



Approche territoriale :

Mais de quoi parle-t-on ?

Etude de perceptions croisées

Orientations



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CONTEXTE	6
Éléments de contexte général	6
Des enjeux qui n'ont pas de frontières	6
Affirmation des pouvoirs locaux à l'échelle mondiale	6
Montée en puissance des Suds	6
Internationalisation des territoires Nord	7
Réémergence des questions d'identité, de communauté, d'intégration	7
Accentuation des inégalités entre et au sein des territoires, enjeux de solidarité et de cohésion sociale.....	7
Éléments de contexte propres au secteur de la coopération-développement	8
Tensions externes.....	8
Le présupposé de l'intérêt local interrogé.....	8
Décalage entre impacts escomptés et impacts réels	8
Tensions internes aux acteurs de la coopération-développement	9
Exigences d'efficacité et pragmatisme	9
Renouvellement, engagement, ancrage sociétal des associations de coopération/solidarité internationale	9
Au sein des pouvoirs locaux, besoin de décroisement entre services.....	9
CADRAGE DE L'ETUDE DE PERCEPTIONS CROISEES	10
Objectif	10
Couverture géographique	10
Acteurs concernés	10
Timing.....	10



INTRODUCTION

On retrouve le terme de « territoire » un peu partout aujourd'hui. On parle ainsi de politiques publiques locales ou d'actions territorialisées, de développement territorial, de marketing territorial, de gouvernance territoriale, d'ancrage territorial ou encore d'internationalisation des territoires.

Pour reprendre l'introduction du réseau des CRE-FAD¹ à ses rencontres annuelles 2015 intitulées « Territoires sens dessus-dessous » : « Chaque fois qu'un vocabulaire est employé jusqu'à la nausée, chaque fois qu'un concept théorique devient un mot d'ordre (avec toute la suavité d'une langue de bois), il est nécessaire de le questionner, d'en repérer les pertinences et les cachotteries, d'être capable d'y adhérer et d'y résister. »

Le secteur de la coopération-développement et de la solidarité internationale n'est pas protégé de cette utilisation massive du terme, d'autant qu'il vise le développement de territoires situés ailleurs, loin de chez soi physiquement parlant, en mobilisant comme moyen la coopération. Le terme sera alors diversement utilisé, faisant par exemple référence à la coopération entre deux territoires administratifs au Nord et au Sud, ou encore à un mode d'intervention de type « développement local » au Sud. Le terme de territoire sera également utilisé pour souligner l'absence d'ancrage territorial (a-territorialité ou extra-territorialité) de certains acteurs de la coopération-développement.

N'y-a-t-il pas non plus un enjeu sous-jacent, lié au terme même de « coopération » ? Etymologiquement, coopérer, c'est travailler/œuvrer (du latin *operare*) avec (du latin *cum*), soit construire ensemble un projet commun. Il y a une idée de réciprocité; réciprocité qui porterait ici sur le développement autant du territoire Sud que du territoire Nord. Autrement formulé, la coopération permettrait de mieux faire aussi « chez nous ». Mais en quoi un projet de coopération-développement permet de mieux faire « chez nous » ? Ce n'est certes pas une question récente mais a-t-on pu identifier des pistes de travail concrètes ?

Il est dans la mission du COTA de déconstruire représentations, concepts, normes, pratiques, pour permettre aux personnes et aux organisations de reconstruire leur positionnement professionnel, de se prémunir des discours tronqués, des erreurs de raisonnements ou d'une nouvelle martingale et de déjouer les contraintes des projets classiques de développement.

Considérant que la capacité à être innovant est en lien avec la capacité à aller sur le terrain pour observer, regarder les usages et dialoguer avec les acteurs, **le COTA propose de mener une étude de perceptions croisées visant à mettre en exergue les différentes manières d'approcher cette notion de territoire** et, y relatif, les différents enjeux qui gravitent autour. Cette étude se basera sur la perception de différents acteurs, de différents secteurs et assumera donc la subjectivité liée à ce type de démarche.

Ainsi, en lançant cette étude de perception sur la notion de « territoire », le COTA souhaite cerner ce que les différentes parties-prenantes du secteur de la coopération-développement entendent par ce terme, à quoi il renvoie, de quoi ils le chargent.

Puisque l'on parle de coopération, donc de liens entre Nord et Sud, et dans une perspective de décroisement, de croisement, voire d'hybridation ou de fécondation réciproque entre secteurs et pratiques, le COTA propose d'élargir cette enquête aux autres acteurs « territoriaux », qu'ils soient entrepreneurs, agents de développement social ou animateurs de territoires. Le décroisement est d'autant plus pertinent que pour les ambassadeurs du développement local, un territoire qui se développe est un territoire qui dialogue et se rencontre.

En croisant ces perceptions, nous pourrions alors décrypter ce que l'on met derrière le terme même de territoire. Est-ce qu'il dit quelque chose de nouveau, de différent ou remplace-t-il un autre terme ? Parle-t-on de territoire au singulier ou au pluriel ? Territoire administratif, territoire d'intervention, territoire perçu, territoire de vécu, territoire physique/géographique, etc. ? Parle-t-on de la même chose ?

¹ CREFAD (Centre de Recherche, d'Etude, de Formation à l'Animation et au Développement). Site internet : www.reseaucrefad.org

Qu'est-ce que cela dit des organisations impliquées dans des démarches de coopération, notamment lorsqu'elles sont a-territorialisées ?

Nous pourrions alors distinguer qui est demandeur, qui est concerné, qui est impliqué pour identifier la porte d'entrée pour développer plus avant cette question.

En confrontant ces perceptions, nous participerons déjà à ce dialogue des acteurs, propice au renouvellement et à l'innovation.

Nous souhaitons pouvoir mettre ce que nous recueillerons en débat - un débat ouvert, contradictoire - en décembre 2016 et poser les bases d'un projet de recherche-action.

CONTEXTE

Éléments de contexte général

Plusieurs mouvements sont à l'oeuvre qui invitent à travailler la notion de territoire, ce qu'elle peut recouvrir et, par là, la place et le rôle des acteurs de la coopération.

Des enjeux qui n'ont pas de frontières

Changement climatique, migrations, multipolarisation, fragmentation des inégalités au sein de territoires jusqu'ici relativement homogènes, ce qui marque sans doute le plus les défis auxquels nous sommes globalement confrontés aujourd'hui, c'est qu'ils n'ont pas de frontières. L'organisation politique des Etats-nations à laquelle nous sommes habitués ne parvient pas à les appréhender, à apporter des réponses satisfaisantes. En clair, nos institutions nous semblent de plus en plus inadaptées.

→ Ces défis transcendent les frontières habituelles et donc les politiques publiques propres à chaque Etat et invitent à davantage de coopération entre territoires et acteurs, mais selon des modalités qui restent à renouveler ou à inventer.

Affirmation des pouvoirs locaux à l'échelle mondiale

Dans ce contexte, les pouvoirs locaux, en particulier les « villes-monde »² et les métropoles, s'affirment et se positionnent comme étant les plus à même d'innover pour faire face aux défis mondiaux. En témoigne par exemple, la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie³, qui vise « le partage d'informations, données et leçons tirées par les villes et autres gouvernements locaux dans la lutte contre le réchauffement climatique, en matière de transport, de travaux publics, de traitement de l'eau ou d'accès aux énergies renouvelables ».

Moins tributaires des enjeux diplomatiques et géopolitiques, avec des compétences identifiées, un certain pouvoir réglementaire, des budgets conséquents et une puissante ingénierie internalisée, ces villes auraient une capacité d'action non-négligeable, tout en apparaissant plus proches des préoccupations de leurs administrés et plus concrètes. En somme, elles auraient la bonne échelle d'action et pourraient agir, là où les Etats se contenteraient de conclure leurs sommets sur des non-engagements.

→ Cette importance prise par les villes pose toutefois la question des territoires moins puissants, notamment des territoires périphériques et des territoires ruraux, qui n'ont pas les mêmes ressources, voire qui cumulent les handicaps en étant les territoires qui concentrent les populations pauvres et exclues sans pouvoir bénéficier, en tout cas au niveau des ressources financières, d'une péréquation jusqu'ici assurée par ces Etats-Nations affaiblis.

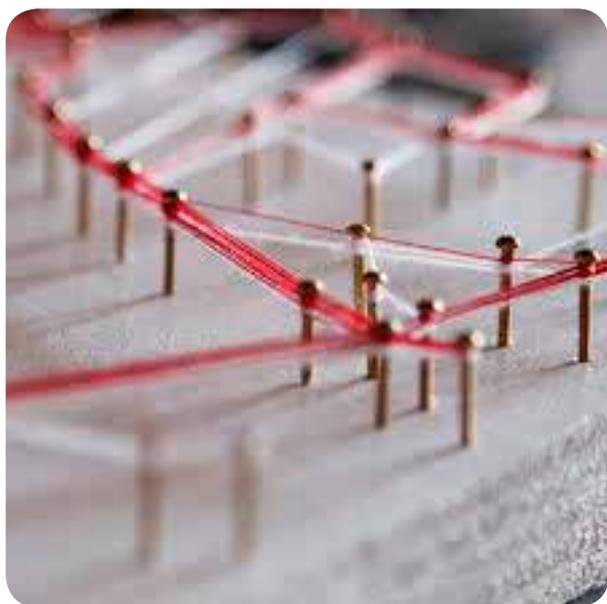
Montée en puissance des Suds

Dans ce même esprit, les interrelations, les coopérations se repositionnent avec la montée en puissance des pays ou des villes de pays du Sud. La coopération décentralisée est devenue une des composantes de la coopération Sud-Sud, après avoir été celle de la coopération Nord-Nord, puis Nord-Sud, encouragée par des institutions internationales (Nations-Unies par exemple).

² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000550-les-villes-mondiales-en-compétition/definir-la-ville-mondiale>

³ Elle réunit depuis 2016 plus de 7.100 villes de 119 pays, réparties sur les 6 continents et représentent plus de 600 millions d'habitants, soit 8% de la population mondiale. Cf. http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html

→ Sans se substituer à la coopération décentralisée Nord – Sud, la coopération Sud-Sud devient un complément manifeste aux enjeux spécifiques.



Internationalisation des territoires Nord

Avec un système économique ouvert sur le monde, avec la présence sur leur zone d'administration d'organisations internationalisées (centres de recherche, universités...) autant que d'habitants aux appartenances multiples, les territoires Nord sont déjà de fait internationalisés. Les actions extérieures, la coopération décentralisée ne seraient alors qu'une continuité de l'action locale. En ce sens, la recherche de retombées économiques pour les entreprises du territoire (obtention de marchés par exemple) pourrait être l'une des attentes des pouvoirs locaux.

Champ investi alors même que les Etats-nations sont affaiblis, la coopération peut également être pour les pouvoirs locaux synonyme de rayonnement et de visibilité à des échelles dépassant le seul territoire, permettant de se positionner et de s'affirmer dans le concert ultraconcurrentiel des territoires.

→ Ici la coopération-développement participe du marketing territorial tant au niveau national qu'à l'international.

Ré-émergence des questions d'identité, de communauté, d'intégration

Pour les pouvoirs locaux, l'ouverture vers l'extérieur et le choix des pays, des zones avec lesquelles on coopère, a souvent eu un lien avec la présence de communautés étrangères sur leur territoire, notamment pour le jumelage des villes. Créer des passerelles avec les pays et communautés d'origine et favoriser l'intégration sur le territoire est une des raisons d'être de leur action extérieure.

La multiplicité des communautés présentes et les nouveaux défis posés notamment par les migrations, l'internationalisation des conflits, invitent nombre d'acteurs à réinvestir ce champ de la coopération internationale, en dépassant l'impression d'enfermement du secteur dans sa propre sphère et ses propres logiques de fonctionnement et en faisant autrement, en créant plus de ponts.

→ Ré-investir le champ de la coopération serait vu comme un amplificateur possible de la citoyenneté locale autant que comme une prise en compte des appartenances dans leur complexité. Mais il supposerait de se prémunir des écueils précédents, notamment celles des politiques de co-développement.

Co-développement et approche territoriale

Un des écueils majeurs des échecs des politiques de co-développement est sans doute de ne pas avoir tenu compte de la question territoriale. La diaspora est souvent vue comme une, faisant fi de la diversité des personnes composant cette diaspora, de leurs appartenances politiques (réflétant souvent elles-mêmes des tensions territoriales) et de leurs appartenances territoriales à proprement parler. Leur nationalité commune et leur présence concomitante sur un même territoire d'émigration ne suffisent a priori pas à créer des attentes communes envers leurs territoires d'origine.

Accentuation des inégalités entre et au sein des territoires, enjeux de solidarité et de cohésion sociale

Les politiques de développement d'aujourd'hui doivent répondre aux enjeux du maintien de la cohésion sociale.

Historiquement, le développement local porte « *la revendication des territoires fragiles à ne pas être laissés en marge du développement et se trouver « condamnés » à subir l'influence et l'accaparement de décideurs et de fonctionnalités extérieures* »⁴.

Les territoires étant plus divers (forte disparité au sein d'un même territoire administratif), l'expérience de la coopération-développement pourrait être utile à réinjecter dans les politiques de développement territorial au Nord⁵.

→ *Fractures et croissance des inégalités, similitudes entre situations au Nord et au Sud, apprentissages réciproques ? Coopérer permettrait de favoriser la cohésion sociale. S'agirait-il alors pour les acteurs du développement social de s'inspirer de ce qui se fait dans la coopération-développement ?*

Éléments de contexte propres au secteur de la coopération-développement

Le secteur de la coopération-développement est souvent perçu comme faisant peu de place aux enjeux pour les habitants par ailleurs contribuables de la coopération Nord-Sud.

Soit parce qu'il y aurait un présupposé d'intérêt local, sans que ce dernier soit pour autant précisé et travaillé, soit parce que l'on ne voit pas de lien potentiel entre l'action menée sur nos territoires du Nord et l'action menée au Sud, avec finalement des sphères d'acteurs s'ignorant.

Pourtant, le secteur de la coopération-développement est soumis à un certain nombre de tensions internes et externes qui amènent à interroger ses modes d'actions et leurs impacts au Nord.



Tensions externes

Le présupposé de l'intérêt local interrogé

Dans un contexte européen de montée des populismes, de repli identitaire ou communautaire, de priorité donnée aux actions visant le développement économique et/ou la réduction du chômage, de politiques d'austérité et de mise en concurrence généralisée, justifier du financement (« avec nos impôts ») d'actions de développement hors de nos frontières est devenu un exercice d'équilibriste pour de nombreux élus qui se doivent dès lors de justifier de l'intérêt local de ces actions.

Outre que le coût de la coopération internationale pour le contribuable n'est que très peu communiqué, le lien entre ces actions et celles menées par ailleurs sur le territoire de juridiction est peu investi ou du moins clarifié.

→ *Il existe donc une demande de justifier l'action menée sur l'extérieur, de montrer son intérêt local (et pour les ONG, de démontrer leur ancrage local Nord).*

Décalage entre impacts escomptés et impacts réels

Parmi les attendus de l'ouverture à l'extérieur, on peut citer le dialogue, la constitution de clés de lecture et de compréhension de l'internationalisation des territoires, la contribution au développement de la citoyenneté (action culturelle, économique...), le développement économique réciproque, etc.

⁴ UNADEL - Plateforme des métiers du développement territorial - « Prospective Métiers » - juin 2013

⁵ On retrouve ici les origines du développement local en France, concept ancré dans l'idéologie tiers-mondiste des années 60.

Pour autant, pour beaucoup de citoyens, ces retombées en termes d'amélioration du vivre-ensemble ou de développement économique pour le territoire restent peu perceptibles ou insuffisantes.

→ *Rejoignant la demande de montrer l'intérêt local des actions de coopération, il s'agirait aussi de pouvoir en mesurer l'effectivité, d'évaluer l'écart entre l'attendu et le réel.*

Illustration du décalage : la politique de co-développement

Dans l'esprit des autorités publiques, mobiliser les organisations de migrants présents sur leurs territoires devait permettre autant de diminuer les flux migratoires irréguliers, de favoriser les migrations circulaires que de soutenir les initiatives de développement portées par les migrants. L'intermédiation avec le « terrain », rendue possible par l'intervention de ces organisations, autant que l'intermédiation envers l'ensemble de la population issue de l'immigration du territoire Nord, permise par l'intégration valorisée de ces migrants, pourrait être assimilée à une approche territoriale de la coopération-développement.

Pour résumer, des migrants valorisés devenant ambassadeurs de l'intégration de leurs pairs, intégration inscrite comme élément de la politique de développement social du territoire.

C'était porter une ambition que les organisations en question n'avaient sans doute pas, leur objet étant en priorité de mener des projets avec leurs pays, communautés, territoires d'origine plus que de devenir les porte-drapeaux de la politique locale.

La séparation souhaitée par les OSIM entre la question du co-développement et la problématique migratoire a conduit à déplacer le centre de gravité du travail sur le co-développement vers le secteur des ONG qui y porte un discours plus politique.

L'impact escompté par les pouvoirs publics de la mobilisation d'une partie des acteurs de son territoire sur cette forme de coopération-développement est donc loin d'être atteint.

Tensions internes aux acteurs de la coopération-développement

Exigences d'efficacité et pragmatisme

Les approches sectorielles et les approches par « publics-cibles » montrent leurs limites, ne se traduisant pas forcément par l'émergence d'une logique d'acteurs sur les territoires d'intervention.

Cela traduit-il un manque de compétences propres aux intervenants des organisations ? Pourtant, le secteur s'est fortement professionnalisé ces 20 dernières années. Cependant, cette professionnalisation s'est faite en parallèle d'une modification de la nature des postes (augmentation de la dimension gestionnaire de projets, de programmes et de financements) et de l'origine des professionnels (moins issus de la base sociale quand elle existe encore ou d'un parcours militant interne à l'organisation, parcours pourtant souvent tourné vers l'animation).

L'institutionnalisation de la coopération a ainsi pu éloigner ces intervenants des acteurs du territoire.

→ *L'a-territorialisation ou l'extra-territorialisation d'organisations avec un siège social sans base sociale et la bureaucratisation des organisations allant de paire avec une perte de sens politique conduirait à oublier ceux qui composent et font exister un territoire ici et là-bas, ses habitants et leurs organisations sociales.*

Renouvellement, engagement, ancrage sociétal des associations de coopération / solidarité internationale

A contrario, pour les organisations ayant une base de militants, d'adhérents et/ou menant des actions d'Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI), on peut observer un souhait d'impliquer différemment : développer l'intérêt local des actions menées, faire le lien avec la notion d'interdépendance, pallier la désadhésion, prendre en compte les formes nouvelles d'engagement/de militance, gagner en efficacité et en légitimité.

→ *Pour ces militants/adhérents, s'affirme la demande de mise en oeuvre concrète des discours à l'échelle de leurs territoires de vie et d'action (traduire les*

revendications, le projet associatif dans son quotidien, sur son territoire de vie).

Au sein des pouvoirs locaux, besoin de décloisonnement entre services

Au sein des structures administratives, le cloisonnement entre services est fréquent. Pourtant la mobilisation d'autres services (santé, éducation, etc.) au sein des projets de coopération internationale peut être propice à créer davantage de transversalité, des liens et des habitudes de travail facilement transposables pour des projets dépassant le cadre de la coopération. Ce décloisonnement, via la coopération internationale, peut contribuer à créer un référentiel commun, une « culture commune » entre agents des services, utile à l'ensemble de la structure.

→ *Travailler la question du territoire permettrait de contribuer à cette porosité.*

CADRAGE DE L'ETUDE DE PERCEPTIONS CROISEES

Objectif

Pour savoir d'où on part, le COTA propose de conduire une étude de perceptions croisées en Belgique francophone. Cette étude vise essentiellement à dresser un paysage assez exhaustif des différentes manières de concevoir et/ou de pratiquer une « approche territoriale ». Sur cette base et après un débat contradictoire autour des perceptions, il s'agirait de définir une porte d'entrée pertinente de la thématique pour développer un chantier de recherche-action pluriannuel.

Couverture géographique

Pour cela, le COTA souhaite sortir du seul secteur de la coopération-développement pour s'ouvrir plus largement aux acteurs de la cohésion sociale, aux pouvoirs publics locaux, au secteur privé marchand. Cette étude assumera le fait de prendre en compte les perceptions d'acteurs, donc subjectives. Il ne s'agit pas de mener une étude académique.

Une mise en débat des résultats de l'étude sera organisée en Belgique. Idéalement, le COTA souhaiterait mener ce chantier en collaboration avec des homologues européens (France, Italie, Royaume-Uni et/ou Allemagne) afin d'enrichir les perceptions de conceptions du terme « territoire » et « local » culturellement fort différentes parfois.

Acteurs concernés

La notion de territoire n'est pas propre au secteur de la coopération-développement. Ce n'est d'ailleurs pas forcément dans ce secteur qu'elle est la plus appropriée et intégrée comme une dimension à part entière des enjeux et des pratiques.

Aborder la notion de territoire auprès des acteurs de la coopération-développement invite à aller voir du côté des acteurs du développement social, du côté des pouvoirs locaux en charge des politiques de développement économique, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de la cohésion sociale... du côté des entreprises ou des associations revendiquant leur lien au territoire.

Il s'agit par là même d'interpeller ce cloisonnement des acteurs sociaux : le secteur de la coopération-développement peut-il s'inspirer des pratiques du développement social ? Inversement, s'agit-il d'intégrer de l'international dans le développement social ? Qu'est-ce qui empêche la diversité quand on travaille sur un territoire ? Peut-on s'inspirer des autres pour améliorer ses propres pratiques (à l'instar par exemple des liens entre éducation populaire et ECSI) ou avoir une approche plus intégrée des politiques et pratiques de développement ?

Timing

Les entretiens de perceptions se dérouleront pendant les mois d'octobre et novembre 2016.

Une première analyse sera alors réalisée et les résultats seront mis en débat dans le courant du mois de décembre.

Pour toute question et complément d'information, contactez stephanie.cabantous@cota.be

