-développement et ceux développés par des acteurs agissant au cœur des territoires belges (acteurs du développement social, du développement rural, de la culture, de la cohésion sociale).

La question était alors triple pour le COTA :

- Beaucoup d'actions menées au Sud par des acteurs Nord sont centrées sur le développement local/territorial. Ces acteurs sont-ils à ce jour suffisamment outillés (savoirs, savoir-faire, savoir-être) pour accompagner des actions de type « développement local » ?

- Les acteurs de la coopération-développement sont-ils en capacité de développer des approches plus globales et intégrées, faisant le lien entre action au Sud et potentielles actions au Nord ? Les approches territoriales ne seraient-elles pas à même de permettre ce décloisonnement pour améliorer la portée et l'impact des actions développées ici et là-bas ?
- Des rapprochements, des échanges autour de ces questions sont-ils possibles entre le secteur de la coopération-développement et les acteurs belges du développement local, compte-tenu qu'ils se connaissent et se fréquentent peu, voire pas du tout ? Si oui, quelle peut être la nature de ces échanges, quels pourraient être les intérêts de chacun à développer des communautés de pratiques ou d'intérêts ?

Le COTA a d'abord formulé une hypothèse de travail sur laquelle repose l'ensemble de l'enquête de perceptions croisées. Pour le COTA, **le territoire, ce sont des réseaux d'acteurs qui agissent et interagissent.** Sur cette base, nous avons souhaité explorer librement l'espace sémantique du territoire chez nos interlocuteurs, en essayant de comprendre leur vision et leur fonctionnement par rapport à leur territoire d'action (ici, au Nord, et là-bas, au Sud) et de déterminer si et comment ils prennent en compte les réseaux d'acteurs qui constituent le territoire : qu'est-ce qu'ils fabriquent/créent ? Quelle en est leur perception ? Travaillent-ils pour, contre, avec, à côté de, à la place de, sans ? Comment identifient-ils et s'insèrent-ils – ou non - dans ces réseaux d'acteurs ici et là-bas ?

Ce sont 12 acteurs de la coopération-développement (travaillant en ONG, en association de solidarité internationale, au sein de pouvoirs locaux ou d'organismes fédératifs des pouvoirs locaux, à la Coopération Technique Belge...) et 6 acteurs belges du développement local (développement social urbain, développement rural, promotion sociale, éducation permanente, culture...) qui ont ainsi été interrogés sur leur perception de ce qu'est une approche territoriale, la pertinence de la notion de territoire dans leur action, sur le potentiel et les limites des approches territoriales mais aussi, leurs pratiques en la matière.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONNEMENTS

L'approche territorialisée de l'action : la bonne échelle pour impulser le changement ?

On retient d'abord et avant tout la « **modernité** » du **territoire** qui, comme « ensemble des proximités », détiendrait les clés de la transition tant désirée, faisant le lien entre économie, société et écosystème.

Au-delà des espaces géographiques et institutionnels, le territoire, c'est avant tout la communauté humaine qui l'occupe, celle qui doit se construire comme un acteur collectif, en devenir, pour envisager son développement, le territoire devient **un lieu d'apprentissage du faire ensemble**.

Pour le secteur de la coopération-développement, participer à la création de cet acteur collectif, c'est donc saisir les dynamiques d'acteurs à l'œuvre sur les territoires d'intervention au Sud.

Des acteurs Nord de la coopération-développement : d'un territoire Sud « vécu » à un territoire Sud « perçu » - De « faiseurs de dynamiques de développement » à un rôle de facilitateur, de catalyseur.

Pourtant, l'histoire des organisations actrices de ce secteur, leurs modes d'agir, le profil de leurs salariés (compétence-métier) et de leurs bénévoles ne facilitent pas ce cheminement. Longtemps dans le « faire directement », les organisations de la coopération-développement se sont peu à peu distancées de l'action directe en privilégiant progressivement une approche « faire faire » basée sur le partenariat avec une organisation du Sud. L'action de ces organisations s'est progressivement recentrée sur de l'accompagnement, du renforcement et du soutien aux acteurs Sud dans leurs capacités à agir et à être acteur de changement. Parallèlement à cette évolution, les organisations se sont progressivement professionnalisées, recrutant des salariés à haut niveau de qualification, assumant des fonctions stratégiques et gestionnaires, mais éloignés de la pratique de leurs partenaires du Sud et n'ayant que peu, voire pas, de bagage (forma-

tion et/ou expérience) en matière de développement territorial. Les administrateurs de ces ONG, souvent au long passé de mouvement et de coopération, se sont peu à peu effacés ou recentrés sur la stratégie globale. Les organisations se sont ainsi fortement technicisées et les liens entre une action tournée vers le Sud et une action tournée vers le Nord (éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire, plaidoyer...) se sont progressivement réduits, chacun œuvrant dans sa propre spécialité. Par souci de non-substitution, de non-ingérence, les organisations du Nord ont progressivement « délégué », voire « délaissé », le champ du « faire » pour se concentrer, au Sud, sur la mise en réseau, le partage et la capitalisation d'expériences, le renforcement des capacités des partenaires (souvent centré sur les capacités de gestion et d'administration mais rarement sur des fonctions opérationnelles), la mise en dialogue (notamment politique) et, au Nord, sur la bonne gestion, l'éducation à la citoyenneté, le plaidoyer.

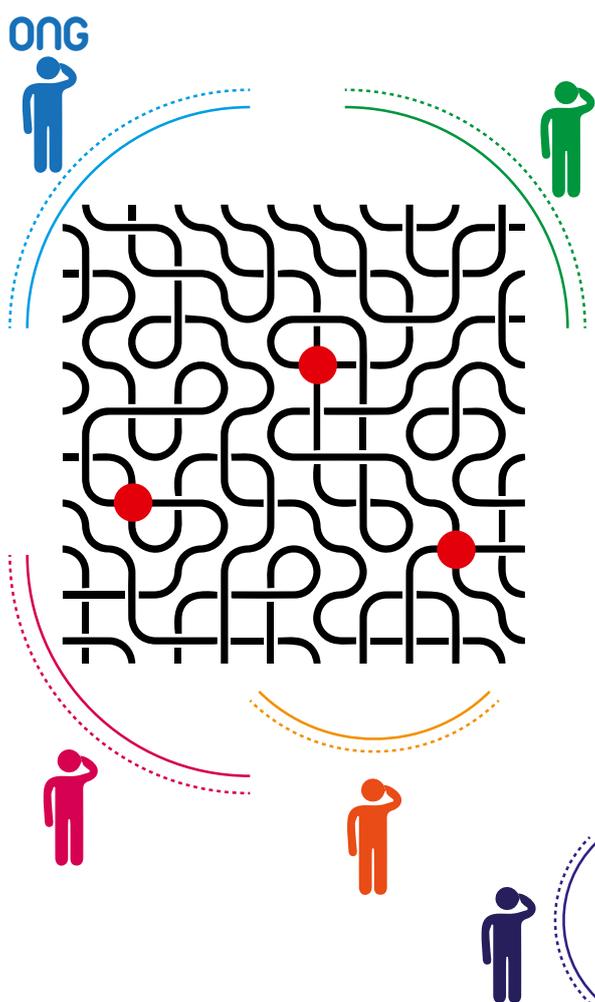
Les acteurs Nord passent ainsi d'un « territoire vécu » à un « territoire perçu ».

La coopération-développement : une perte de compétence-métier et une vision très restrictive du développement local.

Les acteurs de la coopération-développement ne sont donc plus des « faiseurs » de développement, mais **des catalyseurs ou facilitateurs**. Les compétences mobilisées par leur personnel ont donc elles aussi évolué, délaissant progressivement les compétences techniques spécifiques et pointues pour des compétences plus transversales et généralistes centrées sur la gestion, la programmation et le renforcement des capacités. Néanmoins, si les profils des professionnels du développement se sont modifiés, leur positionnement de facilitateurs suppose – à notre sens – une pleine maîtrise des enjeux et conditions d'un « développement local », en somme de comprendre ce qui se joue là où agissent les partenaires qu'ils soutiennent pour être à même de les accompagner dans leur action.

Dans cette perspective, la rencontre entre acteurs de la coopération-développement et acteurs du développement local, autour des pratiques et des compétences à l'œuvre dans l'accompagnement de processus de développement local, apparaît comme potentiellement très féconde.

La mission du « développeur territorial » ? Impulser, concevoir et animer des projets qui s'inscrivent dans une politique territoriale de développement. Et pour ce faire, mobiliser des compétences d'étude, d'aide à la décision, de conduite de projet à l'échelle de territoires, d'animation, de communication, d'évaluation ou d'appui-conseil, selon les situations. Le métier de développeur territorial fait donc



plus appel à l'intelligence de situation, à la nécessité de bien comprendre les dynamiques d'acteurs, les registres de contraintes, d'identifier les leviers, faire du lien et créer du liant... Tout ce qui permet de devenir acteur du territoire. C'est permettre à ceux qui sont sur le territoire de faire le territoire en reconnaissant à chacun sa « connaissance partielle d'une situation », en l'aidant à « sortir des représentations, des rôles pour se créer un destin collectif » pour entrer en projet en « transcendant les divergences d'intérêts »¹.

Pour le développeur local, il s'agit donc de faire tout en infusant des façons de faire. Etre un « tiers neutre » qui accompagne, mais accompagne d'une certaine façon, dans une posture visant à faire émerger du collectif et dans une perspective de transfert de ces pratiques est une raison d'être de l'accompagnement.

Dans une approche territoriale, c'est donc la posture et les compétences qui seront au cœur, davantage que l'objet. Or nous constatons aujourd'hui que les projets de coopération-développement mettent avant tout l'accent sur les résultats (donc l'objet final) et peu sur les processus qualitatifs qui mènent aux résultats (processus qui pourraient justement relever d'une dynamique de développement local).

Des acteurs du développement local en Belgique en demande d'espaces d'apprentissage individuel et collectif.

Les acteurs du développement local ont, quant à eux, fait part du manque d'espaces et d'outils permettant d'analyser leurs pratiques avec leurs pairs, de prendre du recul, d'être dans une démarche apprenante.

De ce point de vue, les acteurs de la coopération-développement semblent mieux outillés même si leurs démarches de suivi-évaluation, d'évaluation ponctuelle (généralement à mi-parcours et en fin de projet) et de capitalisation sont essentiellement tournées vers la redevabilité (« devenant des outils comptables ») plutôt qu'utilisés comme outils d'apprentissage.

¹ Mooc « gouvernance territoriale » / conférences de Reuilly - FPH - CNFPT - Pierre Calame - www.citego.org

Il y a donc un intérêt à faciliter réciproquement la diffusion des pratiques de suivi-évaluation et de capitalisation vers les acteurs du développement local tout en y redonnant sa dimension d'apprentissage individuel et collectif.

Autre réciprocité possible des acteurs de la coopération-développement vers les acteurs du développement local, le partage d'expériences sur les innovations du Sud sur des enjeux qui sont communs. La moindre prégnance réglementaire, la capacité d'initiative et l'ingéniosité présentes chez les acteurs Sud peuvent inspirer des manières de faire autrement ici.

Dans cette perspective, le COTA souhaiterait développer des espaces d'apprentissage réciproque, invitant les acteurs de la coopération-développement et les acteurs du développement à croiser leur analyse de l'évolution tant des enjeux que des pratiques de leurs métiers, en les mettant au cœur du dispositif et en s'attachant à travailler prioritairement sur leurs compétences.

Les acteurs associatifs du Nord vers une « re-territorialisation » dans leurs territoires de « naissance » : comment lier action au Sud et ancrage au Nord ?

Autre enseignement de cette étude, un processus de re-territorialisation au Nord des acteurs belges de la coopération-développement est en cours depuis peu. La nécessité de renforcer sa légitimité, de répondre aux critères de reconnaissance des autorités publiques qui sont demandeuses de réciprocité vis-à-vis du citoyen-contribuable belge, ou, simplement, le souhait d'être acteur de solidarité ici et là-bas participent de ce processus.

Force est de constater qu'hormis les organisations mettant en œuvre des actions d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire ou de plaidoyer, les liens entre les ONG et Associations de Solidarité Internationale (ASI) et le territoire belge se résument souvent à leur base sociale (le bénévolat de citoyens belges au sein de leurs instances) et à leurs donateurs ; l'opinion publique n'étant qu'une

audience diffuse et indirecte, via des actions de communication, le plus souvent intermédiées par les fédérations représentatives du secteur.

Pour les organisations qui mènent des actions d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire ou de plaidoyer, la territorialisation Nord est elle aussi assez indirecte, dans le sens où l'on s'adresse davantage à un public qu'à des acteurs d'un territoire. On s'adressera ainsi davantage à des élèves, à des enseignants ou à tout autre groupe d'acteurs bien défini, les journalistes, les parlementaires, etc. On est donc face à une approche très cloisonnée qui résonne en termes de public homogène cible.

Il est beaucoup plus rare d'identifier des démarches qui mêlent et mettent en dialogue différents publics d'un territoire situé en Belgique dans une perspective de mise en action autour d'enjeux Nord-Sud. Seule exception, les ONG de mouvement qui revendiquent une approche plus militante/activiste.

Parallèlement, les services « éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire » ou « plaidoyer » des ONG et ASI apparaîtront souvent relativement autonomes au sein des organisations, et non intégrés aux services « Sud ». Le cloisonnement des publics se retranscrit ainsi dans le mode organisationnel développé par ces organisations.

Pour les ONG et ASI ayant des actions « éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire » ou « plaidoyer », on a donc une activité ancrée sur le territoire belge mais qui le plus souvent vit sa propre dynamique au sein de l'organisation sans que les liens avec les activités dirigées vers le Sud ne soient réellement pensés.

Pour les ONG et ASI n'ayant pas d'actions spécifiques vers le (ou des) public(s) belges, la réflexion sur la re-territorialisation Nord, quand elle existe, bute sur plusieurs difficultés : (1) une question dont ne s'empare pas l'ensemble de l'association (mais seulement quelques salariés) et donc qui ne fait pas système, (2) un questionnement sur la plus-value possible d'une organisation estampillée « Sud » dans un espace d'actions et de revendications

déjà saturé (ou perçu comme tel), avec une histoire, des enjeux et des modes d'action spécifiques, (3) une interrogation sur le sens du métier pour des salariés dont le profil et l'expérience sont tournés vers la gestion de projets/programmes Sud et non vers des enjeux Nord (en ce sens, on peut noter que pour les organisations ayant une activité Sud et une activité Nord comme Oxfam, il y a bien deux entités et deux familles de métiers différentes : Oxfam Solidarité et Oxfam Magasins du Monde).

Des acteurs institutionnels plus armés pour le développement d'un dialogue de territoire à territoire.

Il en va différemment des services de coopération des pouvoirs locaux (communes, régions), de leurs fédérations ou réseaux et de la Coopération technique belge (CTB/BTC).

Pour les premiers, la recherche de réciprocité avec leur territoire d'administration est bien souvent une condition de leurs actions à l'international. Ils auront par ailleurs une attention réelle à la portée territoriale des actions des organisations de solidarité internationale qu'ils soutiennent au titre de la politique communale.

Pour la CTB, la préoccupation relative à l'assise sociétale se traduit par une initiative tant originale qu'intéressante visant à systématiser l'approche territoriale, en rassemblant les différentes expertises qui existent en Belgique au niveau d'un secteur à l'échelle d'un territoire (ex. en éducation : lien entre formation professionnelle et emploi au niveau d'un territoire) plutôt que de faire appel à des consultants.

Quelles actions envisageables et pourquoi ?

Sur la base de ces constats et considérant que « les territoires ici et là-bas » sont des espaces d'innovation économique et sociale, il nous apparaît pertinent de promouvoir des pratiques professionnelles qui font le pari du décroisement et de la prise en compte de la complexité de nos environnements. Relier les acteurs du développement local et les acteurs de la coopération-développement participerait à relati-



ser, chez ces derniers, la culture excessive de la performance centrée sur le résultat final (plutôt que sur la qualité des processus) et l'approche par « public cible », héritée du cadre logique, qui ne correspond pas ou peu à la réalité des nombreuses interactions entre acteurs aux intérêts potentiellement contraires.

Dans un premier temps, le COTA propose d'organiser, en février 2017, une restitution apprenante de l'étude. Cette restitution serait un préalable au développement d'une action plus structurée et sur le moyen terme qui pourrait notamment prendre la forme d'un programme de recherche-action mobilisant un groupe d'organisations désireuses de faire évoluer leurs pratiques

vers une approche plus systémique, décroisée (tant en interne qu'en externe) et apprenante de type « approche territorialisée ». Il serait notamment intéressant de travailler sur des dynamiques mettant en avant le dialogue entre territoires sur des enjeux communs. Une recherche-action a cela de positif qu'elle combine judicieusement formation-action, accompagnement, expérimentations et apprentissages collectifs qui bénéficie à un groupe d'acteurs beaucoup plus large.

La restitution de février sera l'occasion d'approfondir avec les principaux intéressés les pistes d'actions communes à développer.

