

La décentralisation constitue donc un levier et un outil de facilitation de la localisation des ODD dans toutes les localités d'un pays. En effet, les 17 objectifs de développement durable assortis de 169 cibles pour changer le monde à travers la vision « ne laisser personne de côté et aider en priorité les plus défavorisés » ne peuvent se réaliser sans la prise en compte des autorités régionales et locales. La localisation de l'Agenda 2030 signifie non seulement l'intégration des ODD dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques et des stratégies de développement local, mais surtout, la prise en compte par les gouvernements centraux des besoins et des attentes des autorités locales durant l'élaboration de ces politiques. Ainsi, les schémas directeurs d'aménagement du territoire et les plans de développement communaux des localités seront orientés et centrés sur les ODD avec pour corolaire, un pilotage ordonné de la stratégie de développement de la localité. Les attentes légitimes des populations à la base au plan social, économique et environnemental seront prises en charges par les autorités locales. Les ressources locales seront mieux exploitées pour apporter des réponses endogènes aux préoccupations des citoyens.

La localisation des ODD dans les collectivités territoriales aura un impact significatif dans les pays francophones d'Afrique si les principaux freins ci-après sont levés : i) manque d'informations statistiques au niveau des collectivités locales ; ii) insuffisance d'échange et de mécanismes de coordination entre le niveau de décision central et le niveau local ; iii) manque de planification orientée vers les ODD au niveau local et ; iv) manque d'implication des acteurs locaux, de la société civile et des universitaires dans le processus de planification quand il existe. Il faut donc rompre avec des pratiques fortement centralisatrices et les conceptions bureaucratiques des processus de développement qui laissent peu de place à la valorisation des attentes des acteurs de terrain (conseils communaux et services déconcentrés de l'État). **Il devient urgent d'attirer l'attention des ministères sectoriels et de chaque député sur les défis du développement à la base et la responsabilité collective des institutions de la république sur l'impératif de la justice territoriale et du bien-être des populations.** Car, à travers une décentralisation bien pensée et convenablement mise en œuvre, des réponses pertinentes seront apportées aux fonctions politiques, aux fonctions d'administration territoriale et aux fonctions de développement local qui sont les trois fonctions essentielles d'une réforme administrative territoriale orientée vers le développement équilibré et harmonieux du territoire national.

Le bilan de la décentralisation dans les pays africains d'expression française révèle des progrès importants dans la prise en charge des problèmes des citoyens. Nonobstant ces évolutions favorables, de grands défis restent

à relever. En effet, lors du forum-bilan des douze ans de décentralisation au Bénin ayant enregistré la participation des délégations venues de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, il est ressorti un certain nombre de facteurs d'immobilisme ou de refus de changement nécessitant une thérapie de choc. Ainsi, le forum a soulevé plusieurs préoccupations parmi lesquels, on peut citer :

- les textes de lois sur la décentralisation ont beaucoup de lacunes d'imprécision, d'incohérence, d'incomplétude et de complexité limitant leur opérationnalisation adéquate pour dynamiser le développement à la base notamment pour territorialiser les politiques publiques ;
- le manque de mise en œuvre de plusieurs documents de politique et stratégie, d'outils techniques de réforme (plans de décentralisation et déconcentration, plans départementaux de développement intersectoriel) du fait de leur faible intégration dans le dispositif juridique, institutionnel et financier de mise en œuvre des politiques publiques (faible déconcentration administrative et budgétaire, faible prise en compte de la décentralisation/déconcentration dans le processus budgétaire de l'État).
- l'inexistence d'une directive gouvernementale imposant des échéances pour certaines opérations délicates de la réforme administrative territoriale comme l'élaboration des plans de décentralisation et de déconcentration pour tous les ministères.

Afin de disposer des conditions adéquates pour une bonne localisation des ODD dans les localités, le processus de décentralisation se doit d'être profond avec un transfert effectif des compétences et des ressources. La localisation des ODD requiert également la mise en place d'une administration locale moderne et performante. C'est dire que la localisation des ODD constitue une véritable opportunité pour aller plus loin dans le processus de décentralisation dans les pays francophones d'Afrique.

En conclusion, la décentralisation est une chance pour la réalisation de la localisation des ODD dans les pays en développement. De même, la localisation des ODD est une véritable opportunité pour l'approfondissement du processus de décentralisation. La mobilisation de toutes les parties prenantes sans exclusion aucune serait un véritable facteur clé de succès pour d'une part, conduire les réformes réglementaires, législatives et administratives puis, d'autre part, réaliser les ODD de manière satisfaisante dans les localités. ■

« La décentralisation est une chance pour la réalisation de la localisation des ODD dans les pays en développement. »



L'AUTEUR **OLIVIER DENERT**

Géographe, diplômé de l'Université de Paris IV Sorbonne et de l'Institut d'Études Politiques de Paris, Olivier DENERT est le Secrétaire général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière. Spécialiste des questions d'inter-territorialité française et européenne, il travaille tant sur les frontières françaises, européennes qu'africaines et sud-américaines. La question transfrontalière étant très multinationale, il travaille régulièrement avec les collectivités territoriales de différentes échelles, les États et les institutions européennes sans oublier les institutions internationales et régionales présentes sur d'autres continents. Il a publié de nombreux articles et plusieurs ouvrages dont deux Atlas de la coopération transfrontalière (2001 et 2007, éd DATAR) et un relatif à la coopération transfrontalière sanitaire (2000, éd ENSP). Il est également membre du Conseil Scientifique de l'Institut des Hautes Études en Aménagement et Développement des Territoires en Europe.



## Du concept au concret

Par Olivier Denert

# Le transfrontalier en Europe : un cas particulier du développement territorial et porteur de bonnes pratiques sur d'autres continents

## LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL TRANSFRONTALIER : UNE DÉMARCHÉ PAR ESSENCE BILATÉRALE ET PARTENARIALE

Le développement territorial transfrontalier implique dans sa définition même, la nécessité d'un partenariat avec une « altérité<sup>1</sup> » que l'on va trouver de l'autre côté de la frontière, d'où un décentrement dès le départ. En ce sens, il se distingue des démarches dites « infranationales ».

Cette coopération est rarement le fruit d'un partenariat entre un unique partenaire avec seul interlocuteur de l'autre côté de la frontière, d'autant que la quête de l'homologie parfaite

est impossible à satisfaire dans un contexte transfrontalier : interviennent alors d'autres partenaires en fonction des thématiques et compétences dont on recherche une vaine symétrie. **Une collectivité située sur un versant aura souvent à faire avec deux structures de l'autre côté afin de satisfaire ce besoin de correspondance de compétences qu'elle détient, et ce, sur n'importe quelle frontière en Europe.** Une certaine horizontalité dans les différents partenaires à mobiliser est donc à prévoir.

Les différentes étapes de la structuration d'un partenariat transfrontalier  
La construction d'un partenariat local de

<sup>1</sup> Concept éminemment géographique, le concept d'Altérité est également philosophique : Altérité et Transcendance, Emmanuel Levinas, 1995, Fata Morgana, Paris.



**part et d'autre d'une frontière revêt un caractère particulier dans l'apprentissage de l'autre** : l'identification d'un interlocuteur en fonction du besoin est une première étape, où la dimension du lien interpersonnel va jouer un rôle particulièrement important dans l'amorce du dialogue, par définition, interculturel en configuration transfrontalière. Cette connaissance puis cet « apprivoisement » réciproque s'accompagne rapidement de la définition des besoins communs et partagés, socle d'une coopération basée sur une réalité fonctionnelle et un intérêt à agir. Plus le territoire concerné correspond à un bassin de vie transfrontalier partagé (avec une perméabilité de la frontière et une nécessité de franchissement par ses habitants), plus la coopération, par l'évidence de sa valeur ajoutée, sera plus aisée à mettre en œuvre. **La volonté politique partagée de part et d'autre demeure toutefois fondatrice d'une démarche d'échanges plus structurés et de coopérations diversifiées.**

De l'échange informel à la structuration plus ambitieuse d'une gouvernance, les réglementations nationales sur le droit des collectivités territoriales, le cadre des relations bilatérales et les instruments de la cohésion territoriale en Europe offrent aujourd'hui un vaste éventail des possibilités aux territoires pour s'engager dans la voie d'un partenariat institutionnel transfrontalier juridiquement structuré.

Cette structuration juridique plus ou moins sophistiquée de la gouvernance territoriale transfrontalière est à la fois l'aboutissement des échanges politiques engagés au fil des années et un outil pour faciliter et approfondir la coopération. La structuration des collectivités frontalières, l'étendue de leurs compétences et le niveau d'ingénierie dont elles disposent seront autant d'éléments pronostiques favorables à une coopération transfrontalière réussie. **La technicité de la structure de gouvernance n'a pas d'autre vocation que de faciliter les projets au bénéfice des citoyens frontaliers.** La structuration de la gouvernance sur le plan juridique et institutionnel permet enfin d'inscrire son action dans la durée en surmontant les alternances politiques, en dépassant, la stricte relation interpersonnelle entre élus et la volonté individuelle plus ou moins forte de chacun.

#### **Le développement territorial transfrontalier : l'obligation du multiniveau**

Le développement territorial transfrontalier est également une démarche multiscalaire et multiniveau. Un certain nombre de leviers administratifs et juridiques, certaines compétences, un certain niveau d'ingénierie ne sont pas toujours disponibles au niveau local frontalier. D'où la nécessité d'associer, dans un souci de bonne gouvernance et d'efficacité, des niveaux territoriaux supérieurs.

En France, la répartition des compétences entre niveaux de collectivités a été profondément remaniée à la faveur de la loi NOTRE (nouvelle

organisation territoriale de la République<sup>3</sup>) et de la loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>4</sup>) : les thématiques de coopération d'un bassin de vie transfrontalier sont donc naturellement réparties entre les collectivités très locales (structures intercommunales), le département, et la région. À titre d'exemple, la question des transports ferroviaires relève du niveau régional, alors que celle de l'habitat correspond à celui du niveau intercommunal et la question sociale rentre dans le champ des compétences départementales.

Un projet de territoire transfrontalier équilibré et diversifié dans ses thématiques nécessite donc par essence la coopération verticale de ces différents niveaux entre eux, quitte à désigner des chefs de file sur tel ou tel sujet.

La présence de l'État, notamment en France, dans les structures de gouvernance prend également un sens particulier : pour les différentes thématiques précédemment évoquées, il reste la puissance qui autorise ce franchissement de frontière dans les coopérations nouées qui induisent une articulation juridique. Dans certains domaines (santé, sécurité, éducation...), il reste le principal maître à bord. Sa présence régaliennne permet également d'accompagner et de surmonter le cas échéant les obstacles juridiques qui ne manquent jamais de survenir dans des projets transfrontaliers.

#### **La nécessité d'une démarche partenariale avec les citoyens**

**L'une des composantes des projets territoriaux transfrontaliers est la volonté d'agir avec l'autre**, de s'ouvrir, de comprendre et d'être

compris, de se projeter dans l'univers de l'autre. Les territoires transfrontaliers facilitent le processus en partageant un patrimoine culturel ou naturel antérieur au cadre administratif existant, créant un contexte de coopération naturelle. Mais la complexité inhérente à la



#### **De nombreuses initiatives existent en la matière à la faveur de rendez-vous élus-citoyens**

démarche transfrontalière en Europe induit une technicisation croissante des cadres de gouvernance, proportionnelle à la montée des échanges et

de l'intégration, et tend parfois à devenir de plus en plus une affaire d'experts, perdant l'objectif ultime de cette coopération au service du citoyen/usager frontalier, ce qui vient alimenter l'incompréhension voire le rejet du projet européen. D'où la nécessité de l'implication de la société civile et parfois directement des citoyens dans cette gouvernance locale transfrontalière. De nombreuses initiatives existent en la matière à la faveur de rendez-vous élus-citoyens (Strasbourg-Ortenau), de l'utilisation de fonds micro-projets destinés au monde associatif local, à la mise en place de forums citoyens, intégrés dans les dispositifs de gouvernance transfrontalière à l'instar de celui de l'Euro métropole Lille-Kortrijk-Tournai.

#### **QUELLE TRANSPOSABILITÉ DU MODÈLE EUROPÉEN AILLEURS ?**

Ces considérations demeurent tout à fait valables dans un contexte extra-européen, où la dimension partenariale et collaborative a également toute sa place dans les dynamiques de gouvernance locale transfrontalière : déjà par essence, comme précédemment évoqué car le transfrontalier nécessite a minima le binôme partenarial de part et d'autre de la frontière ;

mais qu'en plus, cette gouvernance locale de coopération (en Afrique de l'Ouest, en Afrique Centrale, entre la Guyane et le Suriname, ou entre Haïti et la République dominicaine... pour citer des terrains de travail de la MOT<sup>5</sup>) devra s'appuyer au sein de chacun des versants nationaux impliqués sur le tandem État-Collectivités locales.

En effet, l'accompagnement juridique et financier des démarches, la dimension diplomatique, la résolution des obstacles administratifs imposent la participation des États. Pour autant, l'implication des collectivités locales frontalières compétentes concernées est également essentielle, car au contact direct des partenaires situés de l'autre côté de la frontière, donc à même de développer un partenariat interpersonnel et fondé sur des besoins partagés ; mais également car ces collectivités, surtout quand leurs dirigeants sont élus, représentent les populations locales qui seront les destinataires des politiques menées.

Ainsi, l'état d'avancement des processus de décentralisation dans les différents pays est à corrélérer à la capacité des territoires locaux à coopérer et s'engager à terme dans des processus de gouvernance locale transfrontalière. Le transfrontalier est donc une coproduction multipartenariale, de part et d'autre, mais également à l'intérieur des pays. **À l'instar de l'Afrique de l'Ouest ou d'Haïti avec la République dominicaine, les processus de décentralisation à l'œuvre dans certains pays non européens commencent à prendre en compte cette nécessité pour les collectivités frontalières concernées de coopérer car vecteur de paix et de développement avec le voisin. C'est donc une très bonne nouvelle. ■**



<sup>3</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014

<sup>4</sup> La Mission Opérationnelle Transfrontalière est une agence technique créée par le gouvernement français en 1997. Ses 4 objectifs principaux sont d'assister l'État français dans la prise en compte des questions et territoires transfrontaliers dans les politiques publiques nationales, assister les territoires locaux dans la mise en œuvre de leurs projets et stratégies, de défendre leurs intérêts auprès des instances nationales et européennes, de développer une expertise de coopération transfrontalière sur d'autres continents

<sup>5</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015