



HAL
open science

Du nord au sud. Parcours et réflexions sur le développement local et la lutte contre la pauvreté

Emmanuel Matteudi

► **To cite this version:**

Emmanuel Matteudi. Du nord au sud. Parcours et réflexions sur le développement local et la lutte contre la pauvreté. Géographie. Université de Provence - Aix-Marseille I, 2011. tel-00739786

HAL Id: tel-00739786

<https://theses.hal.science/tel-00739786>

Submitted on 9 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ AIX-MARSEILLE I

DU NORD AU SUD

Parcours et réflexions sur le développement local et la lutte contre la pauvreté

Emmanuel MATTEUDI

**Mémoire de synthèse présenté pour l'obtention du diplôme national d'Habilitation à
Diriger des Recherches (HDR)**

Spécialité Urbanisme et Aménagement

Date de soutenance : 16 novembre 2011

Jury :

Brigitte BERTONCELLO, Professeur d'urbanisme,
Université de Provence - Aix en Provence, France, Co-tutrice

Sylvie BREDELOUP, Directrice de recherche à l'IRD,
UMR LPED, Université de Provence - Aix en Provence, France

Claude COURLET, Professeur d'économie émérite,
Université Pierre Mendès France - Grenoble, France

Gioacchino GAROFOLI, Professeur d'économie,
Université d'Insubria - Varese, Italie

Bernard MOREL, Professeur d'économie émérite,
Université de Provence - Aix en Provence, France

Gilles NOVARINA, Professeur d'urbanisme,
Université Pierre Mendès France - Grenoble, France

Franck SCHERRER, Professeur d'urbanisme,
Faculté de l'Aménagement, Université de Montréal, Canada, Co-tuteur

Mes plus vifs remerciements à Brigitte Bertoncello et Franck Scherrer pour m'avoir accompagné, guidé dans cette aventure à la fois rétrospective et contemporaine de mon parcours professionnel. Leur confiance a été pour moi extrêmement encourageante, motivante et déterminante.

Un grand merci également à Sylvie Bredeloup, Claude Courlet, Gioacchino Garofoli, Bernard Morel et Gilles Novarina pour leur participation au jury de soutenance.

Je ne peux également oublier Lionel Schutz, référent technique à Handicap International à la fin des années 1990, qui m'a permis de venir en appui à l'un de leurs programmes et de mettre le pied à l'étrier de ce qui est devenu ensuite une véritable passion, ainsi que l'équipe de CORAIL, avec qui je partage régulièrement mes expériences étrangères.

Et puis, Fatima qui a supporté et accompagné vaillamment cette longue période d'isolement liée à l'écriture.

Un hommage tout particulier à Magali Laurencin, ma belle amie, avec qui j'ai réalisé tant de voyages et d'ateliers au Maroc, en Tunisie et au Mali.

Et puis, mes filles, Tatiana et Alicia, à qui je souhaite de poursuivre avec enchantement la découverte du monde et la diversité de ses cultures.

Sommaire

INTRODUCTION.....	6
--------------------------	----------

PREMIERE PARTIE : DES ALPES A L'AFRIQUE, HISTOIRE D'UN ITINERAIRE PERSONNEL DE RECHERCHE ET D'ACTION AUPRES DES TERRITOIRES	8
--	----------

CHAPITRE I : TRAJECTOIRES MONTAGNARDES	10
---	-----------

<i>I. LA PLURIACTIVITÉ COMME MODE DE LECTURE DES DYNAMIQUES RURALES.....</i>	<i>12</i>
<i>II. LES STRUCTURES FAMILIALES COMME CLÉ DE COMPRÉHENSION DES PRATIQUES D'EMPLOI ET DES FORMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....</i>	<i>25</i>
<i>III. LE SYSTÈME DE VALEURS ET L'APPROCHE « MULTI-CRITÈRES » COMME REGARDS COMPLÉMENTAIRES SUR L'ANALYSE TERRITORIALE</i>	<i>34</i>
<i>IV. BILAN ET QUESTIONNEMENTS.....</i>	<i>38</i>

CHAPITRE II : TRAJECTOIRES INTERNATIONALES.....	47
--	-----------

<i>I. TERRAINS D'ETUDE</i>	<i>51</i>
<i>II. TYPOLOGIE DES EXPERTISES REALISÉES.....</i>	<i>55</i>
<i>III. DE LA RECHERCHE ET DE L'EXPERTISE, OU COMMENT QUESTIONNER LE LIEN AUX PROFESSIONNELS DU DÉVELOPPEMENT.....</i>	<i>66</i>

DEUXIEME PARTIE : DEVELOPPEMENT LOCAL ET ENTREPRENEURIAT EN AFRIQUE OU COMMENT REPENSER L'ACTION ET LA COOPERATION INTERNATIONALE	76
--	-----------

CHAPITRE I : HISTOIRE DE LA QUESTION TERRITORIALE ET DES MODES D'APPROCHE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	80
---	-----------

<i>I. LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION ET LA DIFFICILE NAISSANCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....</i>	<i>82</i>
<i>II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET L'EVOLUTION DE SES MODES OPÉRATOIRES....</i>	<i>98</i>

CHAPITRE II : AVANCÉES, FAUX SEMBLANTS ET LIMITES DU PROCESSUS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	105
--	------------

<i>I. TERRITOIRES, VOUS AVEZ DIT « TERRITOIRES » ?.....</i>	<i>107</i>
<i>II. AVANCÉES ET LIMITES DES FORMES D'APPUI OFFERTES A LA PROBLÉMATIQUE TERRITORIALE.....</i>	<i>119</i>
<i>III. SAVOIR-FAIRE ET COLLABORATIONS ENTRE OPÉRATEURS : EVOLUTIONS, LIMITES ET INTERROGATIONS</i>	<i>136</i>

CHAPITRE III : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL	147
--	------------

<i>I. LES NOUVEAUX IMPÉRATIFS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.....</i>	<i>149</i>
<i>II. LE TERRITOIRE AU CŒUR DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT.....</i>	<i>156</i>

<i>III. LES ENJEUX DE L'AIDE A L'EMPLOI DES PLUS PAUVRES DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE TERRITORIALISÉ.....</i>	<i>162</i>
<i>IV. DÉVELOPPEMENT LOCAL, PRISE EN COMPTE DES PARTICULARISMES TERRITORIAUX ET ARTICULATION ENTRE RECHERCHE, EXPERTISE ET DEVELOPPEMENT.....</i>	<i>172</i>
BILAN ET PERSPECTIVES	185
<i>I. EN GUISE DE CONCLUSION.....</i>	<i>186</i>
<i>II. PERSPECTIVES DE RECHERCHE.....</i>	<i>189</i>
TABLE DES MATIERES	195
TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	200
REPERES BIBLIOGRAPHIQUES.....	203

Introduction

Réalisé au terme d'un parcours d'une vingtaine d'années, ce travail constitue à la fois une synthèse d'un certain nombre de travaux qui ont jalonné mon parcours, mais aussi la construction d'une thèse sur le développement territorial et les enjeux d'une telle approche pour lutter contre la pauvreté.

Associant réflexion issue de mes travaux de recherche et analyse résultant d'une pratique d'expertise auprès d'un certain nombre d'opérateurs internationaux du développement, cette Habilitation à Diriger des Recherches (HDR) se veut également un temps de réflexion sur le lien que l'on peut et doit faire entre les approches disciplinaires, mais aussi et surtout entre recherche, expertise et action.

L'objectif recherché est bien celui de questionner la manière d'observer le fonctionnement d'un territoire, la façon d'analyser les dynamiques économiques et sociales qui l'animent, la finalité des projets et des politiques qui l'accompagnent, ainsi que les modes opératoires des professionnels du développement, puis de mettre en tension les regards et les apports respectifs ou conjugués des chercheurs, des experts et des acteurs de « terrain » sur cet objet.

Sans vouloir effleurer ce qui sera longuement développé, le défi semble à priori difficile à relever, car mon parcours, scindé entre un temps de recherche centré sur les espaces ruraux en France et un temps de recherche et d'expertise tourné vers l'international, principalement en Afrique, n'a pas toujours appréhendé le territoire et ses processus de développement de la même manière.

Il y a d'abord la nature des questionnements qui se sont sans cesse déplacés au cours du temps. Intrigué par les mécanismes qui permettent de comprendre les fondements d'un territoire et les dynamiques qui l'animent, j'ai d'abord cherché à analyser le substrat social, économique et culturel d'un certain nombre d'espaces ruraux. Puis, je me suis tourné vers d'autres questionnements, davantage centrés sur l'observation des programmes et des politiques censés accompagner le développement territorial. Deux séquences de mon parcours donc, dont l'objet d'observation n'est pas tout à fait le même, même si des liens doivent être établis entre eux.

Il y a ensuite ce qui fait curieusement l'objet même de ma démonstration, à savoir les positions professionnelles successivement occupées : celle de l'observateur tantôt passif, celle de l'observateur tantôt impliqué, celle aussi de l'acteur au service de programmes de

développement conduits par des agences des Nations Unies, des collectivités locales ou des ONG. Des positionnements donc, des statuts et des angles de vue également, qui changent à priori quelque peu le biais par lequel se construit l'analyse, complexifiant, perturbant, parasitant ou enrichissant selon les cas, les regards portés sur la vie d'un territoire et les politiques qui accompagnent son développement.

Pour tenter d'être à la hauteur des ambitions de l'exercice, le travail se présente sous la forme de deux parties :

- Une partie diachronique tout d'abord, qui reconstitue la « synthèse » de mon parcours et tente de prendre le recul que suggère la réalisation d'une HDR, notamment à propos de l'approche territoriale, mais aussi au regard de la collaboration ou non de la recherche et de l'expertise dans le monde du développement concerné par cette problématique. Un temps qui me permet de présenter mes principaux travaux et questionnements, aussi bien à propos des espaces ruraux français étudiés à une époque que les terrains d'intervention et d'étude au sud, principalement en Afrique. Un regard qui interroge d'abord l'apport des disciplines conviées à la compréhension du fonctionnement des sociétés locales, puis, qui tente, d'une certaine manière, de mettre au service de l'aide au développement et de certains opérateurs internationaux du développement, les modes d'approche et les questionnements de la première étape de mon itinéraire.
- Une partie, détachée de mon parcours, mais fortement inspirée de ma pratique professionnelle, ensuite, construite comme une « thèse », visant à témoigner de l'intérêt de privilégier « le local » pour lutter plus efficacement contre la pauvreté. Un temps de réflexion qui me conduit à reconstituer l'histoire de l'approche territoriale en Afrique en me centrant sur la manière dont les pouvoirs publics, mais aussi et surtout la Coopération internationale, se sont saisis au cours de ces dernières décennies de la question du développement territorial sur ce continent. Un temps de réflexion ensuite sur la manière de penser autrement un développement économique territorialisé et les politiques d'accompagnement vers l'emploi des plus pauvres.

Assurément, l'exercice est à la fois délicat et passionnant à réaliser. Délicat parce qu'il oblige à prendre le recul nécessaire et à se plonger, de manière rétrospective dans sa propre histoire. Ce qui n'est à priori pas donné, notamment parce que la distanciation vis-à-vis de son propre objet d'étude est à questionner en permanence : tenter de trouver l'espace nécessaire, faire émerger des questionnements, les resituer dans leur contexte et les courants scientifiques en présence. Passionnant, parce qu'il oblige à une introspection que l'on ne ferait pas naturellement, introspection qui conduit à la découverte de quelque chose qui fait lien entre les différentes étapes de son propre parcours et qui permet de travailler une mise en cohérence progressive de sa propre démarche. Sans compter que le sujet lui-même, celui qui consiste à interroger l'intérêt et l'efficacité d'une approche du développement qui nous paraît aujourd'hui incontournable, conduit nécessairement à interroger ou ré-interroger ce qui fait le sens d'une vie en société.

PREMIÈRE PARTIE

DES ALPES A L'AFRIQUE :

HISTOIRE D'UN ITINÉRAIRE PERSONNEL DE RECHERCHE ET D'ACTION AUPRÈS DES TERRITOIRES



Reconstituer son parcours étape par étape, mettre en exergue les liens réalisés sur le moment entre chacune d'entre elles, mais aussi prendre conscience dans l'après-coup de l'articulation invisible au départ, souligner et interroger les permanences et les ruptures scientifiques et professionnelles... chercher le fil conducteur en trame depuis le début de mes questionnements, etc... Tel est l'objectif de cette première partie du document, qui restitue le déroulement progressif de mon histoire.

Des Alpes au Massif central, puis du Massif central à l'Afrique, la question du développement, particulièrement celle du développement territorial, est au cœur de mes préoccupations et interrogations, aussi bien sur le plan scientifique, que dans le cadre de mon implication professionnelle de terrain.

Je propose donc de reconstituer ce cheminement en procédant principalement en deux temps :

- Un temps consacré à mon expérience française, centré sur des problématiques de développement rural, dans des contextes essentiellement touristiques ;
- Un temps consacré au développement de mon activité à l'international, particulièrement en Afrique, centré sur des problématiques de développement dans des contextes de grande pauvreté.

Deux périodes singulières donc, dont le contenu constitue la base d'une réflexion plus générale sur le lien que l'on peut faire entre recherche et action, sur des questions liées principalement à l'analyse du fonctionnement territorial et l'action qui peut être engagée pour améliorer la dynamique globale des espaces considérés.

CHAPITRE I

TRAJECTOIRES MONTAGNARDES

Mon parcours de recherche a débuté en 1985-1986, dans le cadre d'un DEA « urbanisme et aménagement » réalisé à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. A cette époque, mon désir, qui oscillait déjà entre les questions de développement dans les pays du sud et le développement touristique des Alpes françaises, s'était finalement fixé, pour une période qui durera quinze ans, sur la seconde de ces thématiques. Il s'agissait, à partir d'une interrogation portant sur les différents modèles de stations touristiques observés en montagne (stations villages/stations intégrées), de chercher à comprendre les raisons de l'appropriation ou non des formes de développement par les locaux.

Sans doute y avait-il à ce moment là, l'idée de défendre « une montagne réservée aux montagnards », dans un contexte où certains la voyaient de plus en plus colonisée par les citadins et les promoteurs, mettant en avant l'intérêt d'un développement endogène, lent, équilibré et maîtrisé par les « propriétaires » ancestraux des lieux.

Sans doute y avait-il aussi l'idée sur le plan scientifique, de montrer que l'observation et l'analyse des modèles de stations tels qu'ils apparaissaient à cette époque, offraient un éclairage pertinent et suffisant aux questions posées : stations villages à priori maîtrisées par la population locale, reposant sur une association équilibrée entre activité touristique et agricole, contre stations intégrées vivant de la mono activité touristique, bâties et maîtrisées par des promoteurs et acteurs extérieurs.

Opportunité m'a alors été offerte par le CEMAGREF-INERM et le CERAT-CNRS¹, de travailler dans le cadre d'un stage de DEA, puis des débuts de mon doctorat, sur les pratiques d'emploi en zone touristique de montagne et d'y repérer l'importance et les caractéristiques de la pluriactivité considérée comme importante dans un contexte de saisonnalité des activités. Sans répondre directement à mes préoccupations initiales, ce travail allait néanmoins offrir la perspective de travailler sur les stratégies entrepreneuriales des individus et de questionner indirectement la capacité des locaux à créer et développer de petites entreprises et donc à maîtriser ou participer, sous l'angle économique en tout cas, aux formes du développement local.

¹ CEMAGREF – INERM : Centre d'Etude du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts – Institut d'Etudes Rurales Montagnardes et CERAT-CNRS : Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration et le Territoire – Centre National de la Recherche Scientifique

Puis, dans le cadre de ma thèse de doctorat, mes questionnements, toujours centrés sur la compréhension des dynamiques territoriales à partir d'une lecture privilégiant l'observation des pratiques d'emploi, se sont tournés vers la recherche de paramètres anthropologiques susceptibles d'éclairer l'analyse des différences spatiales, aussi bien en terme de stratégies économiques des acteurs que de capacité des sociétés locales à maîtriser les formes de développement données à leur territoire. Une lecture privilégiant donc une analyse des structures familiales et agro-pastorales traditionnelles, capable d'offrir un regard nouveau et complémentaire aux lectures jusqu'alors réalisées par les chercheurs intéressés par l'observation des dynamiques territoriales, particulièrement celles des espaces ruraux.

Il y eut enfin, la reconstitution du développement touristique de la commune de Saint-Gervais en Haute Savoie, puis les travaux réalisés en Auvergne, sur le secteur du Sancy-Artense, qui offrirent à leur manière, de nouvelles grilles de lecture : celles de l'observation des valeurs constitutives d'une société locale et leurs impacts sur les formes du développement local, puis celles de l'observation de paramètres plus classiques dans l'analyse territoriale : le climat, l'enclavement, le jeu des acteurs, etc.

C'est bien de cette première étape de mon parcours dont il sera question dans ce chapitre : une première étape qui me conduit des Alpes françaises au Massif central, dans une perspective d'analyse des dynamiques rurales, soumises plus ou moins fortement à l'activité touristique, selon des grilles d'observation et de lecture, apportant chacune des éclairages complémentaires.

I. LA PLURIACTIVITÉ COMME MODE DE LECTURE DES DYNAMIQUES RURALES

C'est donc entre 1985 et 1991, que je m'engageais à travailler au sein d'une équipe grenobloise composée de chercheurs (sociologues, économistes, politistes) appartenant à deux laboratoires, sur l'ensemble des programmes qu'ils menaient alors pour le compte des Ministères de l'Agriculture et de la Recherche, du Commissariat aux Alpes du Nord (DATAR)² ou d'un certain nombre de collectivités locales.

Avant d'en venir à la présentation des travaux de cette équipe et à la place occupée par le doctorant que j'étais au sein de celle-ci, il me paraît important de rappeler quelques éléments des contextes économique, scientifique et idéologique dans lesquels se situaient ces travaux, aussi bien au regard de l'analyse globale des acteurs et des territoires, qu'à propos des études portant plus spécifiquement sur le développement des stations touristiques de montagne. De ces contextes dépendent en effet, les champs d'investigation de l'équipe et l'évolution de mes questionnements au cours de cette première période.

² DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

1. Le contexte économique, politique et scientifique des années 1980

a. La crise économique d'un modèle

Assurément, le contexte économique des années 1980 était marqué par l'éclatement d'une crise inédite dans l'histoire du capitalisme occidental. Une crise, dont l'une des principales caractéristiques semblait remettre en question le modèle de développement qui avait prévalu jusqu'alors.

Ainsi, les grands pôles industriels, qui avaient fait la croissance de la France et de la plupart des pays riches pendant près d'un siècle, ne réussissaient pas à faire face aux restructurations qu'imposait la crise. Contraints de licencier en masse leurs ouvriers, ils provoquaient dans les régions industrielles traditionnelles jusque-là dynamiques, des taux records de chômage. En terme de production comme en terme d'investissement ou d'emploi, cette crise était donc d'abord et avant tout une crise industrielle qui touchait en premier lieu, la sidérurgie, la métallurgie, mais aussi la chimie et la mécanique qui avaient été à l'origine d'une croissance économique forte et régulière au cours du XXème siècle. Seule l'industrie électronique, dernière née du secteur secondaire, semblait bénéficier d'une poursuite de sa croissance.

Sur le moment, bien des experts et des politiques crurent à la fin du modèle fordiste de développement en France, celui sur lequel les secteurs industriels cités s'étaient progressivement développés, puis adressèrent une part de la responsabilité de la situation à l'Etat, promoteur d'une planification qui avait cherché à décliner, sous plusieurs de ses facettes, un modèle de développement de type « polarisé » : développement des grandes infrastructures et aménagements, concentration des politiques économiques sur la grande industrie, développement des métropoles urbaines et du tourisme concentrationnaire dans des stations créées de toute pièce.

A titre d'exemple, les pôles industriels, jusqu'alors porteurs de la croissance économique nationale, subissaient pour les plus anciens, un arrêt brutal de leur expansion. Quand ils ne disparaissaient pas, ils recherchaient, pour restaurer leur taux de profit, une force de travail moins coûteuse dans les pays du sud et délocalisaient ainsi progressivement les secteurs de production qui nécessitaient qu'une faible qualification de la main d'œuvre. Ils cherchaient en même temps, de nouveaux gisements de productivité sur place dans l'innovation technologique, avec une main d'œuvre nouvellement formée et quantitativement moins nombreuse.

En montagne, principalement dans les Alpes du nord, mais aussi sur les littoraux, notamment en Languedoc-Roussillon, les stations touristiques ex-nihilo des années 1960-1970, avaient elles aussi, des effets quelquefois désastreux sur l'environnement et la société locale, sans compter la situation financière délicate de certaines stations confrontées à l'impossible rentabilité à court terme des équipements et infrastructures réalisés.

b. Les acteurs et le territoire au centre des dynamiques émergentes

Notons toutefois, qu'en parallèle à la crise du modèle décrit, on observait par ailleurs, l'émergence de nouveaux dynamismes, totalement marginalisés jusqu'alors par le modèle fordiste et les choix effectués par l'Etat planificateur des trente glorieuses :

Il y a avait ainsi de nouvelles dynamiques issues principalement des PME et PMI, qui, de natures très variées, appartenaient tantôt à des secteurs nouveaux, incorporant la technologie la plus avancée, tantôt travaillaient en sous-traitance pour de grandes entreprises relevant d'un calcul volontaire de « PMisation », ou encore d'initiatives dispersées s'appuyant sur un marché local. Fers de lance d'un nouveau dynamisme économique, elles témoignaient de l'avantage d'être des entreprises territorialisées, de petite dimension, facilement reconvertibles, s'appuyant sur des savoir-faire locaux et l'existence de réseaux économiques inter-entreprises.

Il y a avait aussi, parallèlement à ces PME/PMI, l'observation de nouveaux espaces économiques, porteurs d'une croissance nouvelle :

Au niveau macro spatial tout d'abord, les observateurs (Planque, 1983 / Aydalot, 1984 / Lacour, Lajugie, Delfaud, 1985) évoquaient, à ce moment là, un « véritable retournement spatial » de la productivité, témoignant d'une crise profonde des régions qui avaient fait la croissance économique de la France pendant plus d'un siècle et la montée en puissance de régions jusqu'alors négligées.

En parallèle aux manifestations très globales du phénomène, on découvrait également çà et là, des espaces industriels, dotés de PME et PMI de petite dimension, fonctionnant en réseaux, capables de traverser la crise économique sans grande difficulté ; des espaces industriels anciens, ancrés dans l'histoire, faisant référence aux districts industriels découverts au XIXème siècle par Marshall. Nous en reparlerons plus loin.

Il y avait enfin la reconsidération de certains espaces ruraux dans lesquels on voyait émerger de nouvelles catégories d'acteurs, développant des stratégies innovantes :

Les agriculteurs tout d'abord, parmi lesquels un certain nombre défendait une nouvelle conception du métier d'exploitant, misant sur une agriculture moins spécialisée et davantage axée sur une production de qualité, fondée sur les spécificités du terroir. A partir de ce qui pouvait être pour certains une alternative à l'évolution du monde paysan telle qu'elle avait été pensée jusqu'alors par les hautes instances de la profession, on voyait, au travers de ces nouvelles formes du métier d'agriculteur, une dynamique entrepreneuriale originale et profondément créatrice. La diversité des productions, la fonction commerciale et la maîtrise d'un système qui associe efficacement plusieurs activités, apparaissaient comme les formes nouvelles du métier, celles qui réussissaient à sortir de la logique de spécialisation et de concentration pour penser une profession plus en phase avec la nature et les exigences d'une production de qualité.

Les artisans et commerçants ensuite, notamment dans les zones touristiques, pour qui les nouvelles stratégies entrepreneuriales se fondaient sur l'association de plusieurs emplois.

C'est par exemple le moniteur de ski qui, en parallèle, exerçait le métier de commerçant, hôtelier ou guide de montagne. C'est aussi l'artisan, qui développait en parallèle à son entreprise, une activité d'accueil de touristes ou encore le guide de montagne qui se lançait dans les métiers acrobatiques, permettant de pallier à l'inévitable saisonnalité des activités, mais aussi de développer une stratégie patrimoniale ou d'investir dans le déploiement des outils de l'activité professionnelle.

Les élus ruraux enfin, dont certains modifiaient considérablement le sens donné à leur fonction, en mettant en avant, non plus la symbolique du maire administrateur, père de la communauté, garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale, mais celle du « manager » capable de susciter de nouvelles dynamiques économiques : implantation de nouvelles entreprises, lancement de projets d'aménagement... Avec les années, le nouveau maire, celui qui réussissait, celui que l'on prenait pour modèle, devenait celui qui élaborait un réseau d'acteurs, non pas dans le cadre de relations privilégiées avec les administrations locales, comme cela avait été le cas avant la décentralisation, mais avec les principaux acteurs du milieu économique local.

A partir du rappel de quelques éléments du contexte économique et politique de l'époque, il était intéressant, pour la communauté scientifique attachée à l'analyse des dynamiques territoriales, de se pencher sur les formes innovantes observées çà et là, aussi bien dans les territoires en crise que dans les espaces considérés jusqu'alors comme marginaux.

c. Les évolutions de la recherche et l'émergence de la question territoriale

Au centre de ces nouvelles dynamiques, il y avait donc tout d'abord la question de l'emploi et la capacité des entreprises à faire face à la crise. Assurément, les PME/PMI offraient à ce moment là, un champ d'observation nouveau pour les économistes. Longtemps négligées, on les découvrait capables de s'adapter avec plus de rapidité et de souplesse aux mutations. Il s'agissait donc bien, dans cette perspective, de recentrer le regard sur les formes de leur organisation économique : décortiquer les spécificités de leur fonctionnement, reconstituer l'histoire et les stratégies des entrepreneurs, analyser leurs relations avec le territoire, etc... Bref, observer et comprendre leurs capacités à faire face aux mutations et à produire de la croissance.

A côté, de ce re-centrage des économistes sur les PME/PMI, un certain nombre de chercheurs déplaça également son champ d'investigation vers les espaces économiques jusqu'alors marginaux, dans lesquels on s'enchantait de voir naître ou perdurer des dynamiques économiques non prises en compte jusqu'alors :

Il y eut ainsi tout d'abord un certain nombre d'économistes et de sociologues italiens (Bagnasco, 1988 / Becattini, 1992 / Garofoli, 1985, 1986 / Fuà, 1991, etc...) intrigués par l'existence de systèmes industriels dynamiques, composés de petites et moyennes entreprises, souvent familiales, fonctionnant sur la base d'échanges et de savoir-faire spécifiques. Localisés au centre et à l'est du pays, ils symbolisèrent ce qu'on appela alors, la troisième Italie, placée entre un nord, riche et fortement industrialisé et un sud, pauvre et encore largement rural.

A la suite de la révélation de ces espaces et de ces formes singulières de l'organisation économique, un certain nombre d'économistes et sociologues français emboîtèrent le pas

des italiens pour révéler en France, un certain nombre de retournements spatiaux (Aydalot, 1984) et la découverte de systèmes productifs locaux (SPL) marquant des similitudes avec cette « autre » Italie. Parmi ceux-ci, évoquons les travaux des économistes grenoblois (Courlet, Judet, 1986 / Pecqueur, 1987, 1989) qui révélèrent l'existence d'un certain nombre de SPL : la vallée de l'Arve avec l'industrie du décolletage, Thiers avec la coutellerie, etc.... Sans compter les travaux d'un certain nombre de sociologues (Raveyre, Saglio, 1983) avec l'industrie plastique à Oyonnax.

Il y eut ensuite, un ensemble de travaux portant sur les dynamiques observables dans les espaces ruraux, témoignant eux aussi, de la dynamique surprenante de certaines catégories d'acteurs :

- Les travaux d'un certain nombre de sociologues et économistes sur l'évolution du monde agricole qui mettaient en avant les agricultures alternatives (Pernet, 1973, 1988) ou la « stratégie entrepreneuriale » de l'agriculteur (Muller, 1984, 1989) ;
- Les travaux d'un certain nombre d'économistes et de sociologues sur les professionnels du tourisme dont nous reparlerons ci-après (Gerbaux et Perret principalement, 1985, 1986, 1987, 1989) ;
- Les travaux d'un certain nombre de politistes sur les maires ruraux (Faure, 1989, 1992).

Précisons qu'à cette époque, il n'existait pas d'équipes de recherche capables de fédérer l'ensemble des champs d'investigation évoqués à l'instant. Il y avait certes des convergences étonnantes entre les différentes disciplines, témoignant de la diversité des dynamiques territoriales et de la richesse des apports théoriques sur la question, mais pas de réflexion globale et concertée entre toutes les approches. Reconnaissons tout de même que le site grenoblois disposait d'un vivier de chercheurs susceptibles de mutualiser les regards et que des liens commençaient à voir le jour entre plusieurs d'entre eux, notamment au travers de la production de travaux transdisciplinaires³.

2. Les mutations de l'économie touristique montagnarde et l'évolution des approches scientifiques sur les stations de sports d'hiver

En ce qui concerne le secteur touristique, rappelons que le développement des stations de sports d'hiver avait été marqué par une politique extrêmement volontariste à partir des années 1950-1960. Un modèle de station, élaboré progressivement à partir de l'expérimentation de Courchevel au lendemain de la deuxième guerre mondiale, avait conduit à la création d'un service déconcentré du Ministère de l'Équipement (SEATM)⁴ en charge du développement des stations de sports d'hiver à Challes les Eaux. Un Plan neige avait été ensuite mis en œuvre, donnant lieu à la création de vingt stations ex-nihilo,

³ Voir à ce propos :

Gerbaux F, Perret J, Matteudi E, Micheels C, « Les systèmes d'emploi en montagne » ATP-CERAT-CEMAGREF, 1989, 130p.
Courlet Cl, Gerbaux F, Matteudi E, Pernet F, Perret J, Zampa Ch, Dynamismes locaux et nouveaux développements, le cas de la Maurienne, ASP-CNRS, IREP-D, CERAT, CEMAGREF-INERM, 1988, 90p.

⁴ SEATM : Service d'Étude et d'Aménagement Touristique de la Montagne

principalement dans les Alpes du nord entre 1960 et 1975, soit 250 000 lits touristiques sur la période du Vème et VIème plan. Une telle politique avait ainsi permis de doubler le parc d'accueil en l'espace en dix ans et d'atteindre le nombre de 700 000 lits en 1980, avec une croissance régulière de 7% par an.

Afin de nourrir la réflexion sur cette évolution rapide et souvent brutale de la montagne touristique, les travaux réalisés jusqu'alors par les scientifiques, avaient été marqués par trois grandes catégories de démarche, s'inscrivant à des périodes différentes de l'évolution des stations.

a. L'approche technique

Il y avait tout d'abord les années 1960 et la politique d'aménagement du territoire du Général de Gaulle, à l'intérieur de laquelle, le développement touristique de la montagne avait été tout particulièrement offensif. Pensées comme de véritables pôles économiques ayant pour fonction de dynamiser les vallées environnantes, la plupart des stations créées en 1960-1970, devaient être essentiellement conçues comme de grandes entreprises dont le sous-bassement historique, humain et culturel des communes sur lesquelles elles avaient été construites, n'avait pas d'importance particulière. On ne devait privilégier que l'entreprise dans ses rapports avec les contraintes naturelles, matérielles et économiques (coût de construction, transport, etc...).

Lors de cette période, les études qui analysaient le développement touristique étaient donc essentiellement techniques et sectorielles. Réalisées par des organismes publics, principalement le SEATM, elles étaient empreintes de la philosophie et du rôle d'aménageur de leurs auteurs, en se limitant bien souvent à l'analyse des conditions de fonctionnement de l'activité touristique : taille optimum de rentabilité de la station au regard des investissements engagés dans les structures d'hébergement, les infrastructures d'animation et les équipements collectifs ; considérations techniques de localisation de la station, notamment au regard des conditions d'enneigement et de la proximité des axes de communication ; caractéristiques du tourisme de sports d'hiver et de ses perspectives de développement, aussi bien à propos de la clientèle nationale qu'internationale. Au travers de cet angle d'approche, la station en tant qu'entité économique et sociale, était bien évidemment évacuée au profit d'une lecture « économiciste et technique » du territoire. Il s'agissait bien de considérer la station comme une entreprise, répondant à des critères « objectivables » de l'analyse, puis de l'action.

Ce type d'approche ne disparaîtra pas par la suite, mais elle fera davantage l'objet de recherches menées par des bureaux d'étude à qui l'on demandera de prévoir l'évolution du marché touristique ou les retombées financières et commerciales de tel ou tel aménagement.

b. L'approche en terme d'impact

Au cours des années 1970, à la suite de la création d'un certain nombre de stations et des conséquences socio-économiques, environnementales et politiques que l'activité touristique avait provoqué sur les villages de montagne, de nombreuses recherches se sont tournées vers ce qu'on a appelé les « études d'impact ». Celles de l'INERM sur les Alpes du Sud et le

Capcir, ainsi que la plupart des études monographiques réalisées dans les années 1970 en faisaient partie. Elles se situaient à une époque où l'on cherchait à évaluer les conséquences locales des aménagements touristiques pour voir si la greffe du tourisme avait pris ou non sur la vie socio-économique des villages de montagne. Ainsi, se faisaient-elles les adeptes des bilans de ce que les stations apportent aux communes dans leurs grands secteurs d'activités (agriculture, hébergement, structures commerciales, foncier, artisanat, bâtiment) et sur l'emploi en général. L'apport essentiel de ces travaux était de prendre en considération les sociétés locales et de les mettre en relation avec l'activité touristique qui s'y développe.

D'une approche qui ne considérait l'étude du tourisme qu'à partir de ses seuls aspects techniques et commerciaux, nous passons donc à une approche qui observait la société locale et la manière dont elle réagissait à l'arrivée de cette nouvelle activité. En fonction des modes de développement touristique, une classification des stations de sports d'hiver était établie. Il s'agissait de distinguer les stations de type intégré, dont les seuls retombées sensibles concernaient la création d'emplois, des stations villages, où les privés locaux étaient partie prenante du développement touristique et fortement impliqués dans les flux économiques. Ce type d'approche s'inscrivait dans un mouvement de défense des communautés montagnardes qui se voyaient bien souvent spoliées de leur territoire par des promoteurs qui ne tenaient pas compte de la population locale. Elles faisaient souvent état des effets néfastes des stations intégrées qui ne réussissaient pas à revitaliser la société locale. Réalisées en partie par le CEMAGREF et les DDA⁵, elles étaient significatives de l'opposition entre deux conceptions de l'aménagement, celle du corps du GREF (Génie rural) qui plaidait pour un développement touristique lent et diffus, en articulation avec l'agriculture, et le corps des Ponts et Chaussées (SEATM) qui cherchait à imposer un modèle technocratique et productiviste, celui de la station intégrée.

c. L'approche du changement social

A partir des années 1980, l'étude du télescopage entre deux mondes atteignit ses limites, témoignant d'une osmose plus ou moins réussie, mais réelle entre les sociétés montagnardes et le tourisme. Dès lors, place pouvait être laissée à une étude plus fine et plus subtile du fonctionnement interne des sociétés.

Les études qui suivirent se concentrèrent ainsi sur l'analyse du changement social en se préoccupant peu des retombées de l'activité touristique sur les différents secteurs d'activité économique et du débat idéologique qui existait dans les années 1970-1980 entre la station intégrée et la station village. Sans pour autant nier les différents modèles de développement et leurs conséquences sur la capacité d'adaptation des sociétés, elles cherchèrent à comprendre comment s'élaborent les processus de développement des territoires en analysant les particularismes économiques, sociologiques et culturels, afin d'expliquer la plus ou moins grande capacité d'intégration à la société globale.

Les travaux de JC. Gallety, G. Novarina, S. Martin, MC. Fourny et B. Debarbieux fournirent quelques exemples de cette démarche. En abordant la stratégie des acteurs locaux, en

⁵ DDA : Directions Départementales de l'Agriculture

cherchant à comprendre comment la population locale réagit face à l'arrivée du tourisme, ils mirent en avant l'idée que les sociétés montagnardes ont des dynamiques internes qui influent considérablement sur la nature du développement. Que ce soit par une lecture qui privilégie les groupes sociaux (Fourny, 1989), l'analyse foncière (Novarina, Martin, 1988), l'analyse du pouvoir local (Gallety, 1983) ou encore les représentations de l'espace (Debarbieux, 1988), tous s'accordèrent pour montrer qu'il existe des spécificités propres à chaque territoire et que de ces particularités dépend l'articulation plus ou moins grande du local au global, des pressions extérieures et des forces endogènes. Ils tentèrent ainsi de dépasser un niveau de lecture qui n'abordait que partiellement les particularismes locaux dans la lecture des processus de développement pour analyser plus en profondeur les données territoriales et saisir les dynamiques internes des sociétés montagnardes. A l'intérieur de ce nouveau cadre de la recherche, le recours à l'histoire fût un procédé systématique. Il offrait un regard sur ce qui constituait les caractères particuliers d'un territoire.

Au regard de l'époque et de la composition de l'équipe de recherche à laquelle j'appartenais, l'ensemble des travaux engagés sur la problématique de l'emploi en zone touristique de montagne, s'inscrit donc précisément dans cette dernière démarche de l'analyse du changement social et de la problématique du développement local.

3. Les pratiques d'emploi au centre des dynamiques territoriales

Au regard de l'histoire parcourue depuis les années 1980, il apparaît clairement que l'équipe de recherche CEMAGREF-CERAT, poursuivait des objectifs à la fois scientifiques et opérationnels : offrir par le biais des pratiques d'emploi, une autre manière d'observer les dynamiques du monde rural et faire reconnaître l'importance et le statut particulier de la pluriactivité par les instances dirigeantes.

Précisons qu'à cette époque, l'analyse de l'emploi en milieu touristique était encore très peu développée, en tout cas, sous l'angle de l'analyse qualitative souhaitée par l'équipe.

Seuls les travaux de S. Gaviny (1984) sur les emplois saisonniers exercés dans la vallée des Allues, ainsi que ceux de E. Angelini et C. Magni (1984) dans la province de Sondrio en Italie, avaient ouvert la porte à une approche nouvelle, témoignant des limites de l'analyse économique classique des catégories socio-professionnelles fournies par l'appareillage statistique national.

Ainsi, les premiers soulignaient de par leurs travaux, la nécessité d'une entrée trans-sectorielle et saisonnière des activités pour analyser la nature des emplois en zone touristique, tandis que les secondes soulignaient la nécessité de prendre en compte, non pas l'individu, mais la famille dans la comptabilité des pratiques d'emploi et l'analyse des stratégies élaborées. En d'autres termes, un emploi, même salarié, ne devait pas être associé à un individu, mais à une combinaison d'emplois exercés à l'échelle familiale, démontrant par là même, la nécessaire prise en compte de tous les revenus, déclarés comme non déclarés, dans la stratégie professionnelle globale des ménages.

a. Objectifs scientifiques

A partir des études existantes et de l'évolution globale de la pensée sur les processus de développement territoriaux, particulièrement en zone touristique de montagne, quels étaient donc les objectifs scientifiques poursuivis par l'équipe ?

- Questionner autrement les formes de développement touristique

Au regard des études portant sur le développement des stations touristiques, il s'agissait bien pour le CEMAGREF comme pour le CERAT, d'inscrire la démarche dans une perspective nouvelle. Sortir des apports des deux premières catégories d'étude mentionnées plus haut, pour s'inscrire pleinement dans le champ ouvert par les travaux portant sur le changement social et les nouvelles problématiques du développement local. Questionner la dynamique économique des espaces au travers des pratiques d'emploi dans une logique pluridisciplinaire et transectorielle. Ne plus se focaliser sur l'analyse d'un secteur d'activité en tant que tel, ni même mesurer les effets du changement social sur la société, mais questionner le rôle et les stratégies des acteurs dans leur contexte.

Il s'agissait donc d'offrir une clé d'interprétation du changement social qui privilégie les acteurs et leur capacité à impulser le développement économique local. Observer la dynamique interne des sociétés sans pêcher par excès de localisme dans l'explication que l'on veut donner des phénomènes économiques et sociaux. En privilégiant l'acteur, il s'agissait bien de se trouver à l'interface du global et du local, de la force homogénéisante des pressions externes et du rôle des facteurs locaux. Un nouveau regard sur le développement, qui allait permettre d'ouvrir les portes de mon sujet de thèse : comprendre les différences spatiales rencontrées aujourd'hui en matière de comportements économiques adoptés par la population locale.

Ainsi, le modèle de développement des stations, mis au premier rang des explications données jusqu'alors aux pratiques d'emploi repérées, devait être très largement relativisé, ou en tout cas, mis en parallèle à d'autres catégories d'explications.

- Questionner l'importance de la pluriactivité en zone de montagne

A côté du désir d'offrir un éclairage nouveau sur les dynamiques territoriales, il y avait également l'objectif de remettre en question les idées reçues sur les formes d'emploi pratiquées en milieu rural. Sortir d'une imagerie récurrente consistant à ne voir dans la combinaison d'activités, qu'une forme marginale, voire passéiste et rétrograde d'un modèle voué à disparaître. Notons à ce propos, que les rares travaux de chercheurs portant sur l'histoire de la pluriactivité, s'attachaient essentiellement à observer la pluriactivité ouvrier-paysan, dont les caractéristiques étaient synonymes de l'entrée en crise d'une agriculture traditionnelle incapable de subvenir à l'ensemble des besoins de la population rurale. Il s'agissait donc d'envisager un autre regard sur les pratiques d'emploi des pluriactifs : chercher à évaluer leur importance, observer leurs spécificités pour mieux être à même de situer ces pratiques dans l'ensemble des stratégies économiques élaborées par les acteurs, notamment au regard des formes d'adaptation à la crise économique du modèle dominant.

- Interroger le rôle de la famille et l'importance de l'économie informelle dans les pratiques d'emploi.

Dans une perspective comparable à celle d' E. Angelini et C. Magni sur la vallée de Sondrio, il semblait également indispensable de sortir d'une lecture statique et individuelle de la pluriactivité. A cet égard, on ne pouvait, au risque d'une lecture totalement tronquée de la réalité de l'emploi en milieu rural, se contenter d'observer et d'analyser les pratiques d'emploi sans les articuler au contexte familial et social. Que ce soit pour reprendre une activité économique traditionnelle, en créer une nouvelle ou trouver un emploi, l'acteur économique partait de données familiales pour mettre en place une stratégie professionnelle. C'est par le patrimoine hérité, la transmission des savoir-faire, l'association parents-enfants, l'inscription de l'individu dans un espace socialisé, que ce dernier réussissait à trouver un emploi, créer ou développer son entreprise. Preuve du rôle essentiel joué par ces paramètres dans la stratégie professionnelle élaborée par les locaux, l'absence totale de ces points d'appui pour le nouvel arrivant.

Au travers de cette prise en considération de la famille comme intervenant dans les processus d'installation des actifs, apparaissait une lecture qualitative de l'emploi tout à fait nouvelle. En inscrivant l'individu dans son environnement social et familial, puis en suivant son parcours professionnel, l'équipe mettait en avant l'importance de l'attache territoriale de l'individu dans l'élaboration de sa stratégie économique, puis signalait le caractère souvent évolutif des pratiques d'emploi au cours du temps, processus qui peut conduire à l'élaboration de stratégies d'entreprise.

b. Objectifs opérationnels

A côté des objectifs scientifiques poursuivis, aussi bien sur le plan méthodologique (combinaison d'approches à la fois qualitative et quantitative), qu'au travers d'une approche privilégiant l'individu dans sa relation à l'environnement familial et social, il s'agissait bien de faire valoir un certain nombre d'objectifs directement opérationnels.

Parmi ceux-ci, retenons tout d'abord, la volonté de faire reconnaître l'importance de la pluriactivité par les instances dirigeantes. En effet, les lacunes statistiques sur l'emploi saisonnier et la pluriactivité, comme sur l'emploi non salarié en général, avaient été jusqu'alors, le résultat d'une situation économique marquée depuis la fin du XIX^{ème} siècle par la primauté du salariat à plein temps. Une forme d'emploi donc, devenue la référence de l'appareillage statistique national, qui laissait dans l'ombre les autres formes d'emploi considérées comme marginales, voire passistes. Seul l'appareillage statistique du Ministère de l'Agriculture reconnaissait encore l'existence de la pluriactivité agricole et comptabilisait pour la profession, ce qu'on appelait alors, les double-actifs. Compte tenu de la saisonnalité de l'activité touristique, particulièrement en zone de montagne, il s'agissait donc de procéder à un recensement exhaustif des pratiques d'emploi dans plusieurs zones afin de fournir des statistiques fiables, capables de dire ce qu'il en était de cette forme d'emploi non recensée jusqu'alors. Nous reviendrons plus loin sur les résultats des enquêtes menées dans plusieurs zones. En attendant, soulignons que l'hypothèse de départ avait toutes les raisons d'être vérifiée.

- Elaborer une méthodologie de recensement de la pluriactivité touristique à grande échelle

A partir d'une approche expérimentale, réalisée dans plusieurs zones tests, il s'agissait également d'élaborer progressivement une méthodologie capable d'appréhender de manière exhaustive la nature et l'importance de la pluriactivité autre qu'agricole. Etre en mesure de proposer une méthodologie fiable, reproductible à l'échelle de toutes les zones rurales à vocation touristique.

- Adapter la formation à la pluriactivité

Sur ce point, les résultats proposés seront en deçà des espoirs formulés, et ce, pour des raisons qui tiennent à la nature même des enquêtes insuffisamment centrées sur ce volet. En attendant, le désir d'appréhender cette dimension potentiellement opérationnelle, aura permis de souligner la nécessité d'adapter les formations aux réalités des pluriactifs et des saisonniers : des formations correspondant à leurs besoins extrêmement diversifiés, prenant en compte la nécessité de mieux connaître son environnement institutionnel et socio-professionnel, ainsi que la réglementation en matière de protection sociale ; tout ceci dans le respect d'un planning de formation prenant en compte la saisonnalité des activités.

- Faire reconnaître la pluriactivité touristique comme statut professionnel et favoriser la naissance d'un seul organisme collecteur des cotisations sociales des pluriactifs

Pour finir, il était essentiel de défendre l'importance de la pluriactivité touristique auprès des organismes collecteurs, afin de simplifier un processus de déclaration extrêmement complexe, témoignant d'un véritable parcours du combattant pour les saisonniers, qui cumulaient les déclarations en tous genres.

4. Terrains d'étude

Au moment de mon arrivée au CEMAGREF, l'équipe consacrait l'ensemble de ses activités à la conduite d'une Action Thématique Programmée (ATP) sur les « systèmes d'emploi locaux en montagne »⁶. Elle avait déjà engagé à ce propos des recherches dans la vallée de l'Arvan en Maurienne et prévoyait de poursuivre les investigations dans d'autres zones.

Il y eut ainsi une étude effectuée dans le Briançonnais⁷, à laquelle je participais dès mon arrivée, par un travail de recensement et d'analyse des pratiques d'emploi dans la station de sports d'hiver de Montgenève⁸, tandis que le reste de l'équipe s'attachait à travailler sur les communes de la vallée.

⁶ Gerbaux F, Perret J, Matteudi E, Micheels C, op cit.

⁷ Gerbaux F, Perret J, Matteudi E, Micheels C, La pluriactivité dans le Briançonnais, pratiques et stratégies, Cemagref-Inerm, Cerat-IEP, Ardem, Collectif, 1987, 43p.

⁸ Matteudi E, Pratiques d'emploi, stratégies et réseaux économiques à Montgenève, Cemagref-Inerm, IUG, Grenoble, 1986, 128p.

Pour Montgenèvre, comme pour les autres communes étudiées, la méthodologie mise en œuvre consistait à identifier l'ensemble des entreprises présentes sur le territoire, à compléter ce recensement par l'exploitation de la liste électorale avec des informateurs locaux, puis à mener des entretiens auprès d'un échantillon d'acteurs économiques représentatifs des différents secteurs d'activité recensés.

Il y eut ensuite, à la demande de « Alpes du Sud Développement⁹ » et du Commissariat aux Alpes du Nord, la réalisation d'une étude dans la vallée de l'Ubaye¹⁰. L'objectif de ce travail était de mesurer et décrire les pratiques d'emploi de la population active jeune de trois communes touristiques de la vallée : Jausiers, Enchastrayes (Le Sauze) et Uvernet-Fours (Praloup). Afin d'obtenir le recensement le plus large possible de la pluriactivité, l'identification des activités des résidents permanents fût réalisée à partir de la méthode utilisée dans l'Arvan et le Briançonnais. L'analyse portera au final sur 240 actifs âgés de 18 à 35 ans répartis sur les trois communes citées plus haut.

Il y eut encore le Chablais¹¹, dans lequel un important travail d'enquête fût réalisé à la demande du Commissariat au Massif des Alpes du Nord à l'échelle des cantons d'Evian, Thonon, Abondance et le Biot, où se trouvent les stations de Morzine et Avoriaz. Sans avoir été associé personnellement à l'étude de cette zone, le travail a consisté à mener une recherche systématique de toutes les sources d'information pouvant approcher de près ou de loin la pluriactivité et le travail saisonnier. Une telle démarche a eu des conséquences sur la suite des travaux de l'équipe, car une source statistique est apparue comme relativement pertinente pour effectuer le décompte des pluriactifs à l'échelle des cantons : le fichier des déclarations de revenus de la Direction Générale des Impôts. Partant de l'hypothèse que les statistiques ne permettraient pas de fournir des éléments suffisants sur les aspects liés à la formation, la résidence, les lieux de travail, une enquête sur un échantillon d'entreprises fût réalisée en parallèle ; et des entretiens approfondis auprès de pluriactifs s'attachèrent à observer les cheminements professionnels, les formations, les trajectoires sociales, le rôle du patrimoine et des réseaux sociaux dans l'installation, les problèmes d'insertion professionnelle et sociale.

Pour finir, une dernière étude, en binôme avec Jacques Perret¹², fût réalisée sur l'ensemble du département de la Savoie. Commandée par la DATAR et les chambres consulaires du Département, elle consista à réaliser un recensement de la pluriactivité à l'échelle du département, à partir de la méthodologie progressivement testée au cours de plusieurs des études précédentes : celle de l'exploitation des déclarations de revenus de la Direction Régionale des Impôts de Lyon, qui contiennent de façon anonyme l'ensemble des revenus déclarés par chaque foyer fiscal : activités salariées, agricoles, commerciales et non commerciales.

⁹ Structure associative impliquée dans la conduite d'études et d'expertises sur le développement local.

¹⁰ Matteudi E, Les pratiques d'emploi dans la vallée de l'Ubaye, Cemagref-Inerm, 1997, 26p.

¹¹ Gerbaux F, Perret J, La pluriactivité dans le bassin d'emploi du Chablais, DATAR - Commissariat Alpes du Nord, avril 1988, 56p.

¹² Matteudi E, Perret J, La pluriactivité en Savoie, Les combinaisons d'activité des agriculteurs, commerçants et professions libérales, étude commandée par les chambres de commerce, d'Agriculture et de Métiers de la Savoie et la Datar, Cemagref-Inerm, 1989, 35p.

5. Résultats

Sans chercher à faire une synthèse exhaustive des résultats de l'ensemble de ces études, je rappellerai ceux qui me paraissent essentiels au regard de la démarche personnelle que je vais engager par la suite.

Au delà de la méthode progressivement mise en place pour recenser la pluriactivité à l'échelle de vastes territoires (de la commune au département), en dehors également de l'intérêt de souligner l'importance du phénomène et de défendre la création d'un guichet unique pour les cotisations sociales des pluriactifs, il y avait à mes yeux, des résultats troublants, qui feront l'objet de mes futurs questionnements.

Le premier consistait à découvrir des pratiques d'emploi très différenciées d'un territoire touristique à l'autre. Ainsi, les stratégies d'emploi semblaient s'inscrire dans une démarche essentiellement entrepreneuriale dans la vallée de l'Arvan, tandis que les combinaisons d'activités semblaient davantage axées sur l'emploi salarié dans des zones touristiques comme celles de l'Ubaye ou du Briançonnais. Des zones touristiques marquées donc par l'existence de pratiques d'emploi plus ou moins dynamiques, dont l'importance de la pluriactivité n'éclairait en rien les différences.

Des pratiques d'emploi qui témoignaient également de l'importance de l'économie informelle (travail au noir, agriculture d'auto-consommation, auto-construction, etc...), mais selon des trajectoires différentes d'un individu ou d'un ménage à l'autre, voire d'une zone à l'autre. Ainsi, le patrimoine, l'entraide familiale, les réseaux de sociabilité offraient à certains, les conditions idéales pour créer ou développer leur entreprise, tandis que d'autres exploitaient les mêmes avantages pour sécuriser un emploi permanent ou plusieurs activités peu contraignantes.

A partir de ces observations, de nouvelles interrogations émergèrent : Pourquoi y avait-il des stations où l'initiative privée semblait plus importante que d'autres ? Quelles explications donner à ces différences ? Était-ce à nouveau une affaire de modèle de développement ? De crise du marché touristique qui avait tendance à toucher plus particulièrement certaines stations ? Fallait-il revenir sur les critères techniques évoqués en amont : degré d'enneigement, capacité du domaine skiable, etc... ?

A la suite du travail de recensement et d'analyse des pratiques d'emploi dans plusieurs zones touristiques, la thèse, menée au sein du CEMAGREF, mais financée par une bourse d'allocataire du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, a donc eu pour objectif de chercher à comprendre pourquoi certaines zones rurales à vocation touristique semblaient globalement plus dynamiques que d'autres en terme d'emploi, en même temps que les processus de développement y semblaient davantage maîtrisés par les acteurs locaux.

II. LES STRUCTURES FAMILIALES COMME CLÉ DE COMPRÉHENSION DES PRATIQUES D'EMPLOI ET DES FORMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Afin d'expliciter la formulation progressive de mon sujet de doctorat et l'ensemble des hypothèses, rappelons que dans les études menées par l'équipe de recherche du CERAT et du CEMAGREF, le rôle de la famille était apparu déterminant dans l'analyse des pratiques d'emploi. C'est en effet la part du patrimoine hérité qui permettait aux acteurs de s'engager professionnellement dans tel ou tel domaine d'activité. De même, que c'est à partir de celui-ci que l'individu était capable de développer des stratégies entrepreneuriales innovantes, ou, au contraire, de reproduire in extenso l'activité des parents.

Il semblait donc intéressant de creuser cette observation, d'autant plus qu'à cette époque, un certain nombre de travaux pointaient l'existence d'organisations familiales différentes d'un espace à l'autre, organisations familiales qui semblaient avoir une incidence sur les pratiques d'emploi exercées par la population locale.

1. Le contexte scientifique de la thèse

Avant d'en venir aux hypothèses formulées dans le cadre de la thèse, il paraît nécessaire de revenir sur le contexte scientifique propre aux questions qui vont dorénavant alimenter ma réflexion.

A la suite des observations réalisées par l'équipe à laquelle j'appartenais, je m'engageais donc dans une étude plus approfondie du rôle potentiel de la famille dans les pratiques d'emploi observées, avec la perspective d'approfondir l'hypothèse que je formulais progressivement à propos du rôle de la famille, de ses formes d'organisations spécifiques et de ses incidences sur le développement local.

Deux types d'approche et d'apport marquèrent l'approfondissement de ma réflexion et la démarche que j'allais engager :

a. Des études soulignant l'existence et le rôle de systèmes familiaux dans le développement territorial

Il y eut tout d'abord, dans le prolongement des travaux d'E. Angelini et de C. Magni, les travaux réalisés par un certain nombre de géographes et sociologues dans des zones touristiques et industrielles ; des travaux qui mettaient en lien organisation familiale et formes du développement local :

C'est par exemple P. Préau, qui dans les conclusions d'une recherche effectuée à Courchevel en 1983, analysait le changement social à partir d'un faisceau de comportements familiaux très différenciés dans l'acquisition des signes extérieurs de richesse et le choix des professions de la seconde génération par rapport à celles des parents. Pour étayer son observation, il formulait alors l'hypothèse de l'existence d'un système familial de type autoritaire, avec inégalité des frères et des sœurs, qui aurait peser sur les formes du développement local et le comportement des individus : réflexe de fractionner le

patrimoine, même au prix d'une transmission inégalitaire entre les enfants, idéal de coopération fraternelle, fortes normes de comportements au service de la solidarité familiale et villageoise, mélange d'intégration verticale et de fermentation individualiste, sociétés fondamentalement consensuelles refusant les luttes idéologiques de classes.

C'est encore la recherche de L. Freschi et B. Poche (1988) sur le Haut Adige dans le Tyrol Italien, qui, à propos de l'étude du Maso-Chiuso, exploitation agricole dominante dans la région, témoignait d'une forme d'organisation spécifique, responsable selon eux, du maintien de l'agriculture et du développement d'un agro-tourisme maîtrisé par la population locale.

Une véritable organisation traditionnelle donc, fondée sur la propriété privée indivisible, dans laquelle l'héritier devait indemniser les cohéritiers et s'assurer de faire vivre cinq personnes sur le domaine. Une instance locale des Masi-Chiusi également présente, pour assurer le fonctionnement de l'ensemble et veiller à l'équilibre économique des exploitations et de la vallée : si jamais les revenus étaient trop élevés, l'instance pouvait se charger de soustraire des parcelles au domaine. A l'inverse, si elle était insuffisante à nourrir des personnes, l'exploitation pouvait perdre le statut évoqué.

Forme d'organisation extrêmement singulière, l'analyse du Maso-Chiuso souligna pour nous à la fois le rôle primordial de la famille dans l'organisation économique, mais aussi, le rôle essentiel d'une organisation collective veillant à l'équilibre de l'ensemble.

Il y eut enfin les travaux réalisés par A. Bagnasco (1988) sur la Toscane, qui témoignait du rôle essentiel de la famille mezzadrile dans le passage d'un monde agricole à un système industriel de PME/PMI dynamiques. De type communautaire, les rapports de parentèle y étaient extrêmement structurants et la mise en commun des revenus, systématique. Cela permettait au groupe de servir de banque et d'assurer la première main d'œuvre lors de la création d'une entreprise. Ainsi, lorsque le monde rural traditionnel entre en crise, le mode d'organisation familiale permet d'envisager plus facilement la transition, tout en donnant naissance à des entreprises dont le fonctionnement est emprunt des règles et des coutumes du passé. Aux hommes chefs de famille de diriger l'entreprise, et aux femmes, personnes âgées et enfants, d'occuper les rôles de collaborateurs occasionnels et de travailleurs non déclarés.

De son côté, E. Ritaine (1987), dont les travaux portaient également sur Prato, soulignait l'existence d'une société pré-disposée, dotée de structures sociales et de relations (la famille, les réseaux inter-entreprises) capables de protéger celui qui veut créer ou développer son entreprise.

Sans être dans l'approche comparée des systèmes familiaux, ces études ont eu pour avantage de souligner, sur leur propre terrain d'étude, le rôle d'une organisation familiale spécifique et ses incidences sur le développement local. Des travaux donc, qui confortaient l'idée de questionner davantage le rôle de la famille et ses modes d'organisation spécifiques à l'échelle territoriale.

b. Des études analysant les pratiques successorales et la constitution de systèmes familiaux territorialisés

A la suite de cette première étape d'investigation, j'eus le besoin de poursuivre les recherches du côté des travaux réalisés par un certain nombre d'anthropologues sur les pratiques successorales et la géographie des formes familiales. Parmi ceux-ci, je rappellerai les travaux réalisés par Le Play et le groupe de la Science Sociale en 1875 sur les systèmes familiaux existants en France et l'apport du travail de A. de Brandt (1901) sur les pratiques successorales dans la France du XIX^{ème} siècle. J'évoquerai également l'important travail de M. Salitot (1988) sur les formes d'héritage en Franche Comté, dont le contenu offrait un intérêt à la fois scientifique et méthodologique pour l'observation et l'analyse des pratiques successorales à l'échelle micro-régionale.

Il y eût ensuite et surtout, le rôle déterminant des premiers travaux de H. Le Bras et E. Todd sur la géographie des formes familiales à l'échelle de la France (1981), puis ceux de E. Todd seul, à l'échelle de l'Europe (1990) ou de la planète (1983, 1984). De toute évidence, leurs travaux offraient à mes yeux un intérêt majeur à quatre niveaux :

☞ Une définition des systèmes familiaux tout d'abord, basée sur l'existence de critères qui avaient une corrélation directe avec ma problématique : le mode de transmission du patrimoine et la co-résidence des générations. Deux critères qui permettaient de saisir le caractère libéral ou autoritaire du rapport parent-enfants et le caractère égalitaire ou non égalitaire de la relation de fraternité. L'indicateur d'égalitarisme était celui des coutumes d'héritage qui permettaient une classification des systèmes familiaux en types égalitaires et non égalitaires. L'indicateur d'autoritarisme ou de libéralisme était déterminé par la cohabitation sous le même toit de deux ou trois générations. Ainsi, un modèle autoritaire entraînait une interdépendance des générations, favorisait la constitution de ménages à trois générations. Un modèle libéral de relations entre parents et enfants assurait au contraire une émancipation rapide et complète des enfants dont le mariage supposait la formation d'une unité domestique nouvelle.

Même si la définition semblait relativement simpliste et pas forcément révélatrice de bien des formes d'autoritarisme ou de libéralisme familial, elle offrait l'avantage de conforter mon choix de prendre en compte les pratiques successorales dans ma définition des systèmes familiaux.

☞ Ensuite, la mise en avant d'une relation entre systèmes familiaux et dynamiques sociales et territoriales. A partir d'une actualisation de la géographie familiale, E. Todd et H. Le Bras, faisaient en effet un lien entre familles et sociétés beaucoup plus systématique que toutes les recherches effectuées jusqu'alors, lien qui pouvait se décliner à bien des niveaux de l'organisation économique, sociale et politique, offrant par là même, une clé d'interprétation globale particulièrement séduisante, même si on est en droit de questionner les limites d'une lecture mono-paradigmatique.

☞ Enfin, l'idée que les structures familiales, même si elles n'existaient plus aujourd'hui sous leur forme traditionnelle, jouaient cependant encore un rôle sur les comportements actuels.

Des formes familiales passées qui constituaient donc de véritables paramètres anthropologiques déterminant encore les formes de développement et d'organisation des sociétés.

☞ Pour finir, rappelons que E. Todd associait aux structures familiales, une seconde valeur explicative des processus de développement : celle des systèmes agraires. A un système familial correspondait ainsi généralement une organisation agricole dont les caractéristiques entretenaient des liens d'affinité avec les coutumes successorales et la co-résidence des générations. Ce qui tendait à démontrer que ces deux éléments de structure sociale devaient être considérés comme distincts, constituant ensemble les fondements historiques des sociétés.

Ce type d'observation aura pour moi une portée immense, notamment au regard des travaux réalisés par Ch. Amouroux (1985), qui, à propos des stations de Tarentaise et de Maurienne, montrait en quoi l'activité agricole et les modes d'appropriation du foncier permettaient d'expliquer les modes de développement touristique. Pour lui, le développement massif des stations intégrées en Tarentaise s'expliquait en grande partie, par l'existence d'une organisation agro-pastorale communautaire. Les alpages d'altitude sur lesquels chaque agriculteur mettait en estive son troupeau de vaches, appartenaient à la commune. Cela permettait ainsi aux habitants de bénéficier de l'usage de terres dont ils n'étaient pas propriétaires et de participer à la production quotidienne de fromages de Beaufort, dont la fabrication de chaque meule nécessitait la présence simultanée de 100 vaches laitières.

Au moment du repérage des espaces destinés à devenir les nouvelles stations de sports d'hiver par le SEATM, la négociation du foncier auprès d'un seul interlocuteur, en l'occurrence le Maire, a été ainsi un critère non avoué, mais indispensable, pour mener rapidement les négociations liées à l'acquisition du foncier. C'est d'ailleurs, toujours selon Ch. Amouroux, ce qui explique la faible présence des stations intégrées en Maurienne où la gestion agro-pastorale traditionnelle était fort différente de celle de la Tarentaise : une gestion essentiellement individuelle, sur une multitude de petits alpages privés, permettant la production de tomes de Savoie, dont la fabrication quotidienne nécessitait la présence de dix laitières seulement.

Une analyse de la gestion agro-pastorale de deux vallées de Savoie, qui, en lien avec l'articulation proposée par E.Todd, allait donc définitivement me convaincre de poursuivre mes recherches dans le double sens des systèmes familiaux et agraires.

2. Objectifs de la thèse¹³

Pour mener à bien mon travail d'investigation, je souhaitais travailler sur de nouveaux terrains, à priori contrastés dans leur mode de développement touristique, mais aussi dans les stratégies professionnelles adoptées par la population locale.

Choix fut donc fait de travailler sur trois zones touristiques situées dans le département de la Savoie :

- Le Beaufortain avec les trois communes de Villard-sur-Doron, Beaufort-Arêches, et Hauteluce ;
- La Vallée de l'Isère en Tarentaise avec les communes d'Aime et Macôt, supports des stations intégrées de la Plagne ;
- La Vallée des Belleville en Tarentaise avec la commune de Saint-Martin de Belleville, support des deux stations intégrées des Ménuires et de Val-Thorens.

Plusieurs raisons justifiaient ces choix :

Il y avait tout d'abord le contexte économique local. De manière générale, la Savoie, et plus particulièrement les vallées de Tarentaise et du Beaufortain, constituaient des espaces touristiques de renommée. Qu'il s'agisse d'un développement massif récent pour la Tarentaise ou d'une tradition ancienne pour le Beaufortain, nous observions des espaces où l'activité touristique représentait l'essentiel des ressources économiques.

A côté de l'intérêt que constituait l'importance du tourisme, nous avons retenu la présence de stations totalement différentes dans leur histoire et leur développement, comme dans leur forme actuelle :

Beaufort-Arêches était une station village qui connaissait depuis le début du XX^{ème} siècle un développement lent et diffus, maîtrisé par la population locale et articulé à une activité agricole encore florissante. L'histoire locale présentait l'image d'un milieu dans lequel les difficultés auxquelles sont généralement confrontées les régions de montagne, pesaient peu sur le présent. Image d'un modèle agro-touristique de type autrichien revendiqué par les acteurs locaux et diffusé par les médias, la commune de Beaufort constituait un exemple presque mythique du développement rural.

¹³ Matteudi E, L'enfance de la montagne, structures familiales, capacité d'entreprendre et développement touristique, Thèse de doctorat d'université, spécialité « urbanisme et aménagement », Université Pierre Mendès France de Grenoble, mai 1992, 409p

La thèse donna lieu ensuite à sa transformation en ouvrage publié sous le titre « Structures familiales et développement local », Préface de Todd E, l'Harmattan, Paris, 1997, 334p.

Il y eut également deux articles issus de ce travail, parus dans deux ouvrages collectifs :

- « Tourisme, développement et anthropologie », Stratégies économiques et structures familiales dans trois vallées de Savoie soumises à l'activité touristique, in « Tourisimes, touristes, sociétés » (sous la direction de Michel F.), l'Harmattan, Tourisme et sociétés, 1998, pp153-158.

- « Développement touristique local et spécificités territoriales », in « Le tourisme diffus », (sous la direction de Vitte P. et Jamot C.), Publication du CERAMAC n°8, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 1995, pp 63-72

Les Ménuires-Val Thorens et la Plagne étaient des stations intégrées qui se présentaient comme les plus gros pôles touristiques de l'ensemble de la zone montagne française avec la vallée de Chamonix. Stations implantées dans les années 1960, sur des sites vierges, elles offraient de grandes capacités d'accueil touristique, tout en s'étant spécialisées dans cette unique activité. Conséquences de la politique nationale des années 1960 en matière d'aménagement de la montagne, elles présentaient l'image « d'usines à ski », marquées néanmoins, par des différences en terme de développement. Ainsi, la Plagne apparaissait comme un modèle de station touristique dont la greffe sur le milieu local ne semblait pas avoir eu lieu, tandis que les Ménuires, constituaient l'exemple d'une station intégrée où la population locale, après une phase d'adaptation, tentait de s'inscrire dans le développement touristique en déplaçant celui-ci au niveau du chef-lieu, là où justement elle se trouvait en possession de l'espace.

Par conséquent, il semblait intéressant d'analyser comment dans des circonstances de développement apparemment semblables, les processus d'inscription de la population locale vis-à-vis de l'activité touristique, avaient considérablement varié.

3. Hypothèses

Les terrains d'étude une fois retenus, l'objectif de la recherche allait consister à analyser les stratégies économiques de la population locale et à tenter de comprendre les différences spatiales observées en matière d'emploi et de maîtrise du développement par les acteurs locaux. Pour tenter de répondre à cet objectif, hypothèse a donc été formulée, d'accorder aux structures familiales et à l'organisation agro-pastorale, un rôle essentiel dans l'explication du phénomène.

Au travers de ce regard porté sur la famille et les formes d'organisation agricole, le passé devait éclairer le présent. Chaque vallée, voire chaque commune semblait en effet posséder historiquement des systèmes familiaux et agro-pastoraux spécifiques, systèmes qui devaient conduire à des formes d'évolution économique et sociale fort différentes d'une communauté à l'autre. Ainsi, en 1960, au moment du boom touristique, les sociétés locales devaient se trouver dans des contextes économiques et sociaux contrastés. Dans certains cas, le tissu économique et social serait fort et la collectivité apparaîtrait apte à maîtriser son développement en impulsant de nombreuses initiatives privées. Dans d'autres, la vie économique et sociale serait par contre en crise et la communauté incapable d'initier de nouvelles activités.

A cours des trente années suivantes, ce phénomène se poursuivrait pour faire des stations touristiques, des lieux où l'initiative privée pourrait être forte ou non, le développement touristique maîtrisé par la population locale ou non.

4. Méthodologie

Pour faire la démonstration de cet ensemble d'hypothèses, nous avons donc décidé de mener une investigation historique des systèmes familiaux et des systèmes agraires

rencontrés sur les trois terrains retenus, investigation qui remonte au milieu du XIX^{ème} siècle et parcourt plus d'un siècle d'histoire de ces sociétés.

La méthode employée a été celle de la lecture de généalogies familiales sur cinq à six générations, à partir desquelles nous avons reconstitué l'histoire de vie de chacun des membres et observé dans le détail les formes de transmission du patrimoine. Le recensement de telles informations (activités déclarées, mais aussi informelles ; part du patrimoine héritée par chacun) a nécessité de gagner progressivement la confiance des personnes rencontrées, puis de vérifier les informations transmises par l'étude du cadastre et la rencontre répétée d'informateurs indirects.

Au final, pour s'assurer de la représentativité de notre échantillon, nous avons mené des enquêtes complémentaires, mais plus superficielles, auprès de nouvelles familles. Un certain nombre d'entretiens avec des spécialistes de l'histoire locale et la consultation de tous les documents susceptibles d'approfondir notre recherche : archives communales, testaments familiaux déposés aux archives départementales, travaux historiques, etc... ont été également réalisés.

5. Résultats

Au terme de quatre années de recherche, l'histoire des trois communautés savoyardes a révélé l'existence de structures familiales et agro-pastorales contrastées, générant des évolutions économiques et sociales très différentes les unes des autres, particulièrement à partir des années 1960, quand le développement massif du tourisme bouleverse le fonctionnement de l'économie locale.

Les systèmes familiaux découverts à l'échelle des trois vallées étudiées

1. La **famille souche « parfaite »** est déterminée par des rapports inégalitaires entre collatéraux (transmission du patrimoine à l'aîné des garçons), une corésidence systématique des générations héritières, une transmission rigoureuse des règles familiales par l'héritier, et des comportements économiques hétérogènes et évolutifs des cadets au fil des générations qui ne contrarient pas le modèle familial dont ils sont issus puisqu'ils quittent le pays.

2. La **famille souche « imparfaite »** est déterminée par des rapports familiaux quasi-égalitaires entre collatéraux masculins (transmission du patrimoine à l'aîné des garçons, mais dédommagement des cadets), une cohabitation systématique des générations héritières, une transmission rigoureuse des règles familiales par l'héritier, et une prise en considération des cadets par le principe des dédommagements (formation, part du patrimoine non-agricole) qui se traduit par des comportements économiques hétérogènes sur place.

3. La **famille communautaire « ouverte »**, est déterminée par des rapports quasi-égalitaires entre collatéraux masculins (pratique de la loi du « quart » pour la transmission du patrimoine), une corésidence possible, mais pas systématique des générations, une définition « élargie » de la famille par éclatement du patrimoine et des normes familiales entre les mains de plusieurs des collatéraux, et un modèle stable et producteur de comportements économiques homogènes.

4. La **famille nucléaire « moderne »** est déterminée par des rapports égalitaires entre les collatéraux (partage du patrimoine), l'absence de cohabitation des générations héritières, et un modèle familial évolutif, producteur de comportements économiques hétérogènes.

Les structures agro-pastorales présentes dans le Beaufortain et en Tarentaise

Par structure agro-pastorale, il faut entendre le mode d'utilisation et de répartition du foncier, les formes de coopération agricole et les relations économiques entre agriculteurs.

Dans les communes étudiées, celle-ci est tantôt communautaire ou collective, tantôt individualiste ou privée. Une organisation agro-pastorale « communautaire » se définit par la présence d'organisations collectives (coopératives laitières) et par la gestion communautaire de la terre (fruits communs sur lesquels on mène paître les troupeaux du village). A l'inverse, une organisation agro-pastorale « individualiste ou privée » se caractérise par une gestion essentiellement familiale des activités et une propriété privée de la terre.

Sans reprendre ici les résultats détaillés de ce travail, nous voudrions insister sur trois points qui nous ont paru essentiels :

a. Une grille de lecture des sociétés rurales marquée par la prise en compte des structures familiales et des systèmes agraires

Assurément, les trois zones observées ont montré, plus qu'on aurait pu l'imaginer au départ, des articulations surprenantes :

Ainsi, la co-existence de deux modèles familiaux dans le Beaufortain, ceux de la « famille souche parfaite » et « imparfaite » et l'existence d'une organisation agro-pastorale privée expliquent que nous ayons été en présence d'une société historiquement hiérarchisée. Par sa transmission inégalitaire du patrimoine, la famille produisait dans le système agro-pastoral traditionnel, une société divisée en deux groupes : les aînés, propriétaires de la terre, et les cadets, exclus du patrimoine agricole. A cette division première de la société qu'imposait les règles familiales, venait s'ajouter une répartition inégalitaire du foncier agricole entre petits agriculteurs et alpagistes qui renforçait la stratification sociale générée par la famille. Ainsi, avait-on affaire à une société profondément inégalitaire où le pouvoir économique et politique était détenu par le monde des aînés, et des aînés détenteurs des grandes montagnes en particulier. Société hiérarchisée, le Beaufortain se définissait aussi par la quasi-absence de structures collectives. L'ensemble des règles qui définissait les rapports entre agriculteurs était essentiellement d'ordre privé.

A Saint-Martin de Belleville, la présence d'un système familial de type communautaire « ouvert », en liaison avec une répartition égalitaire du foncier, témoignait d'une société rurale relativement homogène et égalitaire. En partageant les terres familiales entre chacun des descendants, la famille participait à un mouvement d'homogénéisation de la population, renforcé par un contrôle des comportements économiques et sociaux hors-norme. A ce modèle familial, était associée une organisation agro-pastorale privée, où chaque famille gérait son exploitation sans faire appel à l'existence de structures communautaires. Totalement indépendants les uns des autres, les paysans n'établissaient aucunes relations économiques entre eux, ni même de réelles relations entre les nombreux hameaux présents sur le territoire communal.

A Aime et Macôt, la présence d'un système familial souche « parfait », articulé à une organisation agro-pastorale communautaire, généraient à l'inverse de Beaufort, une société

relativement égalitaire. La difficile gestion de petites exploitations agricoles et la nécessité de faire appel à la collectivité pour réussir à survivre, poussaient les familles à accepter plus facilement les occasions de travail qui pouvaient se présenter localement : usines, mines, scieries, etc... Dans le système traditionnel, la division aînés/cadets n'était pas réellement marquante car le système communautaire de l'activité pastorale avait tendance à niveler les différences sociales, nivellement permis par l'émigration courante des cadets.

b. Des formes d'organisation familiales et agraires conditionnant les dynamiques locales

Assurément, l'organisation familiale et agro-pastorale décrite ci-dessus, conditionnait également la dynamique interne des sociétés et influença les processus de développement jusqu'à la deuxième moitié du XXème siècle.

A Beaufort-Arêches, nous nous trouvons en présence d'une société capable de produire sa propre dynamique de développement au cours du temps, ou, à défaut, de se réapproprier les pressions extérieures en faisant de l'espace, un territoire toujours maîtrisé par la population locale. Ainsi, au XIXème siècle, l'innovation, quand elle existait, venait essentiellement des aînés de chaque famille, et des aînés de la classe sociale dominante en particulier. Puis, au début du XXème siècle, quand le tourisme fit son apparition dans la vallée, l'initiative vint à la fois des aînés, qui donnèrent naissance à des structures collectives dans le domaine agricole (coopérative laitière), mais aussi des cadets dédommagés de la famille souche « imparfaite » qui se saisirent des opportunités qu'offrait le développement du tourisme. La société rurale s'adapta alors aux pressions extérieures en se réappropriant en permanence le développement économique et social de la communauté.

Les Belleville, quant à elles, témoignaient d'une vallée capable de se protéger du monde extérieur, comme de contrôler tout comportement déviant venant de sa propre population. Le mode de transmission du patrimoine, facteur de stabilité, l'absence de cadets et le contrôle social des individus faisaient de Saint-Martin de Belleville une société locale plutôt stable.

A Aime et Macôt, la dépendance économique qu'entretenait la famille vis-à-vis de la collectivité au XIXème siècle, rendait celle-ci économiquement moins forte qu'à Beaufort ou dans les Belleville. De plus, la possibilité de s'employer dans les unités de production locales avait conduit la population à adopter de manière précoce des emplois salariés qui avaient joué sur l'évolution des pratiques successorales. De la famille souche historiquement dominante, nous étions passés à une famille de type nucléaire égalitaire au cours de la première moitié du XXème siècle. Cette évolution conduisit au morcellement accéléré du foncier et à l'accentuation des difficultés agricoles. La gestion à la fois communautaire et égalitaire de l'espace avec présence d'une famille souche dépendante de la collectivité et une structure sociale paysanne homogène conduisit à ce que la famille se plie au changement et non l'inverse.

c. Un développement touristique marqué du sceau de l'histoire

L'arrivée massive du tourisme au cours de la deuxième moitié du XXème siècle ne sembla pas contredire le mouvement observé jusqu'alors, au contraire.

A partir des années 1960, le Beaufortain demeure une société économiquement et socialement forte. L'agriculture continue à constituer un des pivots de la vie économique locale et le tourisme, une activité économique non négligeable, dans un contexte de station-village, maîtrisée par les acteurs locaux. La division symbolique de la société entre aînés et cadets est toujours de mise, avec une activité agricole restant l'apanage des aînés et une activité touristique, devenue le secteur économique privilégié des cadets qui vont peu à peu exercer un contre pouvoir économique et politique à celui des aînés. La famille, cellule économique de base du système agro-pastoral traditionnel, reste ainsi un élément central des formes d'organisation du travail et de la vie locale.

Aux Belleville, la crise économique et sociale que connaît la société locale en 1960 ne permet pas à la communauté de réagir face aux promoteurs. Trop longtemps replié sur lui-même, le système agro-pastoral finit par s'essouffler. Puis, dans un second temps, la société locale fait apparaître ce qui constitue les fondements de son organisation : à savoir le désir toujours ancré dans les esprits de maîtriser, autant que possible le développement, tout en lançant des initiatives privées dans le tourisme. La relative homogénéité de la société traditionnelle demeure dans le contexte touristique, avec un entrepreneuriat plus ou moins généralisé des bellevillois dans le tourisme.

A Aime et Macôt, l'implantation d'unités de production depuis plusieurs décennies, a conduit la population locale à adopter des stratégies salariales, ceci à tel point que la famille souche a totalement disparu. Parallèlement à cette déliquescence des formes familiales traditionnelles, la société locale n'a pas réussi à porter des projets de développement dans des structures collectives qui sont elles-mêmes en crise, d'où le recours à un promoteur extérieur qui n'a pas de mal à s'approprier l'espace pour en faire une station de ski où la population locale reste très faiblement impliquée économiquement comme politiquement. Le salariat continue donc sous d'autres formes que par le passé, mais cette fois dans le contexte touristique.

III. LE SYSTÈME DE VALEURS ET L'APPROCHE « MULTI-CRITÈRES » COMME REGARDS COMPLÉMENTAIRES SUR L'ANALYSE TERRITORIALE

A la suite de la thèse, mes travaux de recherche ont continué à porter sur l'espace rural à vocation touristique, mais à partir d'un regard différent de celui posé précédemment.

Il y eut d'abord l'expérience de responsable d'un programme de recherche sur l'histoire locale à l'Institut de Saint Gervais (1991-1993), structure de recherche-action créée en Haute-Savoie à l'initiative de R. Knafou (Professeur de géographie à Paris VII), co-financée par la Région Rhône-Alpes, la commune de Saint-Gervais et le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Puis, il y eut ma participation aux différents travaux du CERAMAC¹⁴, Centre d'étude et de recherche du département de géographie de l'Université Blaise Pascal à Clermont-Ferrand, avec, principalement, la conduite d'une étude financée par la Région Auvergne et le Ministère de l'Agriculture sur le développement touristique de plusieurs zones rurales auvergnates (1994-1998).

¹⁴ Centre d'Etudes et de Recherches Appliquées au Massif Central

1. Le système de valeurs comme clé de lecture de l'histoire locale à Saint-Gervais

L'expérience saint-gervolaine eut une durée de 18 mois. L'objectif principal de ce travail de recherche visait à reconstituer l'histoire touristique de la commune¹⁵, notamment celle liée au passage de l'hôtellerie thermale de la fin du XIX^{ème} siècle à celle d'un tourisme de sports d'hiver démocratisé à partir des années 1950-1960. Il s'agissait au travers de ces deux périodes singulières de l'histoire locale, de voir comment les acteurs locaux s'étaient inscrits dans l'entrepreneuriat touristique, puis d'analyser la manière dont ils avaient maîtrisé le passage d'une forme à l'autre du développement communal.

Ce travail d'investigation permet d'engager une réflexion collective autour de l'existence ou non d'une identité saint-gervolaine, puis de mener en collaboration avec B. Debarbieux et F. Gerbaux (1994, 1997)¹⁶, un travail de recherche visant à caractériser les formes et le contenu de cette identité. Nous en sommes arrivés à élaborer un schéma de représentations sociales constitutives d'une identité locale déterminante pour comprendre les modes de régulation sociale et expliquer les formes du développement économique local au cours du temps.

Ce travail sur les représentations fit émerger tout d'abord deux grandes catégories de valeurs :

- Des valeurs socio-territoriales reposant sur la reconnaissance par l'avoir (le patrimoine agricole dans le contexte traditionnel, puis la propriété immobilière et économique dans le contexte touristique) et la reconnaissance par l'enracinement au lieu (les réseaux familiaux et personnels, ainsi qu'une bonne connaissance de l'espace local).
- Des valeurs socio-économiques reposant principalement sur l'idée d'indépendance et d'autonomie, combinées au fait de rester maître chez soi.

A partir du repérage de cet ensemble de valeurs dominantes, nous avons observé l'existence de pratiques sociales en lien direct avec ces valeurs, permettant par là même d'interpréter plus facilement le fonctionnement et l'évolution de la société locale :

- Il y a tout d'abord l'attrait évident du statut de travailleur indépendant repérable au travers de l'analyse des CSP, mais aussi à partir d'une enquête effectuée à cette époque là, auprès des jeunes saint-gervolains qui, percevaient très nettement dans ce statut professionnel, le statut « idéal ».
- Il y a ensuite, l'attachement à la petite entreprise familiale, aussi bien dans le tourisme que dans l'agriculture.

¹⁵ Matteudi E, Histoire du tourisme à Saint-Gervais, L'implication de la société locale dans le développement touristique, Etude réalisée dans le cadre du programme de recherche "Histoire locale", Institut de Saint-Gervais, 1993, 70p.

Matteudi E, « Variations sur l'analyse de l'histoire », in « l'Institut de Saint-Gervais », Recherche-action dans la montagne touristique, Collectif (sous la direction de R. Knafou), Belin, coll. Mappemonde, Paris, 1997, Chap 11, pp 131-151.

¹⁶ Debarbieux B, Gerbaux F, Matteudi E, Le système local des valeurs à Saint-Gervais, Institut de Saint-Gervais, 90p, 1994.
B. Debarbieux B, Gerbaux F, Matteudi E, « Des valeurs, des représentations, un système local », in « l'Institut de Saint-Gervais », Recherche-action dans la montagne touristique, collectif (sous la direction de Knafou R.), Belin, coll. Mappemonde, Paris, 1997, Chap 10, pp109-129.

- Il y a encore un attachement au territoire qui contribue à retenir une partie des jeunes entrant sur le marché du travail et à faire en sorte que celui-ci reste fermé aux personnes extérieures.

- Pour finir, la valorisation de l'autonomie trouve dans le rapport au territoire, des formes d'expressions sociales très claires. Les propriétaires fonciers ont tendance à rejeter toute contrainte externe dans la gestion de leurs biens, même si cette contrainte provient de la commune elle-même. A une autre échelle, la collectivité se méfie de toute initiative venue de l'extérieur, que ce soit celle des résidents secondaires, des grands opérateurs touristiques nationaux et internationaux ou des pouvoirs publics.

De par ses éléments et ses caractères dérivés, le système de valeurs saint-gervolain a permis à la société locale de réagir à la sollicitation touristique et de créer les bases d'un développement touristique important. La capacité à entreprendre des habitants, conjuguée à l'existence de patrimoines fonciers et de stratégies familiales de gestion de ces patrimoines ont permis à des individus, de plus en plus nombreux au fil du temps, de saisir des opportunités nées de l'intérêt porté au lieu par les touristes. Le système lui-même garantissant une certaine reproduction sociale des valeurs et des statuts, le développement touristique a pu intervenir dans un contexte de relative permanence sociale et culturelle. Saint-Gervais a donc pu échapper aux principales sources de déstabilisation sociale souvent rencontrées dans les systèmes touristiques. Le mode de gestion dominant du patrimoine, la fréquence des petites entreprises, la capacité des habitants à changer d'activité sont autant de facteurs qui ont facilité l'enracinement du tourisme. En outre, l'attachement au lieu a été une garantie de stabilité de la main d'oeuvre et d'un savoir-faire touristique local.

Toutefois, les effets pervers de ce système de valeurs existent. Le modèle de l'entreprise familiale autonome fondé sur la gestion du patrimoine a inhibé l'émergence de logiques entrepreneuriales et la naissance de véritables projets collectifs ; d'où la crise rencontrée par le système saint-gervolain à partir des années 1980, quand l'économie touristique nécessite de s'adapter très rapidement à la crise.

Avec ce travail de recherche effectué en Haute Savoie, Il y avait donc, à ce stade de mon parcours, une volonté toujours présente d'éclairer le présent à partir de l'histoire, mais selon une clé de lecture différente de celle des structures familiales : celle des valeurs sur lesquelles une société locale peut se fonder, puis déterminer les formes de son devenir économique. Rétrospectivement, cette expérience a offert une clé de lecture intéressante et complémentaire de celles permises par les structures familiales et les structures agro-pastorales traditionnelles. Je ne peux néanmoins cacher ici que ce mode de lecture des dynamiques territoriales n'aura pas de suites. Pas vraiment à l'aise avec la question des représentations, pas sûr également d'y trouver tout à fait mon compte, notamment au regard de mes questionnements, cette dimension scientifique de la recherche sera totalement abandonnée au cours des travaux suivants.

2. L'approche « multi-critères » comme clé de lecture des dynamiques territoriales dans le Sancy-Artense

L'expérience auvergnate à laquelle je vais participer par la suite, se distingue de tous les travaux antérieurs, notamment parce qu'elle s'éloigne d'une lecture mono-paradigmatique des explications que l'on peut donner à tout processus de développement territorial.

En effet, me voilà conduit à participer en 1996 et 1997 à une étude dirigée par P. Vitte¹⁷, professeur de géographie à l'université Blaise Pascal de Clermont-Ferrand. Portant sur des territoires ruraux de moyenne montagne où les potentialités touristiques paraissent a priori intéressantes au regard de l'implication de la société locale et de la capacité du tourisme à créer du développement et à mettre en valeur le territoire, mon travail, mené en collaboration avec C. Mignon, porte principalement sur la Tour d'Auvergne et le secteur Sancy-Artense.

Situé au voisinage de deux des plus importants foyers touristiques auvergnats (la Bourboule et le Mont-Dore), la région est étudiée sous l'angle de son évolution démographique et économique. Puis, des paramètres aussi divers que le climat, la position géographique et le jeu des acteurs, principalement les acteurs du tourisme, les associations locales et les pouvoirs municipaux, sont examinés à l'échelle des communes concernées.

De cette analyse transversale, ressort une faible diversification des activités hors secteur agricole, l'existence d'infrastructures et d'animations touristiques de très modeste qualité, sans compter l'existence d'une faible capacité d'initiative de la population, aussi bien dans sa stratégie économique que dans l'animation de la vie politique et associative locale.

A la différence des travaux précédents, les explications données à cette faible dynamique locale seront essentiellement analysées au travers d'une série de paramètres géographiques, économiques, sociaux et politiques. Un mode de lecture à l'opposé des précédents, mais qui apporte à sa manière, un éclairage nouveau sur les explications que l'on peut donner aux formes du développement rural. Un travail plus proche de la géographie « humaine » classique aussi, qui apportera peu au moulin de ma réflexion sur le rôle des paramètres anthropologiques dans la lecture des processus de développement, mais qui aura pour avantage non négligeable, de diversifier les explications données à mes interrogations.

*
* *

Pour conclure, la fin des années 1990 fût consacrée à une thématique de recherche issue directement de mes centres d'intérêt pour l'anthropologie et les questions concernant les « identités territoriales ». L'objectif de ce travail, réalisé dans le cadre d'une délégation CNRS

¹⁷ Vitte P, Bordessoule C, Diry JP, Fauriaux A, Jamot C, Matteudi E, Mazuel L, Mignon C, Ricard D, Rieutort L, « Tourisme et sociétés locales en Auvergne », Etude réalisée sous contrat avec la Région Auvergne et le Ministère de l'Agriculture, CERAMAC, Direction Vitte P, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 1998, 96p .

(1998-1999)¹⁸, consista à centrer les interrogations sur deux volets : l'émergence des mouvements identitaires à l'échelle territoriale et l'engouement de certains chercheurs pour l'approche culturelle des phénomènes économiques, sociaux et politiques.

Sans avoir eu le temps de faire le point sur le regard des sciences sociales, le contenu de cette recherche fût consacré au premier des sujets, la question des identités territoriales en France, leur émergence, ou ré-émergence depuis les trente glorieuses et leur reconnaissance ou leur impulsion selon les cas, par les acteurs publics ou privés.

Ce travail est donc à considérer comme une reconstitution historique de l'émergence de la question territoriale, articulée à un moment précis de l'histoire : celui de la crise économique d'un modèle d'un côté, et l'accélération du processus de globalisation, de l'autre. Le point de vue épistémologique adopté, consiste à lire la crise des années 1970-1980 comme un révélateur des mouvements territoriaux dont les origines sont bien antérieures. Il présente et analyse ensuite chacune des facettes de cette évolution, aussi bien à propos des politiques que des acteurs locaux investis dans la prise en compte progressive des spécificités territoriales et les nécessaires processus de décentralisation et de démocratisation à l'échelon local.

Assurément, cette lecture historique singulière de l'émergence du « local » en France depuis les trente glorieuses, a permis d'élargir le prisme de mes interrogations et de questionner indirectement le positionnement de ma démarche dans un contexte plus global, lui aussi sensible à la valorisation ou à la prise en compte des cultures locales, la mise en valeur des terroirs, etc....

IV. BILAN ET QUESTIONNEMENTS

Au terme de ce parcours qui englobe quatorze années de recherche sur les espaces ruraux et l'analyse des dynamiques territoriales en France, il me semble important de faire le point, de manière rétrospective, sur cette manière d'appréhender la problématique du développement territorial.

Assurément, la première partie de mon parcours est marquée par la volonté de comprendre les dynamiques des espaces ruraux montagnards, principalement dans un contexte touristique. Il s'agit bien d'une démarche qui privilégie l'étude des mutations et l'impact de celles-ci sur le fonctionnement des sociétés locales. Pour ce faire, le tourisme n'est pas l'objet spécifique de mes investigations, mais le prétexte à l'étude des changements économiques, sociaux et culturels, dont il est pour partie à l'origine. Quelque chose, qui permet d'observer la manière dont les acteurs locaux réagissent au changement et cherchent ou non à rester maîtres du développement local.

Intéressé par une lecture essentiellement anthropologique, centrée sur deux paramètres susceptibles d'éclairer la compréhension des dynamiques internes aux sociétés, l'approche a régulièrement été enrichie d'autres apports : ceux de la géographie des représentations ou de la géographie humaine dans son acception la plus large, mais aussi ceux de la sociologie rurale pour analyser le jeu des acteurs. Cette lecture croisée d'espaces et la prise en compte de paramètres relativement diversifiés au cours du temps, ont permis l'élaboration d'une

¹⁸ Matteudi E, Sociétés locales et identités culturelles, Rapport CNRS, CERAT, Département CIVIL, 1999, 48p.

démarche méthodologique qui a pour avantage, au final, de considérer le territoire sous toute une série de facettes : les particularismes géographiques, les dynamiques économiques, le substrat social et culturel. Il y a donc là, même si cette évolution n'était pas forcément imaginable au départ, une démarche qui a tenté d'élargir progressivement les clés de lecture et les modes d'approche des dynamiques territoriales.

Rétrospectivement, cette première partie du parcours scientifique m'inspire une série de réflexions, d'abord en ce qui concerne mon positionnement vis-à-vis des approches territoriales de la recherche grenobloise, mais aussi au regard de l'intérêt pour l'anthropologie comme outillage disciplinaire et la lecture monoparadigmatique, comme clé d'interprétation des phénomènes dans le cadre de ma thèse.

1. Des approches disciplinaires de la recherche grenobloise...

L'intérêt pour le territoire tel que j'ai pu le faire valoir entre les années 1980 et la fin des années 1990, s'inscrit assurément dans un contexte dont les jalons se sont progressivement constitués à l'échelle française, mais aussi internationale, à partir des années 1970-1980.

Il trouve ainsi ses origines, comme indiqué en amont, dans une montée en puissance de l'intérêt pour le « local », aussi bien à propos des modèles économiques alternatifs au système fordiste, que d'un certain nombre de revendications émanant de la société civile ou d'élus locaux à propos de l'identité et de la valorisation de leur territoire. La décentralisation promue au début des années 1980 en France s'inscrit d'ailleurs bien dans cette perspective : permettre aux collectivités locales d'être maîtres de leurs décisions et de rapprocher le citoyen du politique.

Il trouve ensuite ses points de repère scientifiques au travers d'un certain nombre de travaux menés par des économistes, des sociologues, des anthropologues et des politistes, dont l'ouvrage de A. Mabileau, « A la recherche du local » paru au milieu des années 1990, constitue un temps de synthèse de la diversité des approches sur le territoire, même si l'état des lieux de la science économique, tel qu'il est présenté par PH. Derycke, ne reflète pas à nos yeux, toute la richesse des travaux réalisés par la discipline à cette époque. Mais nous aurons l'occasion de revenir largement sur cet aspect dans la deuxième partie de ce document.

Au regard de cet engouement progressif pour le territoire, la recherche grenobloise connaît dans le même temps, un mouvement ascendant. Après avoir été initiée par quelques uns, sous la forme de séminaires de travail ou de programmes de recherche associant les regards croisés de chercheurs sensibles à l'approche territorialisée de l'action publique ou des phénomènes sociaux, les politistes et les urbanistes créent un premier rapprochement entre le CERAT (Centre de Recherche sur l'Aménagement du Territoire) placé dans les locaux de l'Institut d'Etudes Politiques, et CIVIL (Centre de Recherche sur les Mutations Territoriales et les Politiques des Villes), toutes deux URA-CNRS (Unités de recherche Associées). C'est donc le début d'une époque, où, au delà des affinités personnelles, deux disciplines initient des rapprochements institutionnels et scientifiques. Puis, au début des années 2000, la mise en place d'un séminaire intitulé « Carrefour pluridisciplinaire territoires » promu par

l'Université Pierre Mendès France (UPMF), l'Université Joseph Fourier (UJF) et la Maison des Sciences de l'Homme (MSH), regroupant chercheurs et doctorants sur une période de deux ans, donne lieu à la rédaction d'un ouvrage collectif, « Le territoire en sciences sociales », témoignant de la production scientifique des grenoblois sur le territoire, aussi bien dans les domaines de la géographie, de la sociologie que de la science politique. A noter également la présence de l'urbanisme et de l'architecture, mais sous la forme de regards individualisés, détachés de l'esprit et des intentions de la commande.

Un temps de travail et de production scientifique donc, qui se situe à un moment charnière de la réflexion et de l'organisation de la recherche grenobloise, puisque le CNRS, dans le cadre de sa nouvelle stratégie nationale, demande à voire naître le regroupement d'un certain nombre d'unités de recherche. C'est ainsi, qu'en 2004, naît une Unité Mixte de Recherche (UMR), regroupant le CERAT et CIVIL évoqués ci-dessus, avec TEO, laboratoire de l'Institut de Géographie Alpine. Appelée dorénavant PACTE-CNRS, (Politiques publiques, Actions politiques, Territoires), cette nouvelle unité de recherche, qui regroupe plus de 200 chercheurs et doctorants dès son origine, donne lieu à la création en son sein, de deux laboratoires, dont un, appelé « Territoires », regroupe les géographes et les urbanistes.

A ce moment là, et sans être en capacité de témoigner de la diversité des approches en présence, il me semble que les regards disciplinaires proches de mes préoccupations / interrogations sont essentiellement portés par un groupe d'économistes, (qui n'est pour le coup, pas rattaché à PACTE, sauf pour un seul d'entre eux), des géographes et un certain nombre de politistes et d'urbanistes regroupés au sein du laboratoire.

a. La science économique

La science économique interpellée par l'approche territoriale tout d'abord, à la tête de laquelle se trouve un courant centré sur l'analyse des SPL, a trouvé ses origines au sein de l'équipe de l'IREP-D (Institut de Recherche Economique, Production, Développement) dirigée par P. Judet et Cl. Courlet. Elle s'est progressivement constituée autour d'individualités, à un moment où cet Institut était plutôt tourné vers l'analyse des processus de développement, notamment industriels, dans les pays en développement.

Ainsi, les années 1980-1990 sont marquées par la production de travaux scientifiques visant à identifier et analyser le fonctionnement des SPL en France, de la même manière que des économistes et des sociologues italiens se sont penchés sur le fonctionnement des SPL de la troisième Italie. Dans cette perspective, le territoire n'est pas forcément considéré sous l'angle de ses frontières administratives ou politiques. Tout dépend du fonctionnement des entreprises et de l'échelle des réseaux qu'elles tissent entre elles. Ceci étant, les recherches menées portent également sur les politiques économiques et l'animation territoriale, et à ce titre, la question du découpage administratif n'est pas totalement évacuée, notamment parce que l'échelle communale ou intercommunale trouvent toute leur pertinence au regard de ce deuxième angle d'observation. En attendant, une même conception du territoire est proposée : « un espace construit par les acteurs économiques, dotés d'institutions spécifiques au niveau local »¹⁹.

¹⁹ Pecqueur B, Rousier N, L'économie territoriale à l'IREP-D Grenoble, in Le territoire en sciences sociales, Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires, sous la direction de Bernardy (de) M, et Debarbieux B, MSH Grenoble, 2003, p26

A la suite de cette première étape, et pour reprendre la lecture historique de B. Pecqueur et N. Rousier (2003), la recherche grenobloise a évolué, en se centrant davantage sur les territoires économiques à vocation technologique (Toulouse, Grenoble), et par voie de fait, au rapport plus systématique des entreprises à leur environnement et à l'innovation. Un virage donc, dû en grande partie à l'observation de territoires consacrés aux nouvelles technologies, et donc à l'observation d'autres éléments qui font territoire : les liens entre industrie, recherche et formation. (Rousier, Bernardy (de), etc.), mais aussi, ce qu'on appelle l'économie de proximité (Gilli, Torre, Pecqueur) dont la dimension institutionnelle, organisationnelle et géographique fait également territoire.

Parmi les évolutions menées en parallèle ou dans la continuité de cet axe de recherche, j'évoquerai à ce jour, l'intérêt pour de nouvelles formes de lecture du développement économique territorial, celles qui témoignent de l'existence de relations économiques marquées par la spécification des ressources et les relations entre acteurs, et ce, quelque soit le secteur considéré : les services, l'industrie, l'artisanat ou l'agriculture. Un champ d'investigation qui s'élargit donc progressivement à d'autres activités et d'autres formes de relations, dont la caractéristique commune est d'être marquée par la présence et le rôle essentiel du territoire. A noter également la présence continue d'observations et d'interrogations liées aux pays du sud, à l'existence de SPL dont les formes rappellent celles des districts marshalliens et à la dimension territorialisée de l'économie informelle dans des contextes de grande pauvreté. Mais nous aurons largement l'occasion d'en reparler par la suite.

b. La géographie

De manière générale, et comme pour la plupart des disciplines, la notion de territoire, qui succède à la notion d'espace, est apparue en géographie au cours des années 1970-1980. A Grenoble, dans la foulée d'une géographie associée à l'espace alpin, initiée par R. Blanchard au début du XXème siècle, relayée par P. et G. Veyret à partir des années 1950-1960, les géographes qui sont à l'origine de ce tournant, se sont essentiellement intéressés à l'analyse des phénomènes sociaux et politiques, interrogeant de fait, le rôle des organisations sociales, des administrations centrales et des collectivités locales. Parmi ceux là, nous retiendrons surtout P. Préau et J. Joly.

Il y a également, un peu plus tard, une géographie des représentations, portée d'abord par H. Gumuchian et JP. Guerin, puis B. Debarbieux. Dans la foulée de cette évolution, les axes de recherche se diversifient, mais à partir d'une approche qui reste systématiquement territoriale. Ce sont par exemple les travaux de Ph. Bourdeau sur les pratiques de loisirs, de M. Vanier sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire, de E. Roux et de R. Lajarge sur les systèmes d'acteurs et la prospective, et puis, plus récemment, ceux de S. Louargant ou S. Chardonnel, sur la prospective, les temporalités et les espaces marginalisés.

Dans cette diversification des approches, la montagne n'est plus le champ spécifique d'observation, mais un espace parmi d'autres. Sans chercher à considérer la géographie comme une discipline carrefour, lieu de synthèse des approches, retenons comme l'indique B. Debarbieux, qu'elle « sanctionne la convergence de chercheurs et d'institutions de recherche basées à Grenoble sur des analyses des sociétés privilégiant des entrées

territoriales. »²⁰. Il s'agit d'un regard qui se centre principalement sur la question des représentations, du système d'acteurs en présence, etc.... quelque chose qui renvoie, là aussi, à l'idée d'un territoire construit, en évolution permanente, et ce, quelque soit le lieu, qu'il soit urbain ou rural. Quelque chose qui renvoie, également, de la même manière que les urbanistes, au fait que le territoire est bien, à la différence d'autres disciplines des sciences sociales, le socle constitutif des champs d'observation.

c. La science politique

La science politique grenobloise est marquée pour partie, par l'histoire d'un centre de documentation, le CERAT, créé en 1963, qui acquit très vite le statut de centre de recherche spécialisé dans l'aménagement du territoire et la planification régionale. Ce qui est de fait, symptomatique d'une recherche qui s'est rapidement tournée vers l'analyse territoriale, notamment au travers du rapport entre l'Etat et le local. Au cours des années qui nous intéressent plus directement, la réflexion sur la territorialisation de l'action publique se scinde en deux axes : le premier prend le territoire comme objet d'analyse de l'adaptation des politiques publiques (P. Muller, Ph. Warin, etc...). Le second est davantage centré sur les dynamiques locales issues notamment de la décentralisation (S. Biarez, A. Faure, F. Gerbaux).

Jusqu'aux années quatre vingt-dix, « Le local n'était pas considéré comme une question de recherche en science politique mais plutôt comme un objet d'étude permettant de mobiliser différents outils et différentes traditions d'analyse. Et le territoire possédait un statut curieux puisque, malgré un usage fréquent, très peu de politistes et de politologues abordaient frontalement cette question sur le plan théorique »²¹.

Ce que nous retiendrons de la science politique, c'est donc le rôle joué par le territoire dans l'adaptation, l'appropriation, l'interprétation des politiques publiques. C'est aussi la capacité des acteurs publics, des collectivités locales à initier, impulser des dynamiques. Quelque chose qui renvoie donc au fait que le territoire est vivant, qu'il applique, adapte, mais aussi interprète, innove..... permettant d'ouvrir un champ d'interrogations liées à la territorialisation de l'action publique.

Quelque chose qui renvoie aussi au fait que les acteurs du « local », ce sont bien ceux des administrations et des pouvoirs locaux, renvoyant au découpage administratif : la commune, l'intercommunalité, le département, la région. Ce qui n'est pas forcément le territoire des économistes, ni même celui des sociologues et anthropologues.

d. L'urbanisme

Du côté des urbanistes, les années 1990-2000 sont marquées par la constitution d'une équipe de recherche placée au sein du laboratoire CIVIL, avant que celle-ci ne soit ensuite intégrée au sein de l'UMR PACTE, à l'intérieur du laboratoire « Territoires ».

Selon G. Novarina (1995), deux thèmes constituent les principaux axes de travail des urbanistes à cette époque : l'analyse des mutations économiques et sociales qui affectent le territoire des grandes agglomérations tout d'abord ; la compréhension des politiques

²⁰ Debarbieux B, « Le territoire en géographie et en géographie grenobloise », in Le territoire en sciences sociales, Approches disciplinaires et pratiques de laboratoire, 2003, p 49

²¹ Faure A, Gerbaux F, Pongy M, « L'itinéraire d'un centre de recherche en science politique : le CERAT, de l'aménagement du territoire aux politiques publiques et aux territoires », in Le territoire en sciences sociales, Approches disciplinaires et pratiques de laboratoire, 2003, p 95

urbaines dans leur double dimension de développement et de construction de cohésion sociale, ensuite.

Dans le premier des cas, l'équipe seule ou en liaison avec le CRESSON (Centre de Recherche sur l'ESpace SONore et l'environnement urbain), s'interroge sur la croissance urbaine et son impact sur le territoire : le rapport ville-campagne et les villes nouvelles (Y. Chalas), les pratiques habitantes et les flux migratoires (J. Barou), mais aussi la ville dans sa profondeur historique et l'histoire de ses concepteurs-aménageurs (R. Baudouï).

Dans le second, l'équipe interroge les politiques urbaines, notamment celle des grandes agglomérations (G. Novarina), les transports (JCl. Pradeilles) ou le logement (R. Ballain et Cl. Jacquier).

Aujourd'hui, sans avoir totalement abandonné les deux axes évoqués ci-dessus (en témoigne les travaux de plusieurs des membres de l'équipe), la recherche se focalise également sur la planification territoriale (Novarina, Zepf) qui « *prend la place à d'autres termes en usage dans les décennies précédentes comme ceux de planification urbaine, d'aménagement du territoire ou de développement territorial. (Elle) désigne une nouvelle forme d'action publique qui tend à se distinguer de celles qui l'ont précédée par son échelle d'intervention d'une part, son objet de l'autre* »²². Le territoire est ainsi davantage pensé en fonction du projet urbain et le contenu de la formation d'une des spécialités du master, résume bien à lui seul cette tendance qui consiste à penser la fabrication de la ville au regard des enjeux à venir : la mobilité grandissante, les nouveaux moyens de communication, le développement des services à la personne, la problématique du handicap et de la dépendance, le réchauffement climatique, etc..., et à imbriquer les échelles en fonction des besoins, et non en fonction des découpages institutionnels.

Il s'agit bien d'examiner un ensemble de pratiques et d'actions qui abordent de manière nouvelle l'organisation de l'espace, notamment par l'intermédiaire de la planification stratégique, qui privilégie « *l'opérationnel par rapport à la réflexion prospective et d'une certaine manière, (...) valorise le sectoriel (la création d'emplois, la production de logements, l'organisation des déplacements, la protection des espaces naturels, le développement social urbain) par rapport au territorial (l'urbanisme)* »²³.

Mais là, encore, nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans la deuxième partie de ce document, notamment à propos de ce que nous observons aujourd'hui dans le cycle de projet dans le monde du développement en Afrique.

2. Pour une approche commune du territoire

Notons qu'au travers de cette synthèse partielle et volontairement centrée sur le sens accordé au territoire, plusieurs éléments doivent être mis en avant pour caractériser les « conceptions grenobloises » de ce champ de recherche :

Pour l'ensemble des disciplines concernées, le territoire apparaît bien comme un construit, qu'il soit social, culturel, économique ou politique. Fruit d'une histoire, on lui reconnaît d'être un processus en mouvement et en construction permanente.

²² Novarina G, Zepf M, « Territorial Planning in Europe : New concepts, new experiences », in : *DISP*, Revue d'urbanisme de l'Institut für Orts, Regional- und Landesplanung, Ecole Polytechnique de Zurich, Suisse, 2009

²³ Idem

Au travers de cette vision qui fait à mon sens, consensus, l'homme est au cœur de ce qui est constitutif de cet objet d'investigation. Il s'agit bien d'observer et d'analyser les échanges économiques, les systèmes d'acteurs, l'élaboration et l'application des règles, la détermination et l'intégration des valeurs, et de voir ce qui relève de la territorialisation de cet ensemble, ou encore, ce qui fait « territoire » pour chacun de ces thèmes de recherche. Retenons, qu'au travers de cette vision, la dimension « physique » de l'espace n'est pas absente, notamment au travers de l'approche de certains urbanistes et géographes qui considèrent également le territoire comme un ensemble de contraintes et de ressources naturelles et matérielles, qui influent à leur tour sur les sociétés.

Ces deux perceptions complémentaires renvoient bien au fait que le territoire ne peut plus être assimilé au seul espace fonctionnel des économistes ou au seul espace-milieu des géographes, qui ne voyaient dans leurs conceptions d'autrefois, qu'un support ou une entité structurelle, déterminante, comme il ne peut être assimilé à la seule vision d'un espace social construit, uniquement déterminé par l'homme. Le territoire, ce sont des hommes et des femmes qui donnent une dimension territorialisée à leur vie en société, mais ce sont aussi des contraintes et des ressources physiques avec lesquelles chaque société doit compter.

Dès lors, cette posture permet de comprendre que l'on centre l'observation et l'analyse sur trois volets essentiels et complémentaires :

Il y a d'abord les formes d'organisation de chaque société et ce que chaque discipline des sciences sociales peut en comprendre. Partir des regards de la science économique, la sociologie, la géographie ou la science politique, et de leurs clés de lecture pour comprendre le puzzle des formes de vie en société.

Il y a ensuite la manière dont les politiques initiées, les changements imposés ou proposés de l'extérieur, se territorialisent, donnant lieu à spécificité ou pas, appropriation ou pas, interprétation ou non par les acteurs locaux, etc..., renforçant ou au contraire atténuant ce qui fait spécifiquement « territoire ».

Il y a enfin la question de la genèse et de la transformation des formes urbaines et territoriales (physiques et matérielles), transformation qui s'opère en interrelation avec les évolutions économiques et sociales.

Assurément, les chercheurs grenoblois se situent bien à ces trois niveaux de lecture. Reste malgré tout, au travers du regard porté, que la discipline ethnologique n'a pas, et n'est toujours pas représentée.

3. Positionnement personnel

Assurément, et au regard des approches grenobloises, la première partie de mon parcours, principalement dans le cadre de la thèse, peut être analysée à trois niveaux :

Il y a tout d'abord une approche qui interroge à la fois l'histoire et l'anthropologie, là où précisément le manque évoqué à l'instant, est identifié. Mais nous reviendrons très largement sur ce point dans la suite du document.

Il y a ensuite, en dehors de la dimension disciplinaire, une démarche qui consiste pendant longtemps à se situer au premier des niveaux d'analyse repéré, celui qui se penche sur le fonctionnement de l'organisation sociale, économique et politique et qui cherche à comprendre ce qui relève des spécificités locales.

Mais il y a également le désir de se pencher sur les effets de la modernité, et la manière dont les sociétés locales réagissent à l'introduction du changement ; d'où le « prétexte » du tourisme évoqué plus haut pour analyser la manière dont le changement permet de mieux repérer les « marqueurs » ou encore les « identités » territoriales. Nous verrons que par la suite, la posture évolue et que ce qui me préoccupe aujourd'hui concerne davantage le deuxième axe que le premier.

Il y a enfin une fascination pour les approches monoparadigmatiques, celles qui cherchent à comprendre le fonctionnement et les évolutions d'une organisation, d'un territoire, d'une société, à partir d'une clé de lecture qui « fait sens », et qui, de fait, permet l'agencement, l'emboîtement, l'articulation miraculeuse d'une série de paramètres. Une démarche qui pourrait sembler mécanique, voire simpliste ou réductionniste, mais qui permet de comprendre et de lire le fonctionnement et l'histoire des sociétés à partir d'une logique étonnamment séduisante.

Pousser cette fascination à son extrême aurait pu me conduire à poursuivre l'expérience de la thèse sur d'autres terrains et compléter, enrichir mon approche comparée des dynamiques territoriales à partir de la clé de lecture des structures familiales et des systèmes agraires. Ce n'est pourtant pas la voie qui a été choisie. Et à cela, plusieurs raisons m'apparaissent de manière rétrospective :

Il y a d'abord celles évoquées à demi-mot dans les paragraphes précédents, à savoir, l'inscription dans d'autres programmes, d'autres projets qui ne touchaient pas à ces aspects. Des concours de circonstances qui font donc bifurquer, qui permettent d'alimenter la réflexion et d'aller là où on ne l'aurait pas imaginé au départ. Ce fameux parcours que l'on peut observer, analyser dans l'après coup... Il y a aussi l'ouverture progressive à d'autres interrogations, notamment celles soulevées dans les travaux qui ont suivi. Mais plus certainement, il y a l'idée progressivement germée, de la nécessité d'appréhender le territoire ou une organisation sociale à partir d'une nouvelle préoccupation. Celle d'inscrire la démarche scientifique dans la perspective d'une recherche-action, capable de venir en aide à la décision. De toute évidence, c'est là que s'origine le virage que je vais opérer à la fin des années 1990, avec le changement de terrain et l'introduction d'une autre manière d'appréhender l'étude des sociétés locales et le développement territorial.

En attendant, elle restera lettre morte par la suite, aussi bien en ce qui me concerne, qu'en ce qui concerne les approches grenobloises auxquelles je me suis d'une certaine manière identifié.

Quant au territorial, il me semble essentiel de revenir sur ce qui a fait son attrait à cette époque, et comment il s'articule à l'évolution de la démarche qui va suivre.

A ses débuts, l'intérêt pour les sociétés locales était marqué par deux dimensions qui me paraissent rétrospectivement essentielles :

- Celle d’embrasser la totalité sociale : être dans le décryptage, le diagnostic de ce qui constituait « le corps » évoqué plus haut. Ainsi, le local se présentait pour moi, comme un idéal de totalisation, proche de celui des anthropologues pour qui il est constitutif de la discipline. Il aurait même pu devenir, pour faire allusion à M. Abélès (1993), comme un idéal de modélisation.

- Celle de penser le territoire comme un lieu d’observation des conservatismes et des innovations : sans qu’il me paraisse nécessaire d’insister, le parcours, dans l’après coup est totalement emprunt, et de manière extrêmement forte, de cette dimension. Une démarche à l’heure où précisément on sortait d’une image qui avait longtemps associé local, conservatisme social et maintien des traditions.

Aujourd’hui, mon regard s’est quelque peu déplacé. Il n’est plus question de privilégier l’analyse territoriale parce qu’elle serait l’occasion d’embrasser une totalité sociale, démarche commode d’un point de vue à la fois épistémologique et méthodologique. Il n’est également plus question de se limiter à l’observation de l’organisation sociale, économique et culturelle d’une société avec la seule perspective d’alimenter la connaissance de ce qui fait « territoire ».

A ce jour, le développement par les territoires constitue, de mon point de vue, un enjeu pour l’avenir de la planète ; d’où la nécessité de faire évoluer ma posture et mes angles d’approche, en allant questionner les politiques et les pratiques des professionnels du développement, et de chercher, au travers de la recherche-action, à faire le lien entre ce qui m’a intéressé hier à propos de la compréhension du local et ce qui me préoccupe aujourd’hui à propos du développement et de son devenir. C’est en tout cas ce vers quoi je vais tenter de me diriger dans la suite de mon parcours.

CHAPITRE II
TRAJECTOIRES INTERNATIONALES

Après avoir été en poste à l'Université Blaise Pascal de Clermont-Ferrand entre 1994 et 1998, le retour à Grenoble fût marqué par une évolution importante des sujets d'investigation, mais aussi de ma posture de « chercheur ».

Sur les sujets d'investigations tout d'abord, mes questionnements à propos de la montagne et de ses habitants soumis à la modernité, se sont tournés vers d'autres horizons, ceux de l'Afrique et de mon souci de comprendre les déséquilibres entre le nord et le sud, les pays riches et les pays pauvres. Au demeurant donc, sauf peut-être du côté du signifiant de la « colonisation »²⁴, aucun lien apparent entre ces terres du « nord » et ces terres du « sud » aussi éloignées par la géographie que par l'histoire, le climat et les cultures, d'autant plus que ce qui faisait question pour moi, consistait dorénavant à observer, analyser, la manière dont les opérateurs censés « sauver » l'Afrique de sa pauvreté, intervenaient auprès des populations les plus démunies, avec l'idée, sans le savoir encore, de m'imprégner de leurs pratiques, pour participer ensuite, à leur activité à priori « humaniste ». Donc, quelque chose qui m'éloignait indubitablement du tourisme et de la montagne. Et pourtant, aussi étrange que cela puisse paraître, des liens peuvent être établis dans l'après-coup, à partir de questions personnelles certes, mais aussi et surtout, pour des raisons scientifiques. Nous aurons l'occasion de revenir sur les passerelles existant entre ces deux périodes apparemment fort différentes. En attendant, soulignons d'ores et déjà, l'existence d'une préoccupation centrale sous-jacente aux formes diversifiées de mes questionnements : celle du développement et de ce que celui-ci génère en terme de changements positifs ou non. Pourquoi développer ? Comment développer ? A quelles fins ? et ce, aussi bien dans un contexte rural montagnard développé, que dans un contexte « Sud » confronté aux problématiques du mal-développement.

Sur l'évolution de la posture du chercheur ensuite : à travers ce parcours associant préoccupations personnelles et scientifiques, un déplacement s'est également progressivement opéré dans la manière de concevoir la recherche : un désir de comprendre d'abord l'histoire du développement des hommes et des territoires montagnards, en interrogeant ce que l'histoire, la géographie, la sociologie et l'anthropologie pouvaient offrir comme éclairage aux interrogations qui m'animaient ; puis, la volonté de m'imprégner de ce que font les professionnels de l'aide au développement en Afrique, pour pourvoir ensuite être à même de comprendre ce qui réussit ou échoue, ce qui fait défaut ou surprise, et à partir de là, penser autrement l'action auprès des hommes et des territoires en difficulté.

²⁴ On parlait en effet de « montagne colonisée » par la civilisation urbaine dans les années 1970. (Cf Cognat B., la montagne colonisée, Editions du Cerf, Paris, 1973, 94p).

Une évolution donc, qui m'a conduit à être sur le terrain de la recherche-action et de l'expertise. Témoin essentiel de cette évolution, l'association progressive de mon statut de chercheur à celui d'expert venant en appui aux acteurs de l'aide au développement (ONG, Nations Unies, etc.).

Pour reconstituer cette deuxième étape de mon parcours, je propose donc de présenter succinctement les nouveaux terrains d'étude, puis d'en venir aux expertises et travaux réalisés à l'international, en élaborant une typologie d'un ensemble à priori hétéroclite, mais au final, centré et guidé par deux préoccupations majeures : le développement local et l'accompagnement social des plus démunis. Je me pencherai ensuite sur le cheminement intellectuel et professionnel effectué au cours de cette période, notamment au regard du parcours effectué en amont et de l'intérêt aujourd'hui clairement affiché pour la recherche action et le désir d'une « autre » implication professionnelle. J'en viendrai enfin à la problématique du développement local et à l'évolution de ma posture vis-à-vis de ce champ d'investigation.

CARTE DE LOCALISATION DES PAYS CONCERNÉS PAR MES TERRAINS D'ÉTUDE

MAROC

- Accompagnement technique de l'ADS : Formation et accompagnement des agents de développement local – Province de Settat
- Etude de faisabilité Comité 21 marocain
- Etude Développement des AGR / Programme de relogement de Guich / Rabat / ADS
- Evaluation du Programme « Agenda 21 » PNUD / UN-Habitat : Agadir, Marrakech, Meknès
- Evaluation du Programme « Développement Social Urbain » à Tabriquet / HI-UE
- Evaluation du Programme « Handicap et développement local à Salé » / HI-UE
- Evaluation du Programme « Promouvoir un développement local inclusif dans la région de Souss Massa Drâa » / HI-UE

LIBAN

- Etude préalable Plan de développement local de la vallée de la Kadisha / CORAIL – Fédération de Bcharré
- Montage d'un projet de centre de formation professionnelle à Tripoli / CORAIL

HAÏTI

- Evaluation du programme « Education » / ONG Initiative Développement - MAEE
- Appui technique programme Education Haïti / ONG Initiative Développement

TUNISIE

- Réalisation des diagnostics urbains de Monastir et El Jem / IUG-Région Rhône-Alpes et Ville de Romans

BURUNDI

- Etude des schémas provinciaux d'aménagement du territoire de Cankuzo, Gitega, Rutana e Ruyigi / SHER-BRLI - UE

MALI

- Etude Plan de développement local de Tombouctou / IUG-HI-RRA

BURKINA FASO

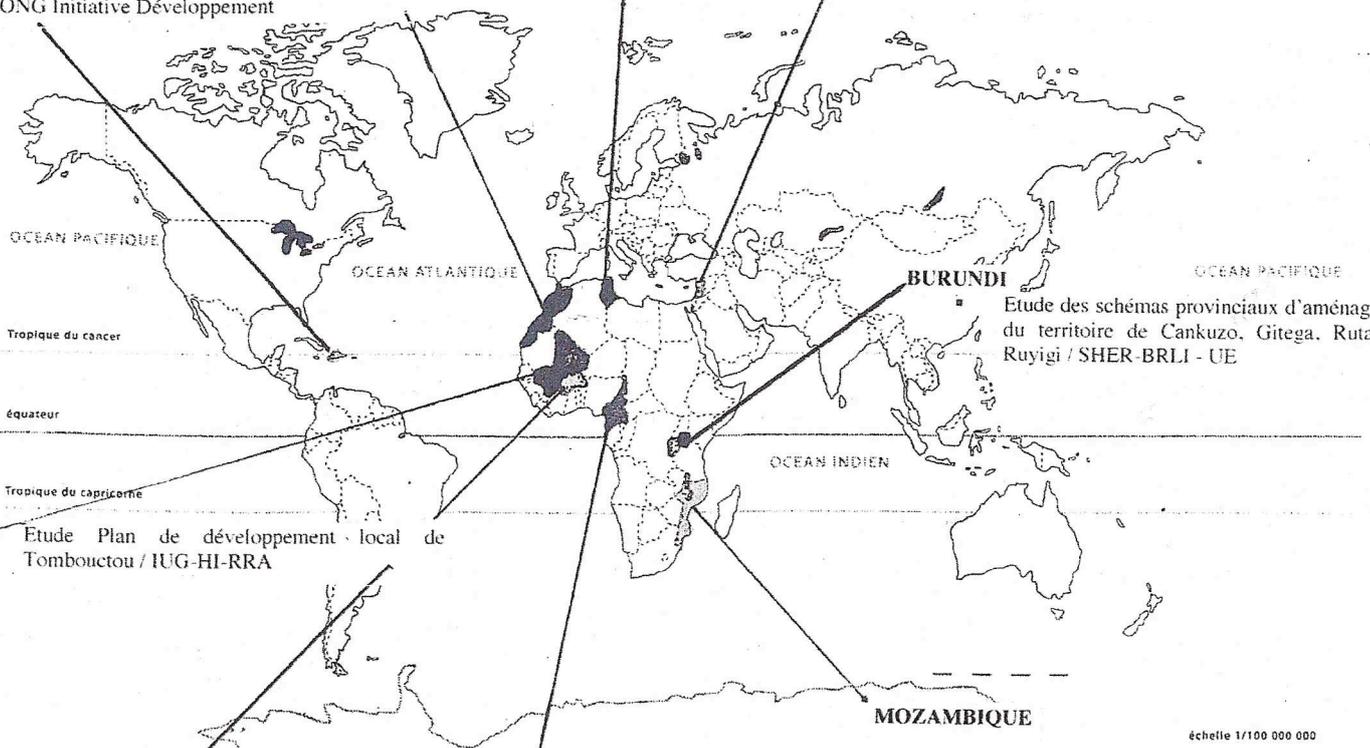
- Réalisation du diagnostic de la commune de Bilbalogo

MOZAMBIQUE

- Diagnostic et orientations pour l'éducation non formelle dans trois districts de la province d'Inhambane / ONG HI-UE
- Evaluation du « Programme de développement social urbain à Beira » / ONG ESSOR-UE
- Evaluation du « Programme Développement social urbain à Maputo » / ONG ESSOR-UE

CAMEROUN

- Evaluation du projet « URBA CAM » : Création d'un centre des métiers de la ville / Nantes Métropole-MAEE



échelle 1/100 000 000

I. TERRAINS D'ETUDE

Les pays concernés par mes nouvelles interrogations sont au nombre de neuf, situés pour l'essentiel en Afrique du nord (Le Maroc et la Tunisie) et en Afrique noire (Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Mali, Mozambique). Mentionnons également la réalisation de missions au Liban et en Haïti.

Certains de ces pays n'ont donné lieu qu'à la réalisation d'une étude ou expertise ponctuelle, principalement le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la Tunisie et Haïti ; d'autres s'inscrivent dans une démarche répétée d'activités, permettant une connaissance progressive du pays à partir des problématiques liées à nos domaines d'investigation. Parmi ceux-ci, le Maroc est assurément le pays qui a donné lieu aux séjours les plus fréquents, sur des secteurs d'intervention et pour le compte d'acteurs publics ou privés relativement diversifiés. Est-ce à dire que ce dernier représente le pays que je connais le mieux ? Rien n'est moins sûr, tellement le Maroc est complexe et son évolution actuelle, extrêmement rapide.

Avant de présenter la nature des travaux réalisés depuis le virage effectué au début des années 2000, il paraît donc essentiel de préciser quelques éléments très ciblés de ces nouveaux terrains d'investigation : ce qui les singularise les uns des autres, mais aussi, ce qui, d'une certaine manière, les rassemble au regard de mes préoccupations.

Une telle présentation, qui me fait évoquer rapidement quelques points de repères concernant le niveau de développement et l'histoire coloniale, a pour but de contextualiser le contenu des études et expertises réalisées et d'introduire ce qui sera plus précisément abordé, développé dans la deuxième partie de ce document à propos du continent Africain.

1. Les singularités

Eloignés géographiquement les uns des autres, en tout cas pour une partie d'entre eux, ces pays ne se situent assurément pas au même niveau de développement.

☞ Si on se fie tout d’abord à la classification de la Banque mondiale, qui prend en compte dans sa lecture du développement, l’unique PIB/habitant, les pays concernés se situent, en 2007, entre la 96^{ème} place pour le Liban (avec 10400 \$ par habitant/an) et la 220^{ème} place pour le Burundi (avec 800\$ par habitant/an) au niveau mondial. Il y a donc des écarts extrêmement importants à ce premier niveau de lecture²⁵, témoignant de la capacité différenciée de ces pays à produire de la richesse, et à se situer dans deux catégories différentes de la classification élaborée par les organisations financières internationales : les pays à revenu intermédiaire pour les premiers, les pays à faible revenu pour les seconds.

☞ Si l’on se réfère maintenant à l’Indicateur de Développement Humain (IDH)²⁶, indicateur composite prenant en compte (en plus de la production de richesse), l’espérance de vie et le niveau d’instruction et d’éducation des personnes, là encore les différences sont importantes : de la 83^{ème} place pour le Liban, avec un indice de 0,803 à la 178^{ème} place pour le Burundi, avec un indice de 0,177. Des différences qui permettent d’imaginer des conditions sanitaires et un niveau d’alphabétisation et de formation qui varient considérablement d’un pays à l’autre. A titre d’illustration, l’espérance de vie est de 48,4 ans au Mozambique aujourd’hui, quand elle est de 74,3 en Tunisie. Le taux d’alphabétisation des adultes oscille entre 26,2% au Mali et 89,6% au Liban. Ce qui montre bien que les problématiques de développement au sens où l’entendent les Nations Unies, ne sont pas tout à fait les mêmes dans chacun des pays. Certains sont confrontés à des situations sociales et sanitaires beaucoup plus délicates et périlleuses que d’autres, devant faire face à des conditions de vie et à l’existence d’infrastructures de santé et d’éducation dont la qualité et l’importance ne présentent pas les mêmes caractéristiques.

☞ Quand on observe maintenant l’évolution de la population et la répartition spatiale de celle-ci, là encore chacun des pays concernés ne se situent pas au même niveau de la transition démographique et urbaine :

Il y a d’abord le Liban, le Maroc et la Tunisie dont les deux transitions semblent déjà bien avancées, avec des taux d’accroissement naturel de la population qui se sont considérablement tassés depuis quelques années et une population qui est aujourd’hui majoritairement urbaine.

25

Pays	PIB/hab en 2007	Classement mondial
Liban	10 400 \$	96
Tunisie	7 500 \$	116
Maroc	3 800 \$	152
Cameroun	2 300 \$	172
Haïti	1 900 \$	183
Mali	1 200 \$	199
Burkina Faso	1200 \$	201
Mozambique	900 \$	213
Burundi	800 \$	220

Tableau n°1 : Classement des pays selon le PIB/hab/an en 2007 - Source : Atlas Imago Mundi

²⁶ Les données statistiques de ce paragraphe sont extraites du rapport du PNUD publié en 2010, sauf les données concernant le Liban, qui datent de 2007, car le dernier rapport annuel du PNUD ne dispose pas de l’actualisation des indices utilisés pour ce pays.

	Taux d'accroissement naturel de la population (période 2010-2015)	Population urbaine en 2010 (%)
Liban	1	86,6
Maroc	1,2	58,2
Tunisie	1	67,3

Tableau n°2 a : Population urbaine et taux d'accroissement naturel de la population dans les pays étudiés - Source : Rapport du PNUD sur le développement humain, 2010

Il y a ensuite le Burundi, le Burkina-Faso, le Cameroun, Haïti, le Mali et le Mozambique dont les évolutions se situent à un niveau inférieur, aussi bien pour la transition démographique que pour la transition urbaine. En témoigne le taux d'accroissement naturel de la population qui reste aujourd'hui élevé et une population urbaine qui reste, sauf pour le Cameroun et Haïti, encore bien en dessous de la moyenne mondiale qui a dépassé le seuil de 50% en 2007.

	Taux d'accroissement naturel de la population (période 2010-2015)	Population urbaine en 2005 (%)
Burkina Faso	3,1	25,7
Burundi	2	11
Cameroun	2,1	58,4
Haïti	1,5	52,1
Mali	2,4	35,9
Mozambique	2,1	38,4

Tableau n°2 b : Population urbaine et taux d'accroissement naturel de la population dans les pays étudiés - Source : Rapport du PNUD sur le développement humain, 2010

☞ Quand on regarde maintenant l'histoire de ces pays, tous ont été colonisés, mais sous des statuts et à des époques différentes. Il y a tout d'abord le Mozambique, dont la présence portugaise remonte aux XVIème et XVIIème siècles, avec l'occupation progressive de l'ensemble du territoire, puis la mise en place d'une administration coloniale qui ne se retirera qu'en 1975, faisant du Mozambique un des derniers pays du continent africain à accéder à l'indépendance.

Il y a ensuite Haïti, découvert par Christophe Collomb en 1492, qui devient officiellement colonie française en 1777, à la suite du traité de Aranjuez, mais qui parvient à acquérir son indépendance en 1804, après avoir négocié le prix de sa liberté pour 150 millions de francs-or, lui permettant de devenir la première république noire libre du monde.

Il y a également la Tunisie sous protectorat français de 1881 à 1956 (traité du Bardo) qui contraint le Bey de Tunis à confier la quasi-totalité de ses pouvoirs au Résident général de France.

Il y a encore le Mali intégré à l'Afrique Occidentale Française en 1895, avant de devenir Soudan français à partir de 1920 et ce, jusqu'en 1960.

Pour sa part, le Burkina-Faso devient protectorat français en 1896, avant de changer de statut et de prendre le nom de Haute Volta en 1919.

Le Cameroun est également colonisé par l'Allemagne en 1911, avant d'être partagé entre la France et le Royaume uni au lendemain de la première guerre mondiale.

Devenu officiellement protectorat allemand en 1903, le Burundi devient colonie belge à la suite du démantèlement de l'empire colonial allemand au lendemain de la première guerre mondiale, puis est rattaché au Congo belge en 1925.

Pour finir, le Maroc a été sous protectorat français entre 1912 et 1956 pour l'essentiel de son territoire et sous protectorat espagnol pour le nord Maroc durant la même période (Traité de Fes) ; de même que le Liban qui fût sous mandat français entre 1920 à 1943.

Sans chercher à établir ici un lien de cause à effet entre la situation économique, sociale et politique actuelle de ces pays et la colonisation, retenons pour l'heure, que l'histoire a des effets sur les formes de coopérations développées aujourd'hui. La communauté de langue, les raisons économiques, politiques, stratégiques justifient bien souvent que les liens restent privilégiés entre deux pays historiquement liés.

☞ Lorsqu'on se penche sur le processus de décentralisation, problématique essentielle au regard de nos axes de travail, chacun des neuf pays ne se situent pas au même niveau d'engagement politique. Certains ont initié un véritable mouvement, quand d'autres en sont encore au stade de l'intention ou des premiers balbutiements d'une décentralisation, qui doit plus être assimilée à une déconcentration progressive des services de l'Etat, qu'à la naissance de collectivités locales gérées par des élus détenteurs de réels moyens financiers et humains. Mais nous reviendrons très largement sur ce point dans la partie suivante.

2. Les points communs

Malgré les différences observées, force est de constater l'existence commune de problèmes de développement que nous n'avons pas au nord, en tout cas, avec la même intensité et les mêmes moyens humains et financiers pour les résorber.

☞ Il y a tout d'abord l'existence de poches de pauvreté, certes plus ou moins nombreuses selon les pays, dont les formes présentent des caractéristiques semblables : Retenons à ce propos, l'existence de problèmes liés au logement des plus démunis dont la forme se traduit par la présence de zones d'habitat précaire et de bidonvilles. Soulignons également, la présence de populations démunies, dont le niveau d'alphabétisation et d'éducation est faible, les conditions sanitaires problématiques et les revenus fondés en grande partie sur l'existence d'une économie informelle, sans compter le niveau même de ces revenus, dont la très grande majorité se situe en dessous de seuil de pauvreté.

☞ A côté de l'existence de la grande pauvreté, il y a également un niveau global de développement, qui témoigne de la faiblesse des politiques publiques et des pouvoirs centraux comme locaux à gérer la question du développement :

- En témoigne les problèmes fréquemment rencontrés dans la gestion des services urbains : transports, réseaux d'eau et d'assainissement, infrastructures sanitaires et sociales, éducation, environnement ;

- En témoigne le délicat problème de la planification territoriale, confrontée de surcroît à une croissance urbaine accélérée et un exode rural toujours présent ;

- En témoigne enfin la difficile prise en compte des politiques de développement durable.

Autant de problèmes qui renvoient aux moyens financiers de ces Etats, mais aussi au niveau d'organisation et de compétences des administrations, du pouvoir politique et des collectivités locales.

➤ Pour finir, et directement corrélé aux aspects évoqués à l'instant, il y a la question essentielle des mécanismes d'aide : En effet, même si l'intensité de l'aide n'est pas la même partout²⁷, même si elle ne transite pas pour une partie d'entre elle, par les mêmes mécanismes de sélection, elle a pour caractéristique d'exister dans l'ensemble de ces pays. Ce qui vaut à ces derniers, d'être en présence d'opérateurs internationaux du développement, qui agissent selon les mêmes logiques, sur des projets dont les secteurs d'intervention peuvent varier, mais à partir de méthodologies souvent comparables et de savoir-faire qu'ils reproduisent de manière semblable dans chacun des contextes. Nous n'en dirons cependant pas plus sur cet aspect qui sera largement abordé dans la partie suivante.

II. TYPOLOGIE DES EXPERTISES REALISÉES

Sans qu'il soit question de reprendre chacune des études ou expertises réalisées, nous présentons ci-après une typologie prenant en compte deux angles d'entrée : la catégorie d'expertise et l'identité du commanditaire tout d'abord, qui privilégient la nature de la commande, parce qu'on sait qu'elle détermine, et la méthode employée, et la finalité de l'exercice ; la thématique d'investigation ensuite, qui centre l'observation sur le développement d'un savoir-faire dans des champs d'intervention spécifiques.

1. Les différentes catégories

Trois types d'expertises ont jalonné mon parcours professionnel depuis maintenant dix ans : Il y a tout d'abord l'évaluation de programmes conduits par des ONG, collectivités locales engagées dans la coopération décentralisée et Agences des Nations Unies au Cameroun,

27

Pays	Décassements nets APD/hab en 2007	Envois de fonds/hab en 2007	Taille relative des envois de fonds en % de l'APD
Burkina Faso	63 \$	3 \$	5,4
Burundi	55 \$	0	0
Cameroun	104 \$	9 \$	8,7
Haïti	73 \$	127 \$	174
Liban	229 \$	1407 \$	614
Mali	82 \$	17 \$	20,8
Maroc	35 \$	216 \$	617
Mozambique	83 \$	5 \$	5,6
Tunisie	30 \$	166 \$	553

Tableau n°3 : APD et envois de fonds / hab des pays étudiés en 2007 - Source : Rapport du PNUD sur le développement humain, 2009

Haïti, Maroc et Mozambique. Il y a ensuite l'appui technique auprès d'ONG, collectivités locales, administrations centrales et agences des Nations Unies dans les mêmes pays, mais aussi au Liban. Il y a enfin la réalisation d'études pour l'Union européenne et les acteurs cités ci-dessus au Burkina Faso, Burundi, Maroc, Mozambique, Mali et Liban.

a. Les évaluations

Cette première catégorie d'activités a débuté en 2001, suite à la demande formulée par Handicap International d'évaluer un projet de « Développement Social Urbain » (DSU) réalisé à Tabriquet, dans la périphérie de l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc.

Il s'agissait d'un projet d'une durée de trois ans, destiné à accompagner la structuration progressive de la société civile dans une commune urbaine extrêmement pauvre, en menant des actions de renforcement de capacités des associations, principalement celles impliquées dans des actions d'alphabétisation, de formation professionnelle, de lutte contre la délinquance et d'entretien des espaces publics (ramassage des déchets, développement des espaces verts, etc...). Il y avait également un important volet consacré à la création d'un dispositif de concertation entre la société civile et le pouvoir municipal, enjeu majeur et particulièrement délicat dans le contexte marocain.

Cette première expérience fût l'occasion de mettre le pied à l'étrier d'une catégorie d'expertise que je trouvais fort intéressante, pour pas dire passionnante. Prendre le temps, même limité, d'observer et d'analyser un projet, s'imprégner de la démarche et de la méthodologie mises en œuvre, développer avec le temps des approches comparées, aussi bien à l'échelle de plusieurs pays, qu'au regard du savoir faire de chaque opérateur et des composantes de chaque projet.

Pour ce faire, je suis devenu membre du F3E²⁸ en 2003, structure française en charge du pilotage d'une partie des évaluations de projets conduits par les ONG et la coopération décentralisée, puis j'ai été amené à répondre à plusieurs de leurs appels d'offre tout en étant sollicité par ailleurs, par les opérateurs eux-mêmes.

Précisons bien qu'il ne s'agissait pas de faire de ce secteur d'intervention, l'unique domaine de mes activités à l'international. Les évaluations avaient d'abord pour intérêt de me confronter à la méthodologie des opérateurs du développement, d'observer et d'analyser au même titre qu'une recherche, le déroulement d'un projet sur le terrain.

Ainsi, aujourd'hui, après avoir réalisé huit évaluations²⁹ de programmes pilotés par des ONG, des collectivités locales et des agences des Nations Unies, dans les domaines du

²⁸ F3E : Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales, Evaluations.

²⁹ Liste des rapports d'évaluation réalisés :

1. Matteudi E, Boutin A, Evaluation du projet URBA-CAM, Cameroun, Nantes-Métropole, CORAIL, Décembre 2010, 55 p.
2. Matteudi E, Evaluation du programme « Pour un développement local inclusif dans la région Souss Massa Drâa » au Maroc, UE / Handicap International, mars 2010, 62p.
3. Matteudi E, Boutin A, Evaluation du programme « Handicap et développement local : pour une meilleure participation des personnes handicapées au processus de développement de la ville de Salé au Maroc », UE / Handicap-International / CORAIL, juin 2009, 60p.
4. Matteudi E, Evaluation du programme « Education » mené par Initiative-Développement à Jean Rabel / Haïti. Rapport final, MAE / ID, 2009, 103p.
5. Matteudi E, Vales T, « Evaluation du Programme MUMUGO mené par ESSOR dans les quartiers périphériques de BEIRA - Mozambique », rapport final, F3E / ESSOR, 2007, 77p.

développement social urbain, de l'éducation et du développement durable (Agendas 21), mais aussi des métiers de la ville, mon expérience encore peu abondante, m'a néanmoins permis de mettre en œuvre, mais aussi de vérifier régulièrement l'intérêt d'une méthodologie de conduite d'évaluation, identique en tout point à la démarche que l'on peut avoir pour mener une recherche. A contrario, elle a favorisé le développement d'un regard critique sur les méthodologies proposées dans ce domaine par les spécialistes de l'évaluation. Elle a également participé à l'analyse des méthodologies d'intervention des opérateurs internationaux du développement dont j'ai fait une de mes thématiques de recherche et dont l'occasion me sera donnée de reparler plus loin.

b. Les appuis techniques

Il y a ensuite la réalisation successive d'appuis techniques pour le compte des Nations Unies, ONG, collectivités locales françaises inscrites dans des actions de coopération décentralisée, administrations et collectivités locales étrangères.

Ces appuis techniques sont essentiellement de deux ordres :

Il y a d'abord les suites données à certaines évaluations qui ont provoqué chez les commanditaires, une demande d'appui ponctuel pour accompagner la mise en œuvre des préconisations formulées. Assurément, cette partie du travail, particulièrement gratifiante, a permis d'entretenir des liens avec les projets évalués et d'inscrire l'action d'évaluation, puis de préconisation dans la durée. Ces actions ont ainsi pris la forme d'études complémentaires ou de séminaires de travail avec les équipes en charge des projets, soit au siège, soit sur le terrain. A titre d'illustration, je mentionnerai la commande formulée par le PNUD et le Ministère de l'Aménagement du territoire marocain à la suite de l'évaluation de leur premier programme Agenda 21 au Maroc dans les villes d'Agadir, Marrakech et Meknès ; commande qui consistait à réfléchir à la création d'un Comité 21 marocain susceptible d'accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de leur propre Agenda 21 et d'animer un réseau national d'acteurs publics et privés susceptibles de s'impliquer dans la problématique du développement durable. Un accompagnement technique donc, sur un projet d'envergure nationale, dans le prolongement direct d'une évaluation d'un programme réalisé à l'échelle de trois villes impériales.

Il y a également les exemples répétés de réunions informelles ou de séminaires avec certaines ONG ou collectivités locales afin de réfléchir à la conduite de leurs projets et l'évolution de leur méthodologie d'intervention.

A côté de cette première catégorie d'appuis techniques, Il y a des actions de formation, d'accompagnement et de direction d'équipes en charge de diagnostics territoriaux. Les

-
6. Matteudi E, « Les Agendas 21 Locaux au Maroc », Evaluation du programme engagé par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, le PNUD et UN-HABITAT, rapport définitif, février 2005, 59p.
 7. Matteudi E, Vales T, « Evaluation du Programme de développement intégré mené par ESSOR dans les quartiers périphériques de la capitale du Mozambique », rapport définitif, F3E / ESSOR, 2004, 76p + annexes + résumé.
 8. Matteudi E, Le développement local urbain à Tabriquet - Maroc, Evaluation d'un projet DLU initié par Handicap-International. Rapport d'expertise, 2002, 70p.

expériences dans ce domaine sont essentiellement au nombre de deux : Il y a la formation et l'accompagnement technique d'une équipe franco-malienne en charge de l'élaboration du Plan de développement local de Tombouctou au Mali entre 2003 et 2004, puis la formation et l'accompagnement d'une équipe marocaine en charge de la réalisation de diagnostics communaux dans la province de Settat en 2007, pour le compte de l'Agence de Développement Social (ADS) marocaine. S'inscrivant essentiellement dans une perspective d'accompagnement, voire de direction technique de projets, ces activités ont permis d'appréhender le contexte et la problématique de formation, puis d'accompagnement technique d'équipes locales amenées à réaliser des diagnostics urbains ou territoriaux. Affaire souvent compliquée et pas toujours satisfaisante au regard des exigences de ce genre d'exercice.

c. Les études

A la suite des deux catégories d'expertises évoquées ci-dessus, il y a enfin la réalisation d'études pour le compte d'administrations centrales des pays concernés, des collectivités locales, des ONG, des agences des Nations Unies et de l'Union européenne.

Parmi celles-ci, deux sous-catégories sont clairement repérables :

☉ La première concerne les études de faisabilité d'un projet : montage d'un centre de formation professionnelle au Liban³⁰, étude de faisabilité d'un plan de développement local dans la vallée de la Qadisha³¹ et le projet de comité 21 marocain³² évoqué plus haut.

☉ La seconde concerne la conduite de diagnostics approfondis à l'échelle territoriale ou sectorielle :

- Je citerai à ce propos, la réalisation d'un diagnostic de l'éducation non formelle dans trois districts ruraux de la province d'Inhambane au Mozambique³³ pour le compte de Handicap International et de l'Union européenne, qui a nécessité un important travail d'enquête pour interroger la pertinence de développer l'éducation non formelle dans la zone, puis d'identifier les acteurs susceptibles de participer à l'alphabétisation des adultes et des enfants déscolarisés, ainsi que de développer la formation professionnelle et l'apprentissage des jeunes auprès des artisans des trois districts. Mené sur une période de neuf mois, ce travail a nécessité le recrutement, la formation et la direction d'une équipe de dix enquêteurs.

³⁰ Matteudi E, Populations démunies et création d'emploi en milieu urbain, réflexions et orientations pour la création de dispositifs d'accompagnement et de formation professionnelle, Ville de Tripoli, Liban, CORAIL, Région Rhône-Alpes, novembre 2006, 23p.

³¹ Matteudi E, Premières orientations et propositions méthodologiques pour l'élaboration du Plan de développement local de la vallée de la Qadisha au Liban, rapport final, CORAIL, 2009, 42p.

³² Matteudi E, Document de projet du Comité 21 marocain, PNUD-MATEE, février 2006, 18p.

Matteudi E, Démarches pour l'institutionnalisation des Agendas 21 au Maroc, Document d'orientation pour la politique nationale 2006-2009, PNUD-MATEE, Maroc, janvier 2006, 45p.

³³ Matteudi E, L'éducation non formelle au Mozambique, état des lieux et préconisations dans 3 districts de la province d'Inhambane, Etude réalisée dans le cadre du projet d'appui à la planification de l'éducation dans la province d'Inhambane, Commission Européenne, 2003, 155p + annexes.

- Il y a ensuite la conduite d'un diagnostic auprès de la population de deux bidonvilles de l'agglomération de Rabat³⁴, bénéficiaire d'un programme de relogement, dont l'objectif visait à identifier la problématique et les besoins d'accompagnement social des relogés. Réalisé pour le compte de l'Agence de Développement Social marocaine, le travail a été effectué par un bureau d'étude au sein duquel mon rôle a consisté à élaborer et piloter la méthodologie de l'étude, puis à mener une partie du travail de terrain avec l'équipe pluridisciplinaire en charge du travail.

- Il y a enfin la réalisation de la composante urbaine de quatre schémas provinciaux au Burundi pour le compte du Ministère de l'Aménagement du territoire burundais et l'Union européenne³⁵. Réalisée sur une période de deux mois, cette expertise a consisté à réaliser le diagnostic et à définir les enjeux pour le développement urbain de provinces dont l'une d'entre elle, est susceptible d'abriter la future capitale du pays.

- Pour conclure, plusieurs diagnostics urbains ou ruraux ont été réalisés au Maroc et en Tunisie dans le cadre d'ateliers internationaux menés avec les étudiants de l'IUG et des pays concernés, diagnostics réalisés sur une période de deux à trois semaines par des équipes de vingt à trente étudiants qui répondaient à une commande formulée par une ONG, les villes bénéficiaires ou la collectivité locale française jumelée avec celles-ci.

2. Les thématiques abordées

Comme le laisse entendre la présentation des trois catégories d'expertises et d'études réalisées, deux grands domaines d'investigation ont finalement été privilégiés au cours des dix dernières années ; deux domaines d'investigation qui touchent aux problématiques du développement local et de l'accompagnement social, via l'insertion par l'économie.

a. La planification urbaine et territoriale

Parmi l'ensemble des expertises réalisées, la problématique de la planification urbaine et territoriale est bien au cœur des préoccupations d'un certain nombre d'évaluations, mais aussi d'appuis techniques ou d'études. Sans vouloir dévoiler ici, ce que j'aborderai plus en profondeur dans la deuxième partie du document, il est important de mentionner les aspects évoqués et régulièrement questionnés à propos de cette thématique :

Il y a tout d'abord la méthodologie mise en œuvre pour identifier les problématiques d'un quartier, d'une commune ou d'un territoire plus vaste. Il y a ensuite l'élaboration des plans de développement locaux puis la question de leur mise en œuvre. Trois étapes essentielles du cycle d'un projet de développement local, qui conduisent à questionner :

³⁴ Gerbaud C, Matteudi E, Lapeze J, « Favoriser le développement des AGR par un dispositif d'appui à l'insertion économique de ménages bidonvillois ». Programme de relogement de Mers El Kheir, Rabat-Maroc, ARP-Développement-Agence de Développement Social du Maroc, rapport définitif, octobre 2005, 74p + annexes

³⁵ Matteudi E, Etude des Schémas provinciaux de Cankuzo, Gitega, Rutana et Ruyigi / Composante urbaine, République du Burundi / Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau, de l'Environnement et de l'Urbanisme, Septembre 2010, 113p.

- La prise en compte des réalités économiques, sociales, culturelles et politiques locales : quelles sont-elles ? Sont-elles correctement appréhendées ? De quelle manière ? Dans quelles perspectives ?
- L'inscription du territoire étudié dans un environnement plus global : y a-t-il prise en compte de l'inscription du quartier dans la ville ? De la ville dans sa région ? De la région dans un environnement national, puis international ? Et comment appréhender la question des échelles et des articulations entre elles ?
- L'approche par genre, souvent indispensable dans les pays du sud : est-elle abordée ? Comment ? A quelles fins ?
- La place et la pertinence de la participation des acteurs aux différentes étapes du projet, notamment au regard des méthodologies proposées par les opérateurs : comment est-elle mise en place ? Pour servir à quoi ? A quelles étapes du processus ? Avec qui ?
- La capacité à mettre en œuvre les plans de développement : les projets identifiés sont-ils en adéquation avec les moyens existants et les réalités sociales, économiques et culturelles ? Les acteurs locaux sont-ils en mesure de porter les projets ? Comment ?
- L'applicabilité de la problématique du développement durable dans des contextes de grande pauvreté : est-elle imaginable ? Comment ? Pour qui ?

Autant de thématiques et d'interrogations soulevées dans l'ensemble des activités menées, aussi bien dans le champ des évaluations que des appuis techniques ou la réalisation d'études.

b. L'accompagnement social des plus démunis

Deuxième thématique centrale des travaux réalisés, l'accompagnement social se décline essentiellement sous la forme de deux composantes :

Il y a tout d'abord les actions d'alphabétisation, d'éducation, de planning familial, de lutte contre la délinquance, de sensibilisation et d'action dans les domaines de la santé et de l'hygiène fréquemment mises en place par les opérateurs du développement auprès des plus démunis ;

Il y a ensuite l'appui aux activités génératrices de revenus, via la formation professionnelle, le micro-crédit et l'ensemble des mécanismes visant à favoriser la création d'emploi dans des contextes de grande pauvreté.

Ces deux volets ont été abordés dans des contextes différenciés :

Dans des programmes de « développement social urbain » conduits par des ONG en milieu bidonvillois tout d'abord, qui développent des actions croisées dans les différents champs de l'accompagnement social. Une problématique relevant de la spécificité de certaines ONG « généralistes », dont le savoir-faire est d'appréhender l'accompagnement social de manière transversale. Une problématique également essentielle au regard de la situation des plus démunis dans des espaces urbains souvent délaissés par les pouvoirs publics.

Dans un programme de relogement ensuite, où la problématique de l'accompagnement social se pose de manière différente, mais néanmoins aiguë, du fait notamment qu'il s'agit de populations « déplacées » et donc éloignées du jour au lendemain du bidonville et des activités informelles qui leur permettaient de survivre.

Dans des territoires ruraux enfin, où la problématique de l'accompagnement social peut présenter des caractéristiques différentes de celles rencontrées en milieu urbain, notamment au regard des éléments de la vie quotidienne (logement, délinquance, accès à l'eau et aux services, etc...) et des formes d'accompagnement vers l'emploi.

L'observation, l'analyse et l'appui offert à certains dispositifs d'accompagnement m'ont permis d'aborder les politiques sociales sous plusieurs de leurs facettes et de questionner :

- La pertinence des composantes présentes dans chaque projet et l'approche des différentes problématiques de l'individu et de la famille : a-t-on identifié correctement les besoins de la population ? Mène-t-on des actions suffisamment complémentaires pour améliorer durablement la situation des bénéficiaires ? Le lien de l'individu à la famille est-il suffisamment pris en compte dans la problématique de l'accompagnement social ? L'approche par genre est-elle suffisamment intégrée aux actions ? Comment ? Et celle du handicap ?
- La méthodologie d'intervention proposée par les opérateurs : s'inscrit-elle dans une démarche de transfert progressif des actions menées ? Au près de qui ? Pourquoi ? comment ? A quelles fins ?
- La problématique de l'emploi et de l'insertion par l'économique : comment-elle est appréhendée ? Quelles méthodologies met-on en place pour favoriser la création d'emploi ?

Tableau n°4 : Synthèse des études et expertises réalisées à l'international

Intitulé	Lieu	Domaines	Commanditaire	Période	Durée
Evaluations					
Projet URBA CAM	Cameroun	Création d'un Centre des Métiers de la Ville (CMV) et mise en place d'un programme de formations destinées aux personnels des villes moyennes camerounaises. Développement de projets pilotes dans les villes de Dschang, Limbe et Maroua	Nantes Métropole / MAEE	2010	1 mois
Promouvoir un développement inclusif de la région de Souss-Massa-Drâa	Maroc	Actions de sensibilisation, de formation et d'accompagnement des acteurs locaux impliqués dans la problématique du handicap, création et accompagnement de services destinés à informer et accompagner les personnes en situation de handicap, création de dispositifs de concertation au niveau provincial sur la question du handicap, etc...	Handicap International / Union Européenne	2010	1 mois
Handicap et développement local à Salé	Maroc	Actions de sensibilisation, de formation et d'accompagnement des acteurs locaux impliqués dans l'accessibilité des personnes handicapées aux services urbains : associations, élus, services municipaux, professionnels du bâtiment, de l'éducation et de la santé.	Handicap International / Union Européenne	2009	1 mois
Programme Education du bas nord-ouest	Haïti	Intervention dans le district de Jean Rabel auprès des écoles primaires de la zone et d'une école nouvellement créée : formation continue des maîtres, suivi pédagogique des écoles, construction et réhabilitation de classes, appui au montage et au fonctionnement de l'école normale	Initiative Développement / MAEE	2008	2 mois

Intitulé	Lieu	Domaines	Commanditaire	Période	Durée
Evaluations					
Programme Développement Social Urbain à Beira	Mozambique	Intervention dans 3 quartiers périphériques de la deuxième ville du pays dans les domaines de l'accompagnement familial, la formation professionnelle, l'éducation, l'assainissement et l'appui communautaire et institutionnel (services techniques de la ville).	ESSOR / Union européenne / MAEE	2007	2 mois
Programme Agenda 21	Maroc	accompagnement de trois villes marocaines : Agadir (600 000 hab), Marrakech (1 million hab), Meknès (500 000 hab) dans la mise en œuvre d'un Agenda 21.	PNUD, UN Habitat et MATEE	2005	2 mois
Programme Développement Social Urbain à Maputo	Mozambique	intervention dans 5 quartiers périphériques de la capitale du Mozambique (1 million d'habitants) dans les domaines de l'accompagnement familial, la formation professionnelle, l'éducation, l'assainissement, l'appui communautaire et institutionnel (services techniques de la ville).	ESSOR/Union Européenne	2004	2 mois
Programme Développement Local Urbain	Maroc	intervention dans la commune de Tabriquet (150 000 hab), agglomération de Rabat-Salé, dans les domaines de l'accompagnement social, la professionnalisation des acteurs sociaux (milieu associatif) et la démarche concertée de projet (instance de médiation entre le pouvoir local et la société civile).	Handicap International/Union Européenne	2001	1 mois

Intitulé	Lieu	Domaines	Commanditaire	Période	Durée
Etudes					
Etude des Schémas provinciaux de Cankuzo, Gitega, Rutana et Ruyigi / Composante urbaine du diagnostic	Burundi	Panorama des acteurs et des politiques engagées au niveau national dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du foncier, de la gouvernance locale et du foncier. Etat des lieux de l'armature urbaine des 4 provinces et diagnostic des 4 chef-lieux de province	SHER / BRLi / Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau, de l'Environnement et de l'Urbanisme / EUROPAID	2010	2 mois
Plan de développement local de la vallée de la Qadisha	Liban	Pré-diagnostic des municipalités de la Fédération de Bcharré, élaboration de fiches projets pour la valorisation d'activités touristiques, proposition méthodologique pour l'élaboration du Plan de développement local	CORAIL / Fédération de Bcharré	2009	2 semaines
Centre de formation professionnelle à Tripoli	Liban	Etat des lieux du secteur du bâtiment à Tripoli et préconisations pour montage d'un projet de centre de formation adapté aux besoins locaux (avec cellule d'accompagnement des jeunes et service d'animation des artisans locaux). Elaboration d'un plan d'action et identification des partenaires libanais et français pour réalisation du projet.	CORAIL / Région Rhône Alpes	2007	2 semaines
Comité 21	Maroc	élaboration du dispositif institutionnel et finalisation des missions de la structure avec présentation du plan d'action sur 3 ans. Projet de co-financement PNUD- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement pour lancement du projet.	PNUD, UN-Habitat, MATEE	2007	2 mois
Favoriser le développement des AGR par un dispositif d'appui à l'insertion économique des ménages relogés	Maroc	Etat des lieux de la situation économique et sociale de la population bidonvilleuse relogée (30 000 ménages), diagnostic territorial et réalisation d'un plan d'action pour le développement des activités génératrices de revenus et le renforcement des dynamiques économiques locales.	ADS / ARP- Développement	2005	3 mois

Intitulé	Lieu	Domaines	Commanditaire	Période	Durée
Etudes					
Tombouctou : Réalités d'aujourd'hui, propos pour demain	Mali	Diagnostic urbain et élaboration des enjeux pour l'élaboration du PDSEC (Plan de Développement Social, Economique et Culturel) de la commune	Handicap International / IUG / Région Rhône Alpes	2004	3 mois
L'éducation non formelle au Mozambique : Etat des lieux et préconisations dans 3 districts de la province d'Inhambane	Mozambique	Diagnostic de la situation de l'éducation non-formelle dans la province et préconisations pour le développement du secteur, avec présentation de l'ensemble des projets à mettre en œuvre et plan d'action.	Handicap International / Union européenne	2002	9 mois
Etat des lieux économique et social dans la commune de Bilbalogo	Burkina Faso	Diagnostic économique, social et éducatif	Partenariat Peuples Solidaires Burkina Faso	1999	1 mois
Appuis techniques					
Elaboration des plans de développement des communes de la province de Settat	Maroc	Formation et accompagnement technique des agents de développement local (ADL) de l'Agence de Développement Social à la conduite de diagnostics territoriaux	ARP-Développement / ADS	2007	1 mois
Elaboration du plan de développement de Tombouctou	Mali	Formation des services de la ville et accompagnement des acteurs à la conduite du diagnostic urbain, orientations pour le plan de développement et scénarios d'aménagements touristiques	Handicap International / Commune de Tombouctou	2004	1 mois
Appuis divers auprès d'ONG et de coopérations décentralisées	France	Développement territorial Education Développement social urbain Appui à l'emploi		2001 à 2011	

A ce stade de la reconstitution de mon parcours, il me paraît essentiel de préciser que les deux thématiques majeures de cette nouvelle expérience : celle du développement local et de l'accompagnement social, à l'intérieur desquelles la question de l'emploi occupe une place centrale, sont deux thématiques qui font singulièrement écho, mais sous un angle différent, aux problématiques de la période montagnarde. Elles constituent, de fait, les fameuses lignes directrices de mon histoire, celles qui me tiennent à cœur depuis le début,

mais cette fois, dans des contextes forts différents des nôtres, à partir d'une posture professionnelle qui n'est plus, elle aussi, tout à fait la même.

En attendant de revenir sur les questions nouvellement formulées à propos de nos deux thématiques et la manière d'y répondre, il me paraît important d'évoquer maintenant mon changement de posture et l'analyse du lien que l'on peut/doit faire entre recherche et expertise. De là, découle en effet l'autre dimension que j'ai cherché à donner à mes interrogations premières.

III. DE LA RECHERCHE ET DE L'EXPERTISE, OU COMMENT QUESTIONNER LE LIEN AUX PROFESSIONNELS DU DÉVELOPPEMENT

Comme évoqué précédemment, les recherches effectuées au cours du temps ne sont pas toutes de même nature :

Il y a d'abord l'expérience menée au CEMAGREF et au CERAT dans laquelle les contrats de recherche répondaient à des commandes d'organismes publics souhaitant disposer d'études et d'analyses permettant de faire évoluer les politiques et la réglementation dans les domaines de l'emploi en zone rurale à vocation touristique.

Il y a ensuite le travail de thèse, considéré de mon point de vue, comme une recherche fondamentale, centrée sur une lecture anthropologique du développement économique des espaces ruraux et déconnectée de toute perspective « opérationnelle ».

Il y a également les travaux effectués à Saint-Gervais et au CERAMAC qui s'inscrivaient dans une démarche de « recherche-action », répondant à une commande de collectivités locales.

Il y a enfin l'ensemble des études réalisées à l'international qui relèvent davantage de l'expertise, répondant à des commandes d'organismes publics, para-publics ou privés, avec un souci d'opérationnalité immédiate : études préalables, évaluations, appuis techniques, etc...

Nous voilà donc, dans une posture tantôt déconnectée de son possible impact sur l'action (en tout cas directement), tantôt immédiatement articulée à celle-ci, avec, néanmoins le besoin de plus en plus prononcé au cours du temps, d'une réelle implication et le désir de mêler, associer, mettre en tension, démarche scientifique et action auprès/sur le « terrain ». Une telle évolution au sein de mon parcours, sans doute atypique au regard des standards universitaires, nécessite d'explicitier la démarche et d'apporter mon point de vue sur les avantages et les interrogations inévitablement provoquées par la mise en tension d'activités et de postures différentes.

1. Pourquoi une évolution marquée par le désir d'agir ?

L'histoire de mon parcours n'était assurément pas déterminée à l'avance. Au départ, ce fût surtout, comme tout jeune chercheur qui ne peut rater l'occasion qui lui est offerte, l'opportunité de travailler au sein d'une équipe, et de participer aux différents contrats de recherche qu'elle obtenait. Par la suite, j'ai tenu à réaliser ma thèse sur des questions qui me tenaient à cœur et qui ne répondaient pas à des besoins imminents de l'équipe, ni même à

ceux d'un quelconque commanditaire. Il y avait le désir d'être dans la démarche la plus libre qu'il soit ; celle de travailler sur un sujet, faisant référence à ce que je pouvais attendre idéalement de la recherche fondamentale : une recherche déconnectée de la commande et de l'impératif du commanditaire.

A partir du développement de mon activité à l'international, je suis passé à une autre étape : celle de l'expertise pour le compte d'opérateurs internationaux du développement dont les appels d'offre se distinguaient assurément de ceux dans lesquels je m'étais inscrit jusqu'alors. Sur le moment, et à plusieurs reprises de cette nouvelle activité, j'ai eu le sentiment de m'éloigner de la recherche, d'abord parce que la commande était extrêmement précise, laissant peu de place à la liberté de son exécutant ; ensuite parce qu'il y avait un souci de déboucher sur des propositions concrètes, mettant l'expert en position d'observateur, puis d'acteur capable d'être une force de proposition pour le commanditaire ; enfin, parce que le temps laissé aux études et recherches était limité, laissant en suspens un certain nombre de questions qui auraient nécessité des investigations complémentaires.

En attendant, et pour compenser ce sentiment de perte ou de frustration, je voudrais ici insister sur ce qui m'a animé dans cette évolution, à savoir, le désir d'un engagement professionnel sur le terrain, qui m'est d'ailleurs apparu comme incontournable dès lors que je me suis tourné vers l'Afrique et la question de l'aide dans des contextes de grande pauvreté. Une telle perspective revenait donc à prolonger mon goût pour la recherche et la conduite d'études, mais dans une optique plus directement opérationnelle. Faire en sorte qu'un lien existe dorénavant pour moi, entre la recherche et l'aide à la décision.

A partir de la question de l'engagement, un déplacement s'est ainsi effectué : d'abord préoccupé par l'analyse des phénomènes économiques, sociaux et culturels, dont l'objectif principal consistait à offrir des clés de compréhension du fonctionnement des sociétés rurales, je me suis ensuite davantage focalisé sur la question de l'intervention et de la manière d'élaborer des politiques, bâtir des projets, mener des actions capables d'améliorer la situation des populations et des territoires dans des contextes de grande pauvreté.

2. Les présupposés idéologiques de mon engagement et leurs évolutions

Sur ce champ totalement nouveau, aussi bien en terme de terrains d'étude que d'angles d'observation et d'analyse, je constate dans l'après-coup, être passé par deux étapes essentielles :

Un premier temps, qui consistait à imaginer naïvement qu'on pourrait peut-être contrarier le mouvement de mondialisation dont on se mettait à débattre fortement à partir des années 1980. Cette étape, qui me conduisait dans l'impasse, semble, avec le recul, pleine d'enseignements, parce qu'elle témoigne de l'empreinte idéologique dont le chercheur ne peut complètement se défaire. Dans le cas présent, l'approche du développement et mon intérêt pour les sociétés locales, laissait entendre que le monde moderne était la cause de la déstructuration des sociétés traditionnelles ; sociétés traditionnelles dont j'avais à mon insu, mystifié les règles de fonctionnement et doté sans aucun doute, leur organisation interne

d'un certain nombre de valeurs perçues comme positives à mes yeux. Dans une telle perspective, l'action, si jamais action il devait y avoir, avait pour objectif de préserver ce qui pré-existait.

Une telle posture n'est pas totalement surprenante dans l'après-coup. Elle témoigne, au delà, de l'empreinte idéologique personnelle, de l'inscription et de l'identification de ma réflexion dans un certain nombre de courants de pensée qui, à cette époque, avaient tendance à valoriser les sociétés traditionnelles, aussi bien dans le contexte rural reculé des pays riches, que dans un grand nombre de pays pauvres.

Rappelons à ce propos, la littérature produite par certains anthropologues, ethnologues et développementalistes, qui avaient tendance à magnifier les règles et les coutumes des sociétés locales encore non soumises aux affres de la modernité, témoignant par la même, de la séduction qu'opère l'exotisme scientifique et la nostalgie du passé : se pencher sur le fonctionnement de sociétés « autres » que les nôtres, en faire un objet scientifique à part entière, raisonner à partir du caractère extrêmement confortable, de la totalité « sociale » que représentent des sociétés à priori peu ouvertes sur l'extérieur, ou en tout cas, encore marquées par des traditions et des règles de fonctionnement spécifiques. Tout cela, en supposant naïvement, que ces particularismes territoriaux ancrés dans l'histoire, constituaient une sorte de socle anthropologique originel.

Sur un registre plus politique, évoquons également l'analyse de JP Olivier de Sardan (1995)³⁶, qui, à propos des travaux des tiers-mondisme de l'époque, mettait en avant la volonté de militer et réhabiliter les peuples opprimés.

Sortir de l'impasse mystificatrice conduisait donc à soulever autrement la question « du comment faire ? » face au mouvement inéluctable de la modernité. Ne plus « ruminer » la question du « lutter contre », pour réfléchir aux moyens et mécanismes qui permettent de rendre le mouvement plus humain, plus juste et plus soucieux des différences culturelles. C'est donc à partir de ce déplacement, que je perçois l'évolution qu'a été la mienne : être dans la posture d'accompagner ce qui est là et de trouver des solutions au cas par cas, plutôt que de chercher, vainement et naïvement, à empêcher l'introduction de la modernité.

Cette évolution a été rendue possible pour deux raisons essentielles :

- Il y a d'abord le mouvement de mondialisation, qui, connaissant une certaine accélération à partir des années 1980, montrait que les sociétés les plus reculées de la planète ne pouvaient échapper à la modernité. A partir de ce constat de plus en plus évident, lutter contre un mouvement devenu irréversible et universel n'était-il pas un combat d'arrière garde ? Pouvait-on éviter la question du changement dans des sociétés de plus en plus massivement concernées par la modernité ?

Notons à ce propos, que la littérature socio-anthropologique et développementaliste a, dès cette époque, connu quelques inflexions majeures :

Du côté de l'anthropologie, l'exotisme africain ou ruralo-européen s'est progressivement vu associer à une anthropologie de nos sociétés modernes, moins distanciée de son objet d'étude. Je pense par exemple, à l'anthropologie politique de Marc Abélès, centrée sur la compréhension du système politique territorial français ou le fonctionnement de notre

³⁶ Sardan (de) JP O, Anthropologie du développement, p 101

parlement. Je pense également à l'anthropologie économique de Philippe d'Iribarne, axée sur le monde de l'entreprise, dont les analyses comparées à l'échelle de plusieurs pays, constituent de véritables propositions pour penser l'organisation du travail et de la production en fonction du contexte social et culturel.

Il en est de même de l'approche d'un certain nombre de développementalistes tiers-mondistes, qui ont progressivement cessé d'appréhender les processus de développement à partir d'une logique mono-paradigmatique, sous l'emprise d'un prisme opposant sociétés dominantes/sociétés dominées, sociétés modernes/sociétés traditionnelles dans un contexte de post-colonisation. Une lecture moins dogmatique donc des processus de développement, plus à même d'analyser les points forts et les points faibles de toute dynamique suscitée par le changement.

- A côté de cette évolution globale des sociétés et des mouvements de la pensée scientifique, il y a un cheminement personnel qui a consisté à m'inscrire de manière concrète dans une démarche d'acteur investi auprès des opérateurs internationaux du développement. Ce changement de posture a, de fait, très vite, modifié mon regard et ma perception des sociétés soumises au changement. Comment pouvais-je en effet, rester prisonnier de l'emprise idéologique initiale, alors que mon désir consistait à vouloir progressivement m'impliquer auprès de ceux et celles qui intervenaient sur le terrain de la lutte contre la pauvreté dans un contexte africain ?

N'y avait-il pas moyen de concilier les deux perspectives d'une manière différente ? Ne pouvais-je transformer mon intérêt inavoué pour la sauvegarde des sociétés traditionnelles, en un combat pour la prise en compte des paramètres socio-culturels dans l'analyse du fonctionnement des sociétés locales et le déroulement de l'action sur le terrain ?

Ce « pas de côté » non négligeable à mes yeux, semblait d'autant plus intéressant et nécessaire à faire, que la plupart des opérateurs menaient des projets de lutte contre la pauvreté qui ne prenaient pas suffisamment en compte les modes de régulation sociale, culturelle et politique des sociétés et communautés auprès desquelles ils intervenaient.

Déplacer le regard sur les modes de fonctionnement des sociétés, mettre de côté la sauvegarde « à tout prix » des traditions, faire de celles-ci, non pas des objets à promouvoir, mais des paramètres à prendre en compte pour agir plus intelligemment et plus efficacement auprès des sociétés...

Ma double démarche de chercheur et d'acteur impliqué ne va cesser, à partir de ce moment là, d'être préoccupée par ce souci et la frustration qui en découle : celle de la recherche, que je n'arrivais pas forcément à mener comme je l'entendais, et celle de l'action, qui me donnait satisfaction du côté de l'aide à la décision, mais que je n'arrivais pas à associer suffisamment aux préoccupations socio-anthropologiques.

3. Les leçons tirées de l'expérience

a. Entre recherche et expertise...

Parmi les éléments de la démarche personnelle engagée depuis dix ans, je voudrais d'abord revenir sur la conduite d'études et d'évaluations de projets et de programmes, qui, dans la méthodologie, ont systématiquement emprunté les outils jusque là utilisés par la recherche : l'entretien répété et prolongé avec certaines catégories d'acteurs, l'exploitation de données quantitatives et qualitatives communiquées par l'opérateur ou le terrain, mais aussi et

surtout, une manière d'appréhender l'objet de la recherche à partir de problématiques et d'hypothèses guidant chacune des étapes de la démarche.

Il y a ensuite, et dans l'après-coup de chaque expertise, un enseignement issu du travail d'observation, qui a permis de renouveler les questionnements et les hypothèses de travail aussi bien sur le sens et le contenu de l'action à mener par les opérateurs que le regard porté sur les opérateurs eux-mêmes. Ce dernier point d'observation me semble à ce propos extrêmement important. Il confère à l'expert-chercheur, un rôle et un statut au service des opérateurs (ce que l'on a tendance à voir au premier niveau de l'observation et de l'analyse), mais il fait aussi de celui-ci, un acteur, dont le monde des opérateurs est aussi un objet d'étude et de recherche.

Dans cette évolution caractérisée par l'activité d'expertise, il y a donc quelque chose qui renvoie à la position du chercheur, même si aux yeux de certains universitaires, ce changement n'est pas forcément perçu comme tel. Je rappellerai à ce propos, le point de vue de Claude Melliassoux, qui dans « Terrains et perspectives », évoquait avec virulence, les éléments d'un débat qui n'a pas totalement disparu : « *Ethnologue et développeur n'ont pas les mêmes préoccupations. L'ethnologue vient sur le terrain pour apprendre, le développeur pour enseigner. L'ethnologue écoute, le développeur dit. L'ethnologue n'a que des questions à poser, le développeur semble parfois n'avoir qu'une réponse à donner...* ». Comme si, l'ethnologie, entendons ici aussi, une « discipline des sciences sociales », ne pouvait entretenir aucun lien avec le monde du développement et donc, de l'expertise.

b. De l'approche socio-anthropologique

Après avoir évoqué les aspects méthodologiques de la démarche du chercheur et de l'expert au service de l'action, je voudrais en venir aux aspects disciplinaires, et à la manière d'aborder un des volets sur lequel a porté l'essentiel de ma double expérience : l'observation des dynamiques territoriales et l'élaboration de plans de développement locaux.

Comme évoqué en amont, la prise en compte des facteurs socio-anthropologiques dans la compréhension des réalités locales, puis de l'aide à la décision des opérateurs, demeure, d'un point de vue personnel, l'élément le plus frustrant de ma démarche, et l'un des plus importants à mes yeux pour éclairer le sens et le contenu de l'action sur le terrain.

A cette frustration, il y a des raisons à la fois personnelles et contextuelles, renvoyant à certains éléments des questions abordées ci-avant :

Sur les raisons personnelles, je ferai essentiellement valoir, sans doute par commodité et facilité, une affaire de circonstances liées aux commandes auxquelles j'ai répondu, commandes qui ne m'ont pas permis de valoriser ce point essentiel.

A côté de cela, il y a des raisons contextuelles, dont nous pouvons trouver plusieurs éléments d'explication dans le débat qui anime depuis longtemps la communauté scientifique, mais aussi les appréciations portées régulièrement par le monde des développeurs sur l'apport des travaux de la recherche fondamentale. Nous en évoquerons ici les principaux :

Il y a tout d'abord, mais ce n'est peut-être pas l'élément le plus important de l'analyse, l'existence d'approches dont les objectifs se heurtent à des impératifs forts différents les uns des autres : le temps nécessaire pour les chercheurs, l'urgence souvent revendiquée, mais pas toujours justifiée, pour les développeurs. Une telle perspective a évidemment des effets indéniables sur le contenu potentiel de la relation entre ces deux mondes, notamment vis-à-vis des objectifs fixés, du rythme donné aux travaux et des résultats attendus.

Il y a ensuite, un monde de la socio-anthropologie, dont les travaux scientifiques, contiennent un langage « spécialisé » dans lequel la communauté universitaire est parfois la seule à se reconnaître et s'identifier, conduisant de ce fait les recherches à être perçues comme de beaux exercices intellectuels dépourvus de toute applicabilité et de prise en compte des contraintes du praticien du développement.

Il y a également une anthropologie restée longtemps adepte de l'étude de sociétés considérées comme stables, et donc peu à même d'analyser le changement, point essentiel de l'analyse pour les développeurs aujourd'hui.

Il y a encore deux mondes qui n'ont pas les mêmes perceptions de la réalité et des personnes. Citons pour exemple, la posture du professionnel de l'aide au développement qui retient le caractère rudimentaire des moyens de production d'une société locale et le mauvais parti tiré des ressources locales, quand le socio-anthropologue peut s'étonner de la façon dont la même société s'organise pour survivre dans un milieu parfois hostile. Considérons également, la perception du développeur qui peut s'attacher à observer des conservatismes et des éléments centraux de la résistance au changement, quand l'ethnologue découvre de son côté, une culture originale encore jamais observée.

Pour finir, il y a un monde des développeurs, préoccupé par un souci de rentabilité, qui voit dans les recherches fondamentalistes, une incapacité récurrente à aller au delà de la simple étude et à déterminer des solutions viables. Quelque chose donc, qui lui vaut d'accorder aux travaux des experts, une plus grande crédibilité, et à voir dans leurs propositions, des recettes prêtes pour une application immédiate.

Au travers de l'ensemble de ces appréciations, il ne s'agit nullement de nier le lien que les anthropologues et ethnologues ont entretenu avec les développeurs au cours de l'histoire, notamment à l'époque coloniale, quand il s'agissait de mieux connaître le milieu indigène et d'identifier les éventuels problèmes qui pouvaient se poser à l'application des programmes de développement. Il s'agissait bien en effet à cette époque, d'utiliser les travaux de la communauté scientifique pour rendre les sociétés locales plus accessibles et plus facilement gouvernables. Ce n'est plus de ce lien dont il s'agit aujourd'hui. Il est plutôt question de lire et d'interpréter le changement dans des contextes diversifiés et d'apporter ou pas des solutions aux situations observées. C'est donc bien sur le fond, l'approche du social et la perception que l'on s'en fait, qui est au cœur des différences entre socio-anthropologues et développeurs.

CONCLUSION

Dans la continuité du regard porté sur mon parcours, je voudrais en guise de conclusion, revenir sur mes choix scientifiques, l'intérêt progressivement affirmé de la mise en oeuvre d'une recherche-action et le lien de cet ensemble avec mon parcours d'enseignant.

Assurément, plusieurs des orientations données à mon expérience de formateur sont totalement empreintes des sujets et des questionnements évoqués dans cette première partie. A ce propos, je pense à l'intérêt tout particulier que j'ai pour l'insertion professionnelle des étudiants, et, de fait, le lien que l'on peut faire avec mes axes de recherche sur l'emploi et les stratégies économiques des acteurs. Je pense ensuite au développement d'une formation tournée vers l'international à l'IUG, dont le contenu est emprunt des problématiques d'aide au développement et la pédagogie, centrée sur la recherche de la collaboration entre le monde universitaire et le milieu professionnel.

- Faire le lien entre l'insertion professionnelle des étudiants et l'observation des dynamiques économiques locales peut à priori surprendre, car chacun de ces domaines d'action et de recherche recouvrent des perspectives et des thèmes de travail forts différents les uns des autres. Il n'en demeure pas moins, et j'aurai largement l'occasion de l'évoquer dans la partie suivante, que mes questionnements sur l'aide à l'emploi dans des contextes de grande pauvreté concernent principalement les mécanismes que l'on peut mettre en place pour accompagner l'individu dans sa stratégie professionnelle... Ce qui rapproche assurément les deux perspectives évoquées à l'instant.

Pour étayer le contenu de ce qui fait écho entre l'enseignement, la recherche et l'expertise, je souhaite d'abord revenir sur mon engagement dans le développement de l'apprentissage à l'université.

Convaincu de la nécessité de tisser des liens avec le milieu professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement et d'accompagner les étudiants pour faciliter leur insertion professionnelle, j'ai porté pendant de nombreuses années, la création, puis le fonctionnement de l'apprentissage dans le cadre de la formation d'urbaniste à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble.

Cette aventure, confiée en 1999 par la direction de l'époque, m'a permis d'engager et porter un projet expérimental en toute liberté.

Encore peu présent à l'université, particulièrement dans des formations de troisième cycle³⁷, l'apprentissage n'avait pas encore acquis, à cette époque là, ses lettres de noblesse, mais aussi et surtout, ne disposait pas d'un cadre encore très précis de fonctionnement. Ainsi, et

³⁷ Le DESS d'urbanisme a fait partie, en 2000, des tous premiers diplômés de troisième cycle en apprentissage de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble.

pour répondre à mes convictions, je me suis refusé, lors de la première année, à construire une maquette pédagogique finalisée. Il était au contraire, essentiel de voir les besoins s'exprimer en cours d'année et de finaliser le projet de formation en prenant en compte les attentes du monde professionnel, les exigences de l'équipe pédagogique et les besoins des étudiants.

Formasup, organisme habilité par l'Etat pour accompagner le développement et le fonctionnement de l'apprentissage dans les établissements du second degré et du supérieur, accepta de jouer le jeu et accorda avec la Région Rhône-Alpes, le lancement de la formation. La maquette se construisit donc progressivement, évolua pendant plusieurs années au gré des échanges avec les professionnels et l'équipe pédagogique pour aboutir à un curriculum de formation dont un volant d'enseignements reste volontairement modulable d'une année sur l'autre. Aujourd'hui, le Master fonctionne avec un nombre d'apprentis qui a progressivement augmenté³⁸ et bénéficie d'un taux d'insertion à la sortie du diplôme proche de 80%, soit un pourcentage 2,5 fois plus élevé qu'à l'époque d'une formation initiale relativement classique.

Ce que je retiens aujourd'hui de cette expérience, que j'ai souhaité renouveler ensuite avec la création d'un Master à l'international en apprentissage, c'est l'incroyable richesse produite par le développement du partenariat avec le monde professionnel et la conception d'une pédagogie ouverte sur l'accompagnement personnalisé des étudiants. Assurément, l'apprentissage a permis de repenser le contenu des enseignements, les relations avec le monde professionnel, la manière de faire évoluer la pédagogie, mais aussi de voir des étudiants plus investis dans la construction de leur stratégie professionnelle.

Même s'il ne s'agit évidemment pas des mêmes contextes et des mêmes problématiques, l'intérêt que je développe à ce jour pour l'aide à l'emploi des plus démunis dans les pays en développement, m'a conduit à plusieurs reprises, à proposer des dispositifs d'accompagnement des personnes dont la logique et la démarche renvoient étonnamment à celle engagée à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble pour le fonctionnement et le développement de l'apprentissage.

Pour illustrer le propos, je prendrai l'exemple d'une demande formulée par le maire de Tripoli au Liban, qui, en 2006, souhaitait créer un centre de formation aux métiers du bâtiment destiné aux enfants démunis de la périphérie de la ville. Il fallait donc penser un dispositif de formation auprès d'un public spécifique, souvent analphabète, dans un contexte social difficile. Il fallait également penser des formations destinées à former des jeunes dont le futur milieu professionnel disposait de savoir-faire transmis de père en fils ou appris sur « le tas ». Il fallait également penser l'insertion professionnelle dans un contexte économique fortement marqué par le chômage.

C'est donc la question de l'apprentissage qui fût au cœur de la réflexion, apprentissage qui donna lieu à l'élaboration d'un projet qui prévoyait :

- Un dispositif de formation aux métiers du bâtiment de courte durée, en alternance avec les obligations familiales des jeunes qui devaient « gagner » leur vie par ailleurs pour aider la famille ;

³⁸ De 10 apprentis en 2000 à 31 en 2011

- Un accompagnement social et pédagogique spécifique, qui devait prévoir un encadrement tutoré et un suivi post-formation ;
- Un partenariat avec le monde des artisans pour leur permettre d'enseigner leurs savoir-faire, mais aussi d'accueillir des apprentis dans la perspective de les former et de faciliter leur future insertion. Autant de mécanismes qui renvoient dans la démarche, à la manière dont la pédagogie et le lien avec le monde professionnel ont été imaginés à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble.

J'évoquerai également un projet pensé au Mozambique pour le compte de l'Union européenne et de Handicap International où j'avais fait le pari, dans trois districts ruraux de la province d'Inhambane, de m'appuyer sur les artisans locaux (ferblantiers, menuisiers, charpentiers, maçons, plombiers, électriciens, etc...) pour penser le développement de l'éducation non formelle dans le champ de la formation professionnelle....

La réflexion sur le projet avait même conduit à imaginer que le partenariat entre l'apprenti et l'artisan pouvait conduire à un double processus de formation, celui du savoir faire à acquérir pour l'étudiant, enseigné par l'artisan ; celui de la gestion d'une entreprise et de la commercialisation à acquérir pour l'artisan, proposé par l'étudiant formé par ailleurs à ces techniques dans un centre de formation professionnelle.

Sur la dimension internationale de mon parcours d'enseignant, le lien entre mes activités d'expertise et de recherche est beaucoup plus perceptible encore.

Le contenu de la formation est aujourd'hui pensé en fonction des observations et des besoins repérés sur le terrain par l'équipe pédagogique : centrer les savoir-faire sur le développement territorial à différentes échelles ; privilégier la lecture transversale et globale des problématiques urbaines et territoriales ; mettre au cœur de la formation, le montage et le suivi de projet.

Autant de facettes et de problématiques qui nécessitent de penser une formation destinée à des urbanistes, qui pour une grande partie, exercent ensuite leur métier dans des contextes de mal développement, où la problématique du développement durable ne raisonne assurément pas de la même manière que dans les pays riches et où les professionnels de la planification urbaine et territoriale ne peuvent penser et concevoir des projets avec les mêmes moyens humains et financiers.

Un master donc, dont le contenu rejoint bien évidemment les fondamentaux de toute formation en urbanisme, mais qui veille par ailleurs, au regard du mal-développement, à contextualiser les pratiques et à développer des savoir-faire transversaux dans l'ensemble des domaines qui concernent l'aménagement et le développement urbain.

A propos de la pédagogie maintenant, et pour rejoindre les préoccupations évoquées en amont, je veux évoquer la mise en œuvre de partenariats avec le monde professionnel, notamment au travers d'un dispositif dont j'aurai l'occasion de reparler plus largement dans la partie suivante, celui de réaliser des études avec les étudiants de l'Institut dont le contenu, initié dans le cadre d'ateliers, répond à une commande d'une collectivité locale ou une administration. Une équipe pédagogique et des étudiants en position d'experts donc, pour mener un travail de recherche-action commandé par le milieu professionnel.

Il y a également, notamment au travers de l'apprentissage, une pédagogie centrée sur l'accompagnement personnalisé, dont le tutorat constitue le principal outil, mais il y a aussi une relation post-formation dans laquelle nous privilégions l'aide à l'insertion professionnelle et la participation de certains diplômés aux enseignements.

Pour conclure, Je veux souligner tout l'intérêt à titre personnel, d'avoir pu combiner jusqu'alors recherche, expertise, enseignement, montage et pilotage de formations. Assurément, le contenu de la partie qui va suivre, est, notamment dans les orientations du dernier chapitre, déterminé par la collaboration sans cesse recherchée, du monde universitaire avec les professionnels du développement.

DEUXIÈME PARTIE

DEVELOPPEMENT LOCAL ET ENTREPRENEURIAT EN AFRIQUE

*OU COMMENT REPENSER L'ACTION
ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE*



INTRODUCTION

A la suite de la reconstitution de mon parcours et de ce qui a été au cœur de celui-ci, soit en tant que chercheur, soit en tant qu'expert, je souhaite aborder dès à présent la problématique du développement local sur le continent africain dans une perspective différente, mais aussi complémentaire de celle étudiée et questionnée dans le cadre alpin : celle des territoires et de la manière de les analyser, mais aussi et surtout, celle des dynamiques économiques et sociales et de la manière de les accompagner.

Pourquoi proposer une telle perspective dans cette partie consacrée à l'état de mes questionnements et à ce que je souhaite approfondir dans les années à venir ? Pour des raisons qui tiennent à l'histoire de mon parcours tout d'abord, qui m'incite en premier lieu, à interroger les dynamiques territoriales et la manière de les comprendre, puis à combiner progressivement à ce premier angle d'analyse, l'observation des politiques de développement censées les accompagner. Il paraît donc logique, dans ce cheminement qui me conduit des Alpes aux pays du sud, que je cherche à approfondir l'analyse de cette double problématique dans le contexte africain, terrain privilégié de mes investigations. Par ailleurs, il semble essentiel de questionner, d'approfondir, de confronter mes questionnements à des contextes de mal-développement, notamment pour mieux observer ce qui s'y passe, aussi bien à propos des dynamiques sociales et économiques qu'à propos des politiques d'aide. Il y a enfin des raisons qui tiennent à mon engagement professionnel et l'intérêt de faire davantage le lien entre recherche, expertise et action. L'objectif de cette partie est donc bien celui de me positionner vis-à-vis de la prise en compte du développement territorial par les pouvoirs publics et l'aide internationale, aussi bien en terme de contenu que d'approche.

Compte tenu de mes expériences limitées à deux pays d'Afrique du nord, trois pays d'Afrique de l'Ouest et deux pays d'Afrique de l'Est, il pourrait paraître prétentieux de traiter du continent africain dans sa globalité. Une telle approche ne peut donc se justifier qu'à partir d'un désir de faire part d'un panorama global de la manière dont la question du local, notamment et principalement au travers de la décentralisation, est aujourd'hui considérée par les pouvoirs publics africains. Sur ce point, mes expériences dans les pays cités et l'exploitation de la littérature aujourd'hui de plus en plus abondante³⁹ permet de dresser un

³⁹ Depuis une dizaine d'années, le continent africain fait l'objet d'un nombre important d'études et de recherches portant sur la décentralisation, la gouvernance urbaine et le développement local en milieu rural. A propos de la décentralisation tout d'abord, il y a les travaux du PDM (Partenariat pour le Développement Municipal) situé à Cotonou, qui se charge d'une actualisation régulière de la décentralisation à l'échelle du continent. La dernière a eut lieu en 2007. La suivante devrait être publiée prochainement. Il y a ensuite l'état des lieux de la Banque mondiale réalisé en 2003, les travaux de l'IRAM à l'échelle du Bénin, Burundi, Mali, Ouganda, réalisés en 2008 et l'étude de Olowu D et Wunsch JS, publiée en 2004 (Local governance in Africa. The Challenges of democratic decentralization). Il y a encore un certain nombre d'ouvrages parus

panorama à l'échelle continentale, en tout cas, au travers de ses caractéristiques dominantes. Ce qui n'aurait pas été possible, il y a seulement quelques années. C'est donc le résultat de mes expériences de terrain, combinées à l'exploitation de cette littérature qui me permet d'avoir les prétentions globalisantes évoquées. Ceci étant, il est essentiel de souligner que le centre de mes préoccupations, s'il a besoin de cette dimension « contextualisante », porte néanmoins d'abord et avant tout, sur le rôle de la coopération internationale dans le domaine spécifique du développement local, là où précisément mon expérience est la plus forte et les méthodes d'approche des opérateurs communes à la plupart des pays.

Ainsi, mon hypothèse principale consiste à voir dans l'approche territoriale du développement un des moyens les plus efficaces de lutte contre la pauvreté. Or, si la préoccupation semble aujourd'hui au rendez-vous à l'échelle de l'Afrique, force est de constater que les pouvoirs publics ont rarement les moyens d'accompagner efficacement cette ambition, et que la coopération internationale, qui est assurément à l'origine de ce mouvement, a très nettement besoin de revoir ses modes d'approche pour être à la hauteur des enjeux soulevés par le mouvement.

Parmi les clés d'analyse de mes questionnements, je me pencherai plus particulièrement sur les dynamiques économiques locales et la manière de les accompagner dans des contextes de grande pauvreté. Pourquoi un centrage sur ce point précis ? Tout simplement parce que je pense que la dynamique d'un territoire repose en grande partie sur la stratégie économique de ses acteurs, et que dans des contextes de grande pauvreté, les politiques d'accompagnement des plus démunis, notamment par l'intermédiaire de la micro-finance et de la formation professionnelle doivent absolument s'articuler à la valorisation de filières économiques ancrées dans les spécificités territoriales. En d'autres termes, l'aide à l'emploi des plus pauvres, qu'il soit salarié ou tourné vers le petit entrepreneuriat, nécessite d'être mené en parallèle à une réflexion sur le développement économique local et la manière de favoriser des systèmes productifs territorialisés.

De telles perspectives conduisent à appréhender l'évolution de la question territoriale, notamment au travers de l'action des pouvoirs publics, des bailleurs de fonds et des agences de développement. Elles nécessitent également d'appréhender la manière dont les scientifiques questionnent ou non la problématique territoriale dans ce contexte. L'occasion de se positionner donc au regard des modes d'approche ; l'occasion de se positionner également au regard des savoir-faire et des modes d'intervention ; l'occasion de défendre enfin une politique et des modes d'approche alternatifs.

principalement aux éditions de l'Harmattan et Karthala sous forme de monographies sous-régionales (Afrique de l'Ouest par exemple) ou par pays. Sans compter les nombreux travaux universitaires, mémoires de masters et thèses de doctorat portant sur l'Afrique francophone et anglophone.

Dans le domaine de la gouvernance urbaine, il y a les travaux du GEMDEV, notamment dans le cadre du PRUD, réalisés au début des années 2000.

Quant à la littérature portant sur le monde rural, que nous n'avons pas exploité, elle est elle aussi, très abondante.

Pour ce faire, je procéderai en trois temps :

- Un temps qui consiste à revenir sur les étapes et les variations de la problématique territoriale et à inscrire la lecture que l'on peut faire de la décentralisation en cours dans l'apparition de cette problématique ;
- Un temps qui consiste à analyser cette évolution au regard de ma pratique sur le terrain et de la lecture que l'on peut faire des politiques et des programmes initiés par les pouvoirs publics et les opérateurs du développement ;
- Un temps de réflexion enfin sur les pistes à promouvoir pour penser autrement le développement local et la lutte contre la pauvreté, la coopération internationale et les regards associés des scientifiques et des experts.

CHAPITRE I

HISTOIRE DE LA QUESTION TERRITORIALE ET DES MODES D'APPROCHE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

S'agissant de l'Afrique, il s'agit de tenir compte d'une histoire longue au cours de laquelle le pouvoir sur les hommes importait plus que le pouvoir sur les territoires.⁴⁰

Pour aborder la question territoriale en Afrique et la manière dont celle-ci est prise ou non en compte par les pouvoirs publics et la coopération internationale, je procéderai en deux temps :

Il y a tout d'abord la nécessité d'observer les origines et les évolutions de la prise en compte du « local » et d'aller voir à ce propos, les moyens accordés aux collectivités territoriales, notamment dans le cadre du mouvement de décentralisation qui concerne de plus en plus de pays.

Il y a ensuite la nécessité de se pencher sur les formes d'accompagnement offertes par les politiques publiques et les opérateurs internationaux du développement pour observer la manière dont le territoire est pris en compte dans le contenu même de leurs actions.

Je procéderai ainsi par la présentation de ces deux portes d'entrée de l'observation et de l'analyse des territoires, en prenant pour objet spécifique de l'observation, les terrains et les acteurs de ma pratique professionnelle.

⁴⁰ In la Gouvernance urbaine dans tous ses états, janvier 2008, GEMDEV-AMODEV, p 24

I. LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION ET LA DIFFICILE NAISSANCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

De toute évidence, on ne peut évoquer la problématique du développement local en Afrique sans l'articuler à la réforme politique territoriale majeure que connaît actuellement ce continent, à savoir la décentralisation. En effet, la prise en compte des territoires connaît avec cette réforme, une évolution nouvelle, qui marque l'amorce d'une coupure, d'une rupture avec les époques coloniale et post-coloniale. C'est pourquoi, il paraît essentiel de revenir sur ce mouvement et la manière dont la question territoriale émerge dans ce contexte totalement nouveau.

En attendant, et pour comprendre les principaux éléments de cette mutation, il faut quelque peu remonter dans le temps, car, entre les structures issues de la colonisation et celles des Etats indépendants, les continuités sont restées étonnamment fortes. C'est pourquoi, il paraît essentiel de resituer les choses dans leur profondeur historique. De là, peut-on espérer une meilleure compréhension des différentes figures de la décentralisation observées aujourd'hui à l'échelle du continent.

1. De l'époque coloniale à nos jours : variations sur l'histoire

a. L'empreinte des empires et de leur conception de l'administration des territoires

Il est impossible d'avoir une vision simplifiée et homogène de l'administration des territoires à l'époque coloniale tant l'Afrique a été l'objet de sollicitations et de formes de dominations multiples : colonie, protectorat, dominium, mandat, etc... mais aussi de stratégies différenciées de la part des européens.

Rappelons à ce propos que le mouvement de colonisation qui a consisté à occuper le continent dans son entier, a débuté à la fin du XIX^{ème} siècle. Il a surtout été initié par la France et la Grande Bretagne, mais aussi, dans une moindre mesure, par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, qui prirent le soin de s'approprier les zones côtières et une partie de l'intérieur, sans pouvoir explorer à ce moment là, l'ensemble du continent dans ses parties les plus reculées. Vint ensuite le temps de la conférence de Berlin, qui, en 1885, proposa de créer une zone de libre échange le long du fleuve Niger et dans le bassin du Congo, et ce, indépendamment des possessions des uns et des autres. Puis, il fallut régler la question des hinterlands, les fameuses zones inexplorées, que les pays se partagèrent au cas par cas, et de manière progressive jusqu'à la première guerre mondiale, date à laquelle la carte de l'Afrique est devenue, de manière quasiment inchangée, celle que nous connaissons aujourd'hui.

Dans l'histoire de ce mouvement massif, les Européens eurent à faire face à des entités politiques diverses : empires, royautes, chefferies, cités-Etats. Pour chacune des situations, il fût donc nécessaire d'adapter la stratégie : missions d'exploration qui conduisirent à la signature de protectorats quand la situation le permit, expéditions militaires et conflits locaux dans le golfe du Bénin, le Soudan, Madagascar, La Côte d'Or, et bien d'autres, quand les populations résistèrent à l'invasion.

Reste que dans la politique menée une fois le pays conquis, il est de coutume de mettre en avant des différences entre les formes données à la colonisation, principalement entre les Britanniques et les Français, les deux plus grands conquérants, qui recherchaient plutôt l'association où « indirect rule » pour les premiers, et l'assimilation/intégration pour les seconds. Dans le cadre de la première des stratégies, il s'agissait bien de maintenir la différence entre les colons et les colonisés, en partant de l'idée que les colonisés ne pouvaient pas accéder à la supériorité de la civilisation anglo-saxonne. Dans le cadre de la seconde, il s'agissait de considérer les colonies comme des provinces excentrées de la métropole à qui on allait appliquer le même traitement une fois la démarche civilisatrice aboutie. Un système qui considérait la civilisation métropolitaine comme la meilleure, et donc, une civilisation qu'il fallait chercher à imposer.

Voyons donc ce qu'il en était de ces deux manières d'occuper l'espace et d'imposer un ordre aux sociétés colonisées.

« L'indirect rule » des britanniques

Dans le cadre de leur empire colonial qui comprenait principalement l'Afrique australe, l'Égypte, le Soudan et l'Afrique de l'Ouest, les Britanniques avaient le plus souvent, mais pas toujours, laissé aux chefferies locales le soin de gouverner leur territoire. L'objectif de la politique de l'Indirect rule était précisément de ne pas déployer de véritables administrations sur place, mais de faire appel aux « Native authorities » et de les utiliser au profit de la nation coloniale. Ces chefs traditionnels garantissaient en général des avantages commerciaux (monopoles de commerce, concessions) et versaient l'impôt, en échange de quoi, la puissance coloniale garantissait militairement leur pouvoir avec la certitude de ne pas être renversés par d'autres du fait du soutien du pouvoir britannique.

Le grand théoricien de l'Indirect rule en Afrique noire britannique fut Lord Lugard, qui chercha à transposer le modèle mis en place par la couronne en Inde, dans les protectorats du Nyassaland (Malawi), du Bechuanaland (Botswana), en Ouganda où il s'employa à maintenir ou à restaurer les monarchies traditionnelles et au Nigeria du Nord où il s'appuya sur les émirs. Selon les principes exposés par Lugard, il s'agissait bien d'apporter le progrès dans des sociétés considérées comme « arriérées », tout en maintenant ce qui relevait des spécificités culturelles de chaque zone. Ainsi, nombreux étaient les territoires où la « colonie » proprement dite, celle qui se trouvait sous administration directe, ne couvrait qu'une infime partie de la superficie totale. Le reste constituait une zone de protectorat administrée par les souverains locaux qui avaient tendance, au moins dans un premier temps, à garder la quasi totalité de leurs prérogatives avant de passer au stade de l'association qui les conduisaient à collaborer avec l'administration et à représenter le gouverneur britannique en place.

Rappelons cependant que l'Indirect rule n'a pas été le seul mode d'occupation mis en place par la Couronne. En Gold Coast (Ghana) où les Ashanti constituaient une société structurée, les Britanniques eurent besoin de s'appuyer sur l'ethnie des Fanti, vivant sur le littoral pour s'assurer de la domination sur la région. Au Soudan également, ils y installèrent des administrateurs afin de mieux contrôler le pays. De telles variations montrent bien

l'existence d'une stratégie qui s'adaptait plus souvent au contexte que l'inverse, dénonçant la vision trop souvent manichéenne et simpliste des théoriciens du colonialisme britannique.

L'administration directe de l'empire français

Dans le cadre de l'Empire colonial français, particulièrement sous la troisième République, les fédérations de l'AOF (Afrique Occidentale Française) créée en 1895, et de l'AEF (Afrique Equatoriale Française) créée en 1910, qui géraient à elles seules la quasi-totalité de l'Empire colonial français en Afrique sub-saharienne⁴¹, avaient imposé un découpage territorial et des formes de commandement pilotées par les autorités françaises.

Ainsi, l'AOF avait-elle⁴² mis en place à partir de 1920, des commandants de cercle (118 en 1930) pour l'ensemble des neuf colonies qui représentaient approximativement 10 millions de personnes. Les fonctions de commandement consistaient à recenser les administrés, à lever les impôts, à remettre les pistes en état après chaque hivernage, mais aussi à maintenir l'ordre public, et dans certaines limites, à rendre la justice.

Quant à l'Afrique Equatoriale Française (AEF), née en 1910, sur la base d'une entité géographique regroupant ce que sont devenus ensuite le Gabon, les Républiques Congolaise et Centrafricaine et le Tchad⁴³, le mode de fonctionnement proposé par le décret de la même année, divisait chaque colonie en circonscriptions, elles-mêmes divisées en subdivisions. La réforme centralisatrice de 1934 donnera naissance à un échelon supplémentaire : le département. L'AEF fût donc divisée en 20 départements dirigés par un chef de département et des administrateurs responsables des subdivisions, chargés du maintien de l'ordre et de l'application des règlements. Rappelons que chaque département couvrait en moyenne 125 000 kms, soit l'étendue moyenne de seize départements français. Ce qui faisait des subdivisions, des instances administratives deux à trois fois supérieures à celle des cercles de l'AOF.

L'association dans un cas, l'assimilation dans l'autre ?

Au final, et à côté des modes d'occupation de l'espace et de représentation des autorités qui pouvaient différencier dans certains cas les britanniques des français, retenons que l'assimilation, proclamée par la révolution française obligera à faire avec les contextes locaux, débouchant sur de rares exemples de concrétisation de la politique recherchée.

Ainsi, au Sénégal, qui fut une exception dans toute l'Afrique noire, l'assimilation était une

⁴¹ Reste Madagascar (1885), les Comores (1886), la côte des Somalis (1892) et les Nouvelles-Hébrides qui seront placées sous un condominium franco-anglais en 1906.

⁴² Voir Billaz R, Les Etats francophones d'Afrique de l'Ouest face à la décentralisation, le poids et les acquis du passé. Et si on interrogeait l'histoire coloniale ? in « La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement », sous la direction de Totté M, Dahou T, et Billaz R, Editions Karthala, 2003, pp 25 à 36.

Voir également Bouche D, Histoire de la colonisation française, Tome 2, Paris, Fayard, 1991

⁴³ Le Cameroun, qui était un protectorat allemand depuis 1884, deviendra colonie française pour la plus grande partie de son territoire et colonie anglaise pour deux régions situées à la frontière nigérienne, à la suite de la première guerre mondiale et du partage effectué par la Société Des Nations.

assimilation politique à la métropole grâce à la représentation du Sénégal à la Chambre des Députés. Elle était également une assimilation administrative grâce à la création d'un Conseil Général sénégalais inspiré du Conseil de département métropolitain et à l'établissement de conseils municipaux à l'image du modèle français. Elle était encore une assimilation personnelle des habitants des communes à qui on accordait le statut de citoyen français tout en permettant de garder leur statut personnel. Il y avait enfin l'extension du système d'éducation et de langue française en tant qu'instrument « civilisateur »⁴⁴. Cette politique ne fut cependant poursuivie que dans le Sénégal des XVIIIe et XIXe siècles qui se résumait d'abord à Saint-Louis et Gorée et ensuite à Rufisque et Dakar, c'est-à-dire aux quatre communes dont les historiens montrent qu'elles ont été les seules concernées par cette politique. Pour le reste du pays, on assista à une forme d'administration directe qui, tout en reconnaissant l'impraticabilité d'appliquer intégralement une politique d'assimilation, retint un bon nombre de caractères assimilationnistes. L'accès à la citoyenneté française demeura possible et devint même un moyen d'atteindre un statut d'autant plus valorisé qu'il était maintenant refusé à la plupart. Moins présente que dans les quatre communes il est vrai, l'école n'en continua pas moins de se modeler sur le système français et d'ignorer les distinctions ethniques et les langues vernaculaires. L'association mit fin au régime de protectorat. Le Sénégal fut divisé en régions administratives ne tenant nullement compte des réalités culturelles et politiques et on y imposa une administration uniforme sans égard aux caractères particuliers des populations.

Pour le reste de l'empire colonial, mis à part l'Algérie qui constitue un cas à part dans l'histoire de la colonisation française de l'Afrique, il en fût autrement. Les protectorats français d'Afrique du nord conservèrent des souverains et des fonctionnaires indigènes, sous le contrôle des français, et en Afrique noire, la stratégie dut s'adapter à la géographie et aux puissances locales pour les pays du Sahel et du Sahara. Il en fut de même là où l'administration locale pouvait aider à la mise en place de l'administration coloniale : Roi du Dahomey jusqu'en 1900, Confrérie des Mourides au Sénégal, Mossi en Haute Volta, etc...

Il y avait donc à l'époque coloniale, des modes d'administration des empires plus ou moins différents les uns des autres, qui avaient cependant pour caractéristiques communes d'empêcher l'expression des populations locales et d'assurer un contrôle aussi efficace que possible des territoires occupés.

A partir des années 1950, Olowu et Wunsch (2004) précisent que les gouvernements locaux des empires britanniques et français vont néanmoins connaître des évolutions importantes. Même si le phénomène reste très marginal, des municipalités élues au suffrage universel vont se développer parallèlement aux partis politiques de masse et à la montée d'une nouvelle élite politique. C'est même selon eux l'âge d'or du gouvernement local. Mais celui-ci n'aura qu'un temps. Né à la veille de la décolonisation, il sera vite entravé, et pour une longue période, par les nouveaux pouvoirs au lendemain des indépendances.

L'époque coloniale est d'abord celle qui donne au découpage de l'Afrique, ses origines actuelles. Peu de modifications seront apportées par la suite aux frontières établies à la veille de la première mondiale. Par ailleurs, l'époque coloniale va marquer pour longtemps la

⁴⁴ Bernier J., La formation territoriale au Sénégal, Cahiers géographiques du Québec, vol 20, n°51, 1976, pp447-477

nature des relations entretenues avec les anciens colonisateurs. Nous aurons l'occasion de montrer plus loin à quel point, les lois de décentralisation mises en place et l'organisation territoriale qui en découle, dépendent des modèles imposés par la Grande Bretagne et la France qui ont continué d'entretenir des relations privilégiées avec les pays de leur empire.

b. L'accès à l'indépendance et la construction des Etats-Nations

La décolonisation, qui eut lieu pour l'essentiel entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le début des années 1960, donna le sentiment que la souveraineté politique pouvait apporter, en même temps que la liberté, les conditions indispensables au progrès et à l'unité du continent. A la suite du démantèlement des empires coloniaux, la classe politique dirigeante des pays nouvellement indépendants, va donc se préoccuper, d'abord et avant tout, de la construction des Etats et du sentiment national. L'enjeu est ici d'autant plus délicat et important que les nouveaux Etats africains doivent, il ne faut pas l'oublier, se réinsérer dans des sociétés qui se sont bâties sans eux, voire contre eux. Comment en effet construire des Nations alors que les frontières ne correspondent le plus souvent à aucune réalité historique et ethnique ?

C'est donc sous la forme de régimes autoritaires, appuyés et accompagnés par les anciens colonisateurs, les Etats-Unis ou l'Union Soviétique, que les Etats africains indépendants vont connaître leurs premiers pas. Cette période totalement inédite dans l'histoire de l'Afrique, a pour effet d'évacuer pendant longtemps la question des territoires et l'importance que l'on pourrait accorder aux pouvoirs locaux, en tout cas comme forces politiques libres, voire comme contre pouvoirs. En effet, dans un contexte aussi singulier, il faut jouer sur la symbolique de la Nation « une et indivisible », et insister sur le caractère centralisé du pouvoir pour construire et défendre le sentiment national. Durant trente ans, la priorité va donc à la constitution et au renforcement des Etats-nations ; et comme la naissance de la démocratie ne se bâtit pas en un jour, le parti unique est présenté comme la seule alternative pour construire plus facilement l'Etat national et sortir du sous-développement.

Dans de tels contextes, les politiques vont miser sur un certain nombre d'actions dont certaines auront une valeur avant tout symbolique. Parmi elles, une nous intéresse ici plus directement, c'est l'intérêt porté au territoire, qui touche, avec d'autres symboles, aux fondements de la cohésion nationale et permet à contrario, d'interroger et d'apprécier la place accordée au local. Et à ce propos, les nouveaux gouvernements vont se lancer dans des actions de tous ordres :

- Il y a tout d'abord des actions liées à la toponymie des lieux qui se traduisent à plusieurs reprises par le changement de nom du pays. La Haute Volta devient ainsi Burkina Faso, le Congo belge devient Zaïre entre 1971 et 1997, puis République Démocratique du Congo (RDC) sous la présidence de Désiré-Kabila, la Gold Coast devient Ghana, etc...

Parallèlement à ce niveau symbolique de redénomination, un certain nombre de capitales sont également rebaptisées. Lorenço-Marquès devient Maputo au Mozambique, Tananarive est transformée en Antananarivo à Madagascar, Barthurst prend le nom de Banjul en Gambie, Léopoldville s'appelle dorénavant Kinshasa en RDC, etc...

Puis, il y a le changement des noms de rues en zone urbaine, avec l'apparition généralisée des boulevards de l'Indépendance et des rues portant le nom de ceux qui ont porté l'émancipation et la libération du pays.

- Il y a ensuite l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques de développement et d'aménagement, centrées principalement sur les capitales, lieu de représentation du pouvoir, mais aussi de la production de richesse, des échanges économiques et de l'ouverture sur le monde. Pour faire référence aux travaux de FP Yatta (2006), trois directions sont alors données aux politiques menées dans ces métropoles :

La première concerne l'aménagement du centre perçu comme la vitrine extérieure des Etats. Dans cette perspective, les actions concernent principalement des opérations d'aménagement, de rénovation de la voirie, de construction de bâtiments administratifs, notamment pour abriter le personnel des futurs ministères. Mais il arrive également à plusieurs reprises que les nouveaux chefs d'Etat veuillent créer une capitale de toute pièce, soit pour marquer une rupture avec le passé colonial, soit pour tenter de provoquer un ré-équilibre du développement territorial. Ainsi, en est-il de Yamoussoukro en Côte d'Ivoire, village de naissance de Houphouët-Boigny, qui devient capitale politique en lieu et place d'Abidjan ; ainsi en est-il de Dodoma en Tanzanie, construite à l'intérieur du pays pour tenter de ré-équilibrer l'importance accordée à Daar-El-Salam sur l'Océan Indien. Ainsi en est-il d'Abuja au Nigéria pour rivaliser avec Lagos.

En parallèle aux grandes opérations d'aménagement urbain, les gouvernements se lancent massivement, et avec l'aide de la coopération internationale, dans des politiques d'habitat à l'attention, principalement, des fonctionnaires des nouvelles administrations créées.

Pour finir, la troisième et dernière direction concerne les services urbains : construction de réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité assurée par des sociétés privées, souvent originaires des pays anciennement colonisateurs, mais aussi et surtout, action de renforcement des institutions en charge de la gestion de ces services.

De toute évidence, et pour des raisons qui tiennent à l'importance des capitales dans la morphologie urbaine, mais aussi parce que la construction des Etats-Nations implique de leur accorder une importance toute particulière, ce sont généralement ces dernières qui bénéficient prioritairement de l'ensemble des politiques menées. Comme le dit FP Yatta, *« les besoins de construction des Etats-Nations ont fortement restreint la cible des politiques urbaines aux seules capitales nationales. C'est ainsi que les trois grands axes de ces politiques (...) post-indépendances ont concerné le développement des administrations nationales nécessitant la construction de bâtiments administratifs, de logements, etc. Le fonctionnement même de l'Etat imposant le développement et le renforcement d'institutions chargées de la fourniture de services urbains comme l'eau, l'électricité et le téléphone ; sans oublier l'image de vitrine internationale des pays jouée par les capitales, image qui a nécessité d'importants investissements de prestige dans les capitales en particulier, les fameux « éléphants blancs »⁴⁵.*

⁴⁵ Yatta FP., Villes et développement économique en Afrique, Collection villes, Anthropos, Economica, 2006, p71.

Et puis pour finir, nous voudrions évoquer les changements politiques qui renvoient à ce que nous aborderons plus loin avec la constitution des pouvoirs locaux dans le cadre des lois de décentralisation.

Sur ce point, les années 1960 et 1970 sont marquées par l'existence de partis uniques qui transforment purement et simplement les gouvernements locaux en annexe de l'Etat central, comme en Guinée et au Burkina, ou rognent sur l'autonomie fiscale et politique des villes par l'intermédiaire de commissions d'enquêtes qui concluent à la mauvaise gestion des villes en remplaçant les élus par des fonctionnaires nommés : Nigéria, Sénégal, Kenya (Fourchard, 2007). L'entrée du continent africain dans la nouvelle ère des indépendances se traduit donc par une centralisation très forte du pouvoir qui met de côté, pour un temps relativement long, la possibilité pour les pouvoirs locaux de s'exprimer.

« La construction de l'Etat-Nation impliquait dans l'esprit de ses promoteurs, le sacrifice des intérêts particuliers à l'intérêt supérieur, donc la condamnation de tout ce qui était qualifié, de façon quelque peu péjorative, de revendication ethnique, tribale, ou de régionaliste »⁴⁶. même si par ailleurs, et pour des raisons politiques, certains leaders politiques pouvaient chercher à pérenniser des divisions qui s'étaient cristallisées sous la colonisation.

Il va donc falloir attendre les années 1990 et le mouvement de décentralisation pour voir le mouvement s'infléchir ; et comme l'histoire évoquée le démontre, la décentralisation en cours est de ce fait, probablement la réforme majeure de tout le continent africain après l'accès à l'indépendance.

Notons, pour finir, la relation complexe qu'entretient l'Afrique avec les anciens colonisateurs et inversement. On rejette les signes de la colonisation, on fait appel aux pères fondateurs, révolutionnaires emprisonnés, leaders charismatiques que la colonisation avait marginalisée, mais on entretient des liens privilégiés avec l'ancien conquérant. Un mode de fonctionnement longtemps dominant, qui est néanmoins remis en question depuis la montée en puissance de la Chine sur la scène internationale et sa présence grandissante sur le continent africain.

2. La décentralisation en marche

a. Les origines

La fin des années 1980 et le début des années 1990 sont marqués par une crise à la fois économique et politique, mais aussi des évolutions internationales majeures, dont l'un des principaux effets à l'échelle africaine, conduit à la réforme politique de grande importance qu'est la décentralisation.

La crise économique, c'est celle causée par l'éclatement de la dette au cours des années 1980 et la mise en place des politiques d'ajustement structurel censées assainir les

⁴⁶Almeida-Topor (d') H., L'Afrique du XXème siècle à nos jours, Collection U, Arman Colin, 3^{ème} édition, 2010, p242

économies malades des pays pauvres. Un surendettement dont on rend responsable les Etats bénéficiaires, la corruption qui s'y développe et l'incapacité de leurs dirigeants à gérer les finances publiques. Dans un tel contexte, qui met au premier rang des responsabilités, celle des Etats, une solution doit être rapidement trouvée pour contrebalancer le rôle trop important des pouvoirs centraux.

La crise politique, c'est celle de la remise en cause des régimes au pouvoir, fondés pour la plupart, sur le système du parti unique, ou à défaut, sur un multipartisme de façade, qui ne laisse aucune place aux contre-pouvoirs et aux aspirations démocratiques de la société civile. L'évolution du contexte international, c'est bien évidemment la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc communiste, qui met en perspective une autre manière de penser la relation à l'Afrique. L'obligatoire stabilité des régimes dans le contexte de la guerre froide n'est plus. La démocratisation à l'heure de la disparition de l'affrontement est-ouest peut prendre un sens nouveau, déconnecté de la guerre idéologique. C'est ainsi l'heure du discours de la Baule prononcé par Mitterrand, qui affirme que l'Afrique indépendante a échoué par manque de démocratie.

Dès lors, la décentralisation apparaît bien comme un moyen d'assurer une gestion plus efficace des services publics et de réduire les coûts, tout en s'adaptant mieux aux demandes des populations. Elle est également perçue comme un moyen de réduire le déficit des finances publiques, en transférant certaines recettes et dépenses aux collectivités locales. Elle apparaît encore comme un moyen de donner naissance à une classe politique locale, capable de s'émanciper des pouvoirs centraux dans la perspective de favoriser le multipartisme. Elle apparaît enfin comme un moyen de rapprocher les lieux de décision de la population, et donc de permettre aux citoyens de participer plus facilement à l'élaboration des politiques publiques, notamment au niveau territorial.

Ainsi, beaucoup d'espoirs sont-ils placés dans la décentralisation et ses vertus. En témoigne les bailleurs de fonds qui accordent une place totalement nouvelle à la société civile. Parmi ceux-ci, mentionnons la Banque mondiale, qui marque la progression des théories libérales et le fait qu'elles aussi, consacrent la décentralisation comme réforme clé capable de permettre un développement plus équitable. Casser les liens verticaux qui s'étaient développés sous l'égide des bureaucraties d'Etat et développer des liens horizontaux de réciprocité. *« Décentralisation et démocratisation s'ajoutent donc à la fin des années 1980 à l'ajustement pour redéfinir un Etat fonctionnel par rapport au marché. La question de la décentralisation n'est donc pas dissociable d'un certain contexte d'ensemble qui cherche à imposer une certaine conception de la structure du « bon Etat » à des Etats en crise, et de plus en plus dépendants financièrement de l'assistance ou de la bonne volonté des bailleurs de fonds. C'est dans ce contexte qu'apparaît le concept de « gouvernance locale ».*⁴⁷

La décentralisation est donc à inscrire dans ce mouvement, car elle apparaît dans le discours et les intentions en tout cas, comme un moyen de corriger les effets pervers du centralisme étatique. Nous verrons plus loin que cela n'ira pas forcément de soi, et que les

⁴⁷ in : Laurent PJ, Peemans JPh., « Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au sud du Sahara », Revue de l'APAD, N°15, 1998.

questionnements que l'on peut avoir vis-à-vis de la démocratisation du système politique et de la bonne gouvernance n'auront pas disparu.

b. Les avancées actuelles

L'Afrique est aujourd'hui massivement concernée par le mouvement de décentralisation amorcé au début des années 1990. Sur l'ensemble des 59 pays et territoires que comprend le continent, seule une poignée est encore exclue du processus pour des raisons qui tiennent à la fragilité de leur situation politique ou à la forme même de leur régime : Angola, Erythrée, Libéria, Lybie, République Centrafricaine, Somalie et Tchad. Même la Mauritanie, malgré l'instabilité de ces dernières années, a maintenu les bases de l'organisation qu'elle avait initiée en 1991 suite aux lois élaborées en 1986. Quant à la Côte d'Ivoire qui s'était également engagée dans le processus depuis les années 1980, il nous faut attendre de voir la manière dont le nouveau régime va s'emparer du dossier.

Une réforme d'une telle ampleur a nécessité de procéder à des découpages territoriaux qui n'existaient pas jusqu'alors, d'élaborer des lois qui régissent l'organisation politico-administrative à l'échelle territoriale et d'accorder aux collectivités locales des attributions nouvelles, tout en imaginant les mécanismes d'appui permettant la mise en œuvre effective du processus.

Dans tous les Etats, on assiste ainsi à une augmentation et une diversification considérable des collectivités locales. Parmi les créations les plus importantes en la matière, mentionnons le Mali, qui est passé de 19 communes urbaines à la veille de la décentralisation, à 703 entités communales aujourd'hui, soit la création in extenso de 684 communes. Mentionnons également le Burkina-Faso avec le passage progressif de 33 communes urbaines de plein exercice en 1995 à 351 communes (rurales et urbaines) à la suite de l'adoption du Code général des collectivités territoriales et au choix de la communalisation intégrale du territoire burkinabé en 2004. Evoquons encore la Côte d'Ivoire, qui dotée de 17 communes de plein exercice à la veille de l'indépendance, dispose à ce jour de 197 communes administrées par un conseil municipal, couvrant 40% du territoire national. Sans compter, les volontés politiques de ces dernières années, de transformer les districts ruraux (groupements de 6 à 9 villages ayant 5.000 à 6.000 habitants) en communes rurales dotées de fonctions administratives et financières comparables à celles des communes urbaines, qui permettrait de donner naissance à 1000 communes supplémentaires.

Au travers de ce vaste mouvement de création de collectivités locales, l'organisation a donc généralement pour base la commune, qui demeure le premier noyau de proximité. Mais il existe également des subdivisions infra-communales : quartier ou arrondissement en zone urbaine, et village en zone rurale pour les pays francophones ; *Metropolitan Assemblies subdivisés en Sub-metropolitan, district councils et municipal assemblies en zonal councils et district assemblies en urban Council* pour les pays anglophones.

A côté du niveau communal, premier niveau concerné par la décentralisation, certains pays ont également donné naissance à d'autres strates territoriales, comprenant, selon les particularités de chaque pays, des districts, des provinces, des départements ou des régions. Ainsi, à propos des pays évoqués ci-dessus, le Mali s'est doté à ce jour de deux niveaux de collectivités décentralisées supra-communales : la région et le cercle. Ainsi, 8 collectivités régionales élues au suffrage universel et 49 cercles ont aujourd'hui des attributions

différentes de celles des communes. Le Burkina-Faso a fait le choix de ne créer qu'un seul deuxième niveau de collectivité : la région, avec 13 entités administratives et politiques créées en 2001. Quant à la Côte d'Ivoire, elle a donné naissance à 58 départements et 19 régions.

En terme de compétences attribuées aux collectivités locales créées, il faut reconnaître que la méthode adoptée varie selon qu'on a affaire à des Etats unitaires ou des Etats fédéraux. Dans le premier cas de figure, le système politico-administratif est systématiquement unifié à l'échelle du territoire national. Chaque niveau de collectivité locale bénéficie d'attributions identiques, valables pour l'ensemble du pays. Pour les Etats fédéraux, l'affaire est plus complexe. Il arrive que ce soit en effet, les Etats qui décident de l'organisation et des attributions spécifiques de leurs collectivités locales ; d'où, l'existence possible d'une décentralisation à géométrie variable à l'intérieur d'un même pays. A titre d'illustration, l'Afrique est aujourd'hui composée de trois pays fédéraux : le Nigeria, l'Ethiopie et le Soudan. Si le Nigeria semble avoir fait le choix d'une organisation homogène pour ses 36 Etats, il n'en est pas de même pour l'Ethiopie⁴⁸, divisée en 9 régions sur des bases essentiellement ethniques depuis 1994. Quant au Soudan⁴⁹, il a disposé jusqu'à sa division en deux pays à la suite du référendum de janvier 2011, de 26 Etats fédérés entre 1994 et 2010, avec des configurations politiques et juridiques déterminées par l'application de la sharia dans les Etats à dominante musulmane.

c. Les sources d'inspiration

A n'en pas douter, la décentralisation mise en œuvre à l'échelle du continent africain s'inspire essentiellement de deux modèles : le modèle anglo-saxon et le modèle francophone, issus tous deux de l'époque coloniale et de la sphère d'influence que les britanniques et français ont continué d'entretenir avec les pays anciennement colonisés.

Ces modèles (Ch Alvergne, 2008) dérivent de valeurs et de principes fondamentalement différents quant au rôle que la collectivité locale doit jouer, valeurs et principes dont on retrouve les origines dans la manière que les britanniques et les français avaient d'administrer les territoires colonisés un demi-siècle plus tôt.

Pour le modèle francophone, la décentralisation correspond ainsi à un transfert de pouvoirs au profit d'institutions locales dont les capacités doivent être renforcées. Les collectivités territoriales se voient reconnaître un certain nombre de responsabilités dans la gestion des affaires locales, responsabilités assurées jusqu'alors par l'Etat. On est donc là dans une conception du partage des affaires et des compétences entre le niveau central et le niveau local.

Dans le modèle anglo-saxon, la décentralisation doit être mise en œuvre selon un processus graduel de transfert de pouvoirs aux populations. La décentralisation n'est pas réservée à la seule sphère publique. Elle concerne tous les acteurs, y compris les organisations de base,

⁴⁸ Voir Planel S., « Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Ethiopie, Revue Afrique contemporaine », n°221, 2007, pp87-105

⁴⁹ Voir Lavergne M., « Le nouveau système politique soudanais ou la démocratie en trompe l'œil », Revue Politique africaine, n°66, Karthala, 1997, pp 23-38

les ONG ou les acteurs du secteur privé. Par ailleurs, la décentralisation doit rapidement s'inscrire dans la construction d'un partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Ce n'est pas la question du transfert qui prime, mais la définition plus précise de ce qui se partage.

Deux modèles différents donc, qui renvoient à deux conceptions légèrement différentes de la démocratie locale. La première s'apparente plus à une démocratie représentative, tandis que la seconde se rapproche davantage d'une démocratie participative. Cette distinction ne veut pas dire que les pays ont été totalement soumis à leur modèle d'influence historique. Sur le terrain, les bailleurs ont joué un rôle également important, cherchant quelquefois à brouiller les cartes d'une lecture trop dichotomique et à combiner les apports de chaque modèle. Et puis, il faut bien reconnaître que les gouvernements africains ont globalement maintenu un contrôle serré sur l'action des collectivités locales, notamment et principalement auprès des plus grandes villes de leur pays.

d. Les trois mouvements dominants à l'échelle continentale

Aujourd'hui, la conception des lois de décentralisation, puis leur mise en œuvre progressive à l'échelle du continent, se traduit par l'émergence de trois mouvements dominants :

- Un modèle dominé par la déconcentration, principalement en Afrique du nord, où la plupart des exécutifs locaux sont nommés par le gouvernement central, y compris dans les villes ;
- Un modèle où déconcentration et décentralisation vont de pair, principalement en Afrique de l'Ouest et du Centre francophone ;
- Un modèle où la déconcentration est en net recul, donnant naissance à des collectivités locales titulaires des missions dévolues jusqu'alors aux services déconcentrés de l'Etat, principalement en Afrique de l'Est, en Afrique Australe et dans les pays non francophones de l'Afrique de l'Ouest.

Pour le premier, les systèmes administratifs algérien, marocain, tunisien, et même égyptien, sont majoritairement inspirés du modèle français. Il s'agit bien d'être en présence de strates territoriales qui vont de la commune à la région, et d'attribuer à chacun des niveaux de collectivités, des champs de compétences spécifiques transférés par l'Etat. Précisons cependant, que chaque pays a évité de consacrer le principe fondateur de la libre administration. Ce qui veut dire que la décentralisation est globalement plus administrative que politique. Les collectivités locales n'ont que des compétences d'attribution soumises aux autorités de tutelle que sont les Wilayas en Algérie, Maroc et Tunisie et les Mouhafadha en Egypte. Ceci étant, il est fort à penser que la révolution qui secoue actuellement le monde arabe, change progressivement la donne, et accélère la rupture entre les collectivités locales et les autorités de tutelle, principalement celles de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances.

Regardons à ce propos ce qui vient de se passer au Maroc à propos du débat engagé l'année dernière sur la « régionalisation avancée » :

Les dernières avancées de la décentralisation marocaine : le projet de « régionalisation avancée »

En janvier 2010, le Roi Mohammed VI a chargé une commission consultative présidée par l'ancien Ministre de la Justice, de travailler sur un « projet de régionalisation avancée » spécifiquement marocain, projet qui prévoyait le découpage du pays en 12 régions dont les pouvoirs et l'autonomie vis-à-vis de l'Etat devaient être renforcés.

Le 9 mars 2011, en plein cœur du mouvement social et politique qui soulevait le monde arabe, le Roi s'est adressé à la Nation marocaine dans un discours qui livre les résultats des travaux de cette commission et instaure sans doute plus rapidement et plus fortement qu'on ne l'aurait imaginé quelques mois auparavant, de nouvelles règles de fonctionnement entre l'Etat et l'échelon régional :

Extraits :

« Aussi, avons-Nous décidé, dans le cadre de la réforme institutionnelle globale pour laquelle Nous nous sommes attaché, dès Notre accession au Trône, à créer les conditions propices, de faire en sorte que la consécration constitutionnelle de la régionalisation puisse s'opérer selon des orientations fondamentales, permettant notamment de :

- *Conférer à la région la place qui lui échoit dans la Constitution, parmi les collectivités territoriales, et ce, dans le cadre de l'unité de l'Etat, de la nation et du territoire et conformément aux exigences d'équilibre et de solidarité nationale entre et avec les régions.*
- *Prévoir l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, et la gestion démocratique des affaires de la région.*
- *Conférer aux présidents des conseils régionaux le pouvoir d'exécution des délibérations desdits conseils, en lieu et place des gouverneurs et des walis.*
- *Renforcer la participation de la femme à la gestion des affaires régionales et, d'une manière générale, à l'exercice des droits politiques. A cet effet, il convient de prévoir des dispositions à même d'encourager, par la loi, l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives.*
- *Procéder à la refonte de la composition et des attributions de la Chambre des conseillers, dans le sens de la consécration de sa représentativité territoriale des régions. Quant à la représentation des organisations syndicales et professionnelles, elle reste garantie au moyen de plusieurs institutions, dont et au premier chef, le Conseil Economique et Social et ce, dans le cadre de la rationalisation de l'action des composantes du paysage institutionnel. Notre objectif ultime reste de consolider les fondements d'une régionalisation marocaine à travers tout le Royaume, avec, en tête, les provinces du Sahara marocain, une régionalisation fondée sur une bonne gouvernance propre à garantir une nouvelle répartition équitable, non seulement des attributions, mais aussi des moyens, entre le centre et les régions.*

En effet, Nous ne voulons pas de régionalisation à deux vitesses : des régions privilégiées dotées de ressources amplement suffisantes pour leur essor, et des régions démunies sans atouts pour réaliser leur propre développement ».

Pour le second modèle, précisons là encore qu'il y a une grande similitude entre les organisations administratives des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre francophone et celle de leurs métropoles, qu'elles soient françaises ou belges. Cette similitude s'observe là encore dans la reproduction des institutions et des principes administratifs, mais aussi dans le contenu des attributions accordées aux différentes catégories de collectivités territoriales. La déconcentration, qui a encore une place de grande importance, est souvent présentée comme un mode d'accompagnement de la décentralisation. Ainsi, les services déconcentrés de l'Etat ont généralement dans leurs obligations, d'accompagner les collectivités locales

afin de leur permettre de prendre progressivement en charge les attributions qui leur reviennent. Pour cela, leurs représentations territoriales sont souvent calquées sur celles des collectivités locales : à chaque échelon, correspondent des services déconcentrés de l'Etat en parallèle aux collectivités locales. Mais cette duplication administrative n'est pas sans conséquence sur l'effectivité de la décentralisation, notamment la question des transferts de compétences et de ressources. Mais nous en reparlerons plus loin.

Pour le troisième modèle, la déconcentration est en net recul, voire même en voie de disparition, notamment dans certains pays d'Afrique de l'Est et Australe, mais aussi certains pays non francophones de l'Afrique de l'Ouest. Cette évolution, qui donne le sentiment d'un processus de décentralisation en voie d'achèvement se traduit le plus souvent par la présence d'une seule unité administrative au plus petit niveau territorial (municipalité, district) chargée de gérer l'ensemble des affaires publiques. Aux niveaux supérieurs (provinces, régions), les configurations sont multiples : si les collectivités locales existent, elles peuvent être amenées à remplir les mêmes fonctions que les unités administratives du plus petit niveau. Sinon, ce sont aux circonscriptions administratives que reviennent les pouvoirs. Notons à ce propos, que dans ces pays, qui sont majoritairement anglophones, il existe à l'inverse du modèle francophone, de grandes différences avec la Grande Bretagne, mais aussi entre les pays eux-mêmes.

e. Le cas particulier des grandes villes

Comme évoqué à plusieurs reprises, l'Afrique a connu depuis l'accès à l'indépendance de ces Etats, une croissance urbaine sans précédent, faisant du processus d'urbanisation, une des mutations les plus emblématiques du continent au cours du XXème siècle. Rappelons à ce propos que l'Afrique sub-saharienne qui avait un taux d'urbanisation de 10% dans les années 1950, a aujourd'hui un taux de 35%, totalisant 373 millions de personnes contre 33 millions en 1950. Au travers de ce mouvement, les capitales et les plus grandes villes de chacun des pays ont joué un rôle essentiel dans la dynamique économique et spatiale, et il faut bien reconnaître aujourd'hui, que si l'explosion connaît un certain ralentissement et que le développement des villes secondaires prend globalement de l'ampleur, permettant d'imaginer à terme des re-équilibrages spatiaux entre la capitale et le reste du pays, il n'en demeure pas moins que l'urbanisation africaine reste marquée par le poids prépondérant des plus grandes villes. Et c'est donc dans ce contexte que le mouvement de décentralisation a été initié.

Ainsi, les grandes villes, qu'elles soient des capitales politiques, administratives ou économiques ou des métropoles d'équilibre à l'échelle de leur pays, ont souvent gardé et gardent encore un régime particulier qui se traduit généralement par un mode d'organisation et de gestion territoriale qui les distingue des autres collectivités.

A titre d'illustration, une agglomération urbaine de grande importance peut être découpée en communes d'arrondissements ou en districts. Dans certains cas, ces échelons territoriaux sont dotés d'une autonomie administrative, politique et financière ; dans d'autres, les unités infra-métropolitaines demeurent totalement dépendantes du pouvoir de l'agglomération. Mais là n'est pas la spécificité la plus grande, car de tels découpages et modes d'organisation sont le résultat inévitable du sur-dimensionnement des grandes villes. Par contre, et c'est précisément ce qui nous intéresse ici, certains pays gardent malgré la mise en place de la décentralisation, un mode de gestion particulier de leur capitale ou de leurs plus grandes

villes. Il y a le Cameroun cité à l'instant, mais il y a également le Burundi, qui, essentiellement rural⁵⁰, accorde à sa capitale, qui représente 75% de la population urbaine du pays, un statut tout à fait particulier, à savoir une collectivité locale sous la tutelle directe de la Présidence de la République. Il y a encore la Côte d'Ivoire avec Yamoussoukro et Abidjan, toutes deux métropoles, qui disposent du statut de district à la tête duquel se trouve un gouverneur nommé par le Président de la République⁵¹. Il y a encore Kinshasa pour la République Démocratique du Congo dirigée par un gouverneur qui dispose à la fois du titre de représentant de l'Etat et de dirigeant de l'exécutif d'une entité décentralisée comprenant 24 communes. Autant d'exemples, et ils ne sont pas les seuls, qui illustrent à leur manière, la difficulté rencontrée par certains Etats de s'engager dans une réelle décentralisation, en tout cas, là où les enjeux économiques et politiques sont les plus importants.

f. Les structures politiques à l'échelle continentale

Aujourd'hui, et c'est bien le signe de l'inscription réelle et déterminée de la décentralisation à l'échelle du continent, l'Afrique s'est dotée de structures chargées d'accompagner et d'animer le processus.

Ainsi, la plupart des pays disposent d'associations nationales de collectivités locales qui représentent d'abord et avant tout les communes, mais pas seulement. Il arrive également que des associations nationales soient constituées sur la base d'autres échelons territoriaux, notamment les régions. Celles-ci ont généralement pour mission de mener des activités de plaidoyer auprès de l'Etat, d'animation du réseau, de formation des élus et des techniciens de collectivités locales, de communication et de diffusion d'outils.

Certaines associations nationales se sont également regroupées en associations régionales : Association des maires d'Afrique centrale, d'Afrique de l'Est, etc... pour asseoir un peu plus leur zone d'influence et faire valoir le rôle des collectivités locales à l'échelle d'entités géographiques et culturelles plus larges.

Il y a enfin CGLUA (Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique), section africaine de CGLU, née en 2003 de la fusion de trois anciennes associations fondées sur des bases linguistiques : African Union of Local Authorities (AULA), Union des Villes Africaines (UVA) et Uniaodos Ciudades y Capitaes Lusofono Africana (CUCCLA). Représentant l'ensemble des collectivités locales africaines au sein de l'Union africaine et des organisations internationales, elle a pour but d'assurer la promotion de la décentralisation et de faire en sorte que les Etats la place au centre de leurs objectifs et de leur calendrier politique.

Pour finir, mentionnons la création de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL). Plateforme panafricaine ministérielle sur la décentralisation en Afrique, elle a pour mission d'accompagner les Etats dans le respect de leurs engagements vis-à-vis de l'avancée du processus démocratique à l'échelon local.

⁵⁰ Le Burundi est aujourd'hui le pays le moins urbanisé au monde, avec un taux d'urbanisation de 11% en 2008. (Source : PNUD, Rapport sur le développement humain, 2009)

⁵¹ Les deux districts sont à leur tour divisés en communes à la tête desquelles se trouve un Conseil municipal et un Maire élus au suffrage universel.

3. La difficile naissance des politiques de développement local

Deux domaines d'intervention concernent à ce jour, la grande majorité des lois de décentralisation : la lutte contre la pauvreté et le développement économique local.

Au cœur des Objectifs Du Millénaire (ODM), la lutte contre la pauvreté apparaît comme un objectif prioritaire des lois de décentralisation, renvoyant de ce fait aux souhaits émis par les Nations Unies de faire de ce niveau d'intervention⁵², l'un des principaux initiateurs des actions à mener dans l'accès aux services de base.

Ceci étant, tous les pays d'Afrique ne se sont pas engagés de la même manière à cet égard. En Afrique du Nord par exemple, la plupart des actions de ce secteur sont assurés par l'Etat ou sous son contrôle. En Afrique de l'Ouest et du centre, les compétences dans les domaines de l'eau, l'assainissement, la santé, l'éducation et l'action sociale sont davantage partagées entre les services de l'Etat et les collectivités locales, dans les textes en tout cas. Quant à l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, l'ensemble des services concernés ont plutôt tendance à revenir aux plus petits échelons territoriaux.

Ce qui revient à dire que des particularités existent dans les attributions accordées aux collectivités locales, notamment pour assurer l'accès aux services de base, et lutter de ce fait contre la pauvreté. La forte singularité des pays anglophones réside par exemple dans l'attribution de compétences comme l'eau et l'assainissement aux collectivités locales, alors que les mêmes secteurs relèvent le plus souvent d'entreprises publiques nationales pour les pays francophones. Pour le reste, notons tout de même, une tendance grandissante à la décentralisation des politiques sectorielles, conduisant de plus en plus les collectivités locales à devoir assurer l'ensemble des services de proximité et de ce fait, répondre aux demandes de la population. Reste à voir ce qu'il en est dans la réalité et des difficultés majeures rencontrées par ces mêmes collectivités à ce propos. Mais nous y reviendrons largement plus loin.

En ce qui concerne le développement économique maintenant, la compétence du secteur est diversement appréciée par les auteurs des lois de décentralisation. Dans certains pays, l'appui à l'économie locale revient au dernier échelon décentralisé, à savoir la commune. Mais il existe également des Etats qui attribuent cette compétence aux échelons décentralisés supérieurs, permettant notamment de raisonner et d'agir à l'échelle de bassins et de territoires plus cohérents. En attendant, et quelque soit le niveau le plus directement concerné, l'appui à ce domaine porte généralement dans trois directions :

- Il y a tout d'abord, la création d'infrastructures et d'équipements collectifs : marchés, abattoirs, gares routières, etc... destinés à structurer, organiser, mais aussi dynamiser l'activité économique des territoires ;
- Il y a ensuite le soutien aux activités génératrices de revenus, permettant de favoriser la création d'emploi et la diversification des activités économiques ;
- Il y a enfin l'appui à la dynamique économique locale, au travers d'actions visant à structurer les filières de production et de commercialisation agricoles ou artisanales,

⁵² En 2005, Koffi Annan, alors Secrétaire Général des Nations Unies, déclarait que 70% des Objectifs de Développement pour le Millénaire devaient être réalisés par les Collectivités locales ou ne le seraient pas.

à créer des instances de concertation et d'animation entre les acteurs économiques, et à favoriser l'implantation d'entreprises créatrices d'emploi sur le territoire.

Dans tous les cas, la capacité des collectivités locales à s'engager dans chacun de ces axes est très largement tributaire des moyens humains et financiers dont elles disposent, deux problèmes extrêmement épineux dans la plupart des pays, particulièrement les plus pauvres et les plus endettés d'entre eux. Ce qui revient à souligner que la dynamique économique locale est souvent le fait d'initiatives privées, d'ordre communautaire ou d'opérateurs du développement et d'institutions bancaires. Pour le reste, reconnaissons que le « secteur informel »⁵³, qu'il soit urbain ou rural, est un des moteurs essentiels des dynamiques économiques locales. Pratiques associatives, groupements coopératifs, groupements de femmes et de jeunes, réseaux d'affaires constituent sans contexte, des dynamiques économiques essentielles et incontournables dans la situation présente (Laurent & Peemans 1998).

*
* *
*

Depuis une vingtaine d'années, « le local » a donc progressivement pris de l'importance sur le continent africain, notamment et principalement au travers du processus de décentralisation mis en place à l'échelle de la très grande majorité des pays. Se présentant sous des formes multiples, empruntées principalement aux modèles britannique et français, le processus avance plus ou moins rapidement, plus ou moins péniblement selon la volonté des gouvernements qui les portent. Voyons donc ce qu'il en est maintenant du rôle de la coopération internationale dans l'appui à la décentralisation et aux dynamiques de développement local.

⁵³ Le concept de secteur informel a fait son apparition dans la théorie économique du développement avec les premiers travaux du BIT (Bureau International du Travail) et de Keith Hart en 1972. Depuis son origine, le concept a souvent été associé à la pauvreté, au sous-emploi et au chômage, sans que les phénomènes se recouvrent nécessairement. De même qu'on a eu tendance à confondre informel avec illégal et souterrain. Il n'en n'est pas tout à fait de même aujourd'hui, notamment parce que l'observation des économies des pays pauvres a révélé l'existence d'un secteur susceptible d'être porteur de dynamismes, dans des sociétés où les activités menées n'étaient pas forcément cachées, de manière délibérée en tout cas, pour éviter de se soumettre au paiement des taxes et impôts.

La définition élaborée par le BIT en 1993 consiste donc à caractériser le secteur informel comme « *un ensemble d'unités produisant des biens et des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Les relations de travail, lorsqu'elles existent, sont surtout fondées sur l'emploi occasionnel, les relations de parenté ou les relations personnelles et sociales plutôt que sur des accords contractuels comportant des garanties en bonne et due forme* ».

A l'heure actuelle, et depuis l'organisation de la conférence internationale du travail en 2002, « *l'emploi informel se définit par les caractéristiques de l'emploi occupé, en l'occurrence le non enregistrement ou l'absence de protection sociale (emplois non protégés), le secteur informel (défini par les caractéristiques de l'unité économique dans laquelle travaille la personne) étant considéré comme une de ses composantes* » in J. Charmes, « Les origines du concept de secteur informel et la récente définition de l'emploi formel », site web de la Banque mondiale : www.worldbank.org

II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET L'ÉVOLUTION DE SES MODES OPÉRATOIRES

Assurément, la coopération internationale a joué un rôle central dans les processus de décentralisation et les politiques évoquées ci-dessus, et pour cause, c'est d'elle que le mouvement est parti. Il paraît donc important de revenir sur son histoire et de relire les étapes de celle-ci en fonction de l'intérêt qu'elle a prêté ou non au territoire et à la problématique du développement local.

1. Le territoire, un acteur longtemps absent des politiques d'aide

Depuis les années 1960 et le démantèlement des empires coloniaux, la coopération internationale, principalement en Afrique, a connu plusieurs périodes dont le contenu des changements observés, a révélé, à chaque fois, les limites de la démarche observée jusqu'alors. Les paradigmes de l'aide ont ainsi, selon O. Charnoz et JM. Severino (2007), oscillé entre trois ordres de priorité : « *la croissance économique, le développement social et l'équilibre financier. Elles se sont également distinguées par la place respective qu'elles donnent à l'Etat et au marché comme acteurs du développement* »⁵⁴.

Ainsi, pour reprendre les formes de la coopération internationale au regard des questions qui nous intéressent sur le continent africain, force est de constater que les trente premières années de l'Aide Publique au Développement ont été marquées par deux périodes majeures :

- Il y a d'abord celle que la communauté internationale se plaît à caractériser comme la période « développementaliste ». Inaugurée au début des années 1960, elle s'inscrit dans un contexte où l'Etat occupe une place centrale dans les dispositifs d'aide. Rappelons à ce propos que la crise de 1929, qui est encore dans les esprits à ce moment là, a révélé la nécessité de mieux réguler l'économie mondiale, notamment par l'intermédiaire d'organisations financières internationales fortes, mais aussi par la présence d'Etats souverains, capables de piloter le marché. Rappelons également que le plan Marshall a fait le pari du rôle central de l'Etat dans la reconstruction de l'Europe. Pour finir, évoquons la montée en puissance de la guerre froide qui met sur le devant de la scène le rôle central du politique. Si on ajoute à cet ensemble, les vertus que l'on accorde à l'industrialisation, on comprend comment le paradigme dominant de l'aide à cette époque est nécessairement porté par ce qui sous-tend ces différentes figures : soutenir fortement les Etats en misant dans un premier temps sur un secteur économique jusqu'alors négligé : l'industrie.

Il y a donc là, dans l'histoire internationale, un concours de circonstances étonnant, qui a permis d'associer les paradigmes de l'aide présents dans les années 1960-1970 à la situation politique nouvelle que rencontraient les Etats africains nouvellement indépendants, à savoir la nécessité de construire des Etats-Nations et de centrer l'ensemble de leurs politiques dans

⁵⁴ Charnoz O. et Severino JM., L'aide publique au développement, Editions la Découverte, 2007, p 71

des domaines permettant à l'Etat d'être au premier rang des acteurs concernés. Sur ce point, la démarche évoquée n'est pas seulement celle des Etats socialistes. C'est aussi celle des Etats qui cherchent à s'inscrire dans l'économie mondiale capitaliste. Et pour les deux, l'industrialisation, plus ou moins pilotée et orchestrée par l'Etat, est bien au cœur des politiques à mettre en œuvre.

Les orientations données à l'APD en direction du rôle central accordé à l'Etat au début des années 1960 et les besoins formulés par les Etats nouvellement indépendants vont donc se rencontrer au bon moment, faisant en sorte que la coopération internationale s'inscrive totalement dans cette perspective.

- A la suite d'une première période centrée sur la nécessité d'appuyer l'industrialisation, les politiques d'aide connaissent une première inflexion à la fin des années 1960, liée notamment à la nécessité de faire face à l'explosion du phénomène urbain et à ses conséquences : augmentation de l'exode rural et nécessité de répondre aux besoins alimentaires d'une population vivant de plus en plus en ville. C'est donc l'époque où l'aide se décentre quelque peu sur la modernisation du secteur agricole et la nécessité d'améliorer les niveaux de production en développant des logiques de filière. Dans le cadre de cette nouvelle orientation, le rôle accordé à l'Etat n'est pas déconsidéré. Au contraire, les Agences de développement et le système bancaire occidental accordent à celui-ci et à la conduite de ses politiques, un rôle toujours central.

En écho aux bailleurs onusiens, les pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans leur relation particulière à l'Union européenne, s'inscrivent dans une démarche équivalente. Les accords de Lomé I et II sont tout à fait dans l'esprit et le ton des orientations évoquées ci-dessus. Quant aux accords de Lomé III adoptés en 1984, ils marquent encore les dernières volontés d'une politique qui accorde aux Etats bénéficiaires, le pilotage des financements accordés par le fond européen de développement. Puis, prémices de l'époque qui va suivre, ceux-ci ne seront pas appliqués.

- A la suite de cette première période qui durera plus de vingt ans, les années 1980 vont être marquées par un changement brutal de posture. Tandis que les pays riches se trouvent confrontés à l'éclatement d'une crise économique dont les chocs pétroliers du milieu des années 1970 ont été les révélateurs, les prêts bancaires accordés avec d'énormes facilités au cours de la première période, vont également entraîner une crise massive des pays du sud marquée par l'explosion du surendettement et l'incapacité pour un grand nombre d'entre eux de continuer à rembourser les prêts contractés. C'est alors la remise en question de la figure emblématique du rôle de l'Etat à l'échelle planétaire et la naissance des politiques d'ajustement structurel qui visent à assainir les économies malades. A partir de cette période, on assiste au remplacement d'une approche volontariste du développement basée sur des investissements essentiellement publics par une démarche visant à délester l'Etat d'une grande partie de ses moyens et attributions, à privatiser ou re-privatiser un grand nombre de secteurs économiques considérés jusque-là comme non rentables et à restaurer l'économie de marché. Une ré-orientation brutale de la problématique dominante en matière de coopération internationale qui s'inscrit donc dans une récession économique mondiale et dans un contexte politique marqué par les prémices de la débâcle du camp socialiste et l'arrivée des libéraux à la tête des USA et de la Grande Bretagne.

C'est l'époque du consensus de Washington, porté par l'économiste Friedmann et son école monétariste, qui voit dorénavant dans l'Etat, la cause des problèmes et non la solution. L'ajustement structurel appelle donc assez rapidement le FMI et la Banque mondiale à changer leur fusil d'épaule en faisant appel au secteur privé et en accordant à nouveau un rôle central au marché.

2. Les Objectifs Du Millénaire, la « bonne gouvernance » et la place reconsidérée des territoires

A la suite des années 1980 et du développement massif des plans d'ajustement structurel, un nouveau virage est progressivement amorcé au cours des années 1990, avec le lancement de nouvelles stratégies à l'égard de la lutte contre la pauvreté, la ré-introduction du politique dans la régulation des marchés et l'apparition de la problématique territoriale.

a. Le retour de la lutte contre la pauvreté

Même si l'histoire de l'Aide Publique au Développement a toujours fait valoir son intention de lutter contre la pauvreté, les mécanismes sur lesquels elle misait pour y parvenir ne la désignaient pas forcément comme un axe prioritaire de l'intervention de la communauté internationale. Ainsi, à l'époque de « l'ère du développement », on comptait d'abord et avant tout sur la figure de l'Etat pour développer des secteurs clés de l'économie (industrie, agriculture) dans l'espoir que la croissance finance à son tour les politiques publiques, notamment dans le champ de l'éducation, du social et de la santé. Puis, avec les années 1980 et les Plans d'Ajustement Structurel (PAS), on pensait que l'assainissement des économies endettées allait rétablir l'équilibre économique et financier et relancer la croissance que l'on confondait encore volontiers, avec le développement. Avec l'élaboration des Objectifs du Millénaire au début des années 2000, la communauté internationale marque un virage en faisant valoir la nécessité de se recentrer sur les préoccupations sociales, en fixant des objectifs dans les domaines précis de la santé, l'éducation, la lutte contre la famine et la malnutrition, et l'égalité homme-femme, tout ceci, indépendamment de la croissance économique des pays concernés. Signe de l'importance accordée à ces domaines d'intervention, les ODM s'accorderont sur huit secteurs prioritaires, dont six d'entre eux concernent les domaines évoqués. A n'en pas douter, ce virage fait suite pour partie, aux effets désastreux des PAS, notamment auprès des plus pauvres. Sorte de correctifs dans l'après-coup donc, qui cherchent à centrer l'aide sur ceux et celles que les politiques économiques ont oublié, particulièrement au cours des années 1980.

A partir des années 2000, la communauté internationale fait donc valoir d'une certaine manière qu'elle sait dorénavant où elle va, au moins jusqu'en 2015, en tout cas ! date à laquelle la plupart des objectifs fixés doivent être atteints.

Les politiques et programmes qui sont dorénavant mis en place par les agences de développement doivent donc chercher à s'inscrire dans ces nouvelles orientations, et répondre si possible aux exigences de l'agenda international. Les pays du sud sont également conviés plus directement à la concrétisation de ces objectifs, notamment au travers d'un certain nombre d'initiatives d'allègement ou d'annulation de dettes (PPTE,

C2D)⁵⁵, dont la contrepartie pour les pays concernés, consiste à bâtir un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), puis à consacrer l'équivalent de ce qui n'est pas remboursé à des programmes sociaux.

b. La montée en puissance des préoccupations environnementales

A côté des problématiques spécifiquement sociales, les années 1990-2000 sont également marquées par la montée en puissance des préoccupations environnementales et du développement durable. Officialisée à Rio en 1992, après le cri d'alarme de la communauté scientifique sur l'état de la planète dans le rapport Brundtland, mais aussi de revendications de la société civile, au travers de l'action militante d'ONG, les questions environnementales sont donc entrées dans l'arène des thématiques de l'aide au développement.

Elles ont donné lieu à l'organisation de sommets internationaux visant à mobiliser les Etats sur ces questions : Kyoto, Johannesburg, Copenhague, etc.... Puis, elles sont devenues l'objet de projets et de programmes totalement ou partiellement dédiés à cette préoccupation.

Un des exemples qui témoigne de la nouvelle philosophie qui anime les politiques d'aide au niveau local, concerne l'appui au développement des Agendas 21 (Louargant, Matteudi, Roux, 2011). Souhaités par la communauté internationale lors du sommet de Rio en 1992, ceux-ci sont initiés par un grand nombre de collectivités locales au nord, mais ils donnent également lieu à des expériences équivalentes au sud, notamment grâce à des projets financés par UN-Habitat, le PNUD et la Coopération décentralisée. Initiés par les acteurs locaux, selon un processus participatif, ils tentent de donner naissance à des plans d'action locaux qui répondent un peu mieux aux exigences du développement durable.

Une sensibilité nouvelle aux préoccupations environnementales donc, qui fait que plus un projet ou presque, ne peut être financé sans comprendre une composante consacrée aux problématiques environnementales, ou à défaut, se revendiquer d'une démarche de développement durable.

c. La bonne gouvernance, la démarche participative et la décentralisation

Pour finir, il y a la question nouvelle et centrale de la gouvernance et de l'ensemble de ses déclinaisons : l'appui aux institutions centrales, l'aide aux collectivités locales et à la structuration et l'implication de la société civile.

La gouvernance des institutions centrales

Introduite à la fin des années 1980, notamment par la Banque mondiale, la problématique de la « bonne gouvernance » est apparue à la suite des effets négatifs des politiques d'ajustement structurel. Il s'agissait en effet de revenir sur les méthodes et les approches déployées au cours de la décennie qui venait de s'écouler, pour proposer, à côté des

⁵⁵ L'initiative PPT (Pays Pauvres Très endettés) est aujourd'hui entrée dans sa deuxième phase. Elle concerne 40 pays en 2010, dont la dette est allégée ou annulée en fonction de critères fixés par le FMI et la Banque mondiale. En contrepartie des annulations ou allègements de dette, les pays bénéficiaires se doivent de rédiger un DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté) et engager l'équivalent des prêts non remboursés dans la lutte contre la pauvreté.

C2D (Contrat de Désendettement-Développement) est une initiative de la Coopération française liée également à l'annulation de la dette d'un certain nombre de pays relevant de l'initiative PPT. Elle est gérée par l'AFD (Agence Française de Développement).

politiques d'assainissement des finances publiques, une re-orientation des politiques intégrant la problématique de l'ajustement politique, qui renvoie à la nécessité de mettre en œuvre des mécanismes censés améliorer la gouvernance des institutions. En d'autres termes, et pour reprendre les critères mis en avant par la banque mondiale : responsabiliser les gouvernements et leurs administrations, permettre l'information des citoyens et la transparence des décisions et des procédures, accompagner la mise en place d'un Etat de droit et le respect de la loi.

Soulignons également que si l'introduction de la thématique de la bonne gouvernance s'inscrivait dans la foulée des PAS, elle cherchait également à lutter contre la corruption et les détournements de fonds qui handicapaient fortement le développement de la plupart des pays du continent.

Par ailleurs, et à côté de l'ajustement politique issu de l'ajustement structurel, il nous faut également faire référence à l'évolution du contexte international, qui, avec la chute du mur de Berlin et l'ouverture des pays socialistes à l'économie de marché, posait la question de la démocratisation et de la gestion d'institutions publiques soumises à une économie de marché parfois violente et débridée.

La reconnaissance des pouvoirs locaux

A côté de la problématique de la gouvernance au niveau des instances centrales, il y a également celle de la décentralisation évoquée plus haut. Sans revenir sur les causes de son émergence, mentionnons que la naissance de collectivités locales dotées de prérogatives qu'elles n'avaient pas, conduit les bailleurs et les agences de développement à venir en appui à des échelles multiples :

- Il y a tout d'abord, l'appui aux Etats dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes évoquées.

De telles transformations ne se limitent pas qu'à l'élaboration des lois et ses dispositifs réglementaires. Dans un grand nombre de contextes, la mise en acte de la décentralisation passe par la création d'échelons territoriaux qui n'existaient pas. Elle passe aussi par le règlement de la question du foncier et l'élaboration ou la mise à jour de cadastres nationaux et locaux, permettant de distinguer les biens publics appartenant à l'Etat, de ceux qui appartiennent aux collectivités locales ou aux particuliers. Elle passe enfin par la création ou l'amélioration d'une fiscalité locale destinée à alimenter les budgets des collectivités.

Il y a donc la mise en œuvre d'une réforme dont les effets en cascade sont multiples, provoquant de fait des formes d'appui de la coopération internationale tout aussi diverses.

- Il y a ensuite l'appui aux collectivités locales pour se doter des compétences nécessaires à la mise en œuvre des prérogatives qui leur sont nouvellement confiées.

Un tel secteur d'intervention passe par des programmes de formation destinés aux élus et aux services techniques municipaux ainsi que des actions visant à améliorer l'organisation de leurs services. Un secteur très important de l'aide sur lequel nous aurons l'occasion de revenir très largement concerne également l'appui à l'élaboration de plans de

développement locaux, ainsi que le financement partiel des projets identifiés dans les plans eux-mêmes.

La participation citoyenne

Pour finir, évoquons le rôle central d'une thématique d'intervention qui n'est pas nouvelle, notamment au sein des ONG, mais qui, à partir des années 1990-2000, devient un véritable mot d'ordre pour tous les opérateurs : la participation.

Perçue à la fois pour améliorer les conditions de la transparence et répondre plus efficacement aux besoins des populations, elle est aujourd'hui au cœur d'une très grande majorité de projets pilotés par les opérateurs du développement, et ce dans la plupart des domaines d'intervention des politiques d'aide (Matteudi, 2007).

Présentée comme un axe central de toute « méthodologie » d'intervention, voire même, et ce n'est pas sans poser problème, comme une « finalité » d'un bon nombre de programmes, elle se décline ainsi sous des formes différenciées, dans des contextes où les dispositifs législatifs et réglementaires liés à la participation citoyenne n'existent pas, ou que très peu.

Pour accompagner ce processus devenu quasiment systématique, des boîtes à outils méthodologiques ont été créées, permettant de proposer aux acteurs concernés, les outils et les étapes à respecter dans le déroulement du processus participatif. Ces « boîtes », d'inspiration anglo-saxonne (principalement canadienne) et germanique (Coopération allemande – GTZ) s'appellent MARP (Méthode Active de Recherche Participative), PPO (Planification Par Objectifs), etc... et sont utilisées massivement par les différentes catégories d'opérateurs.

CONCLUSION

Au terme de cette fresque historique de la question territoriale, il apparaît clairement que les Etats africains, comme les agences de développement ont marqué un virage au cours des années 1990 dans leur manière de considérer les sociétés locales. Impulsé, initié par la coopération internationale, le mouvement de décentralisation qui concerne maintenant le continent dans son entier, ou presque, a conduit les pouvoirs publics à procéder à des découpages territoriaux et à poser un cadre législatif et réglementaire conduisant à confier de nouvelles attributions aux collectivités locales. De même que l'aide publique au développement a dû faire évoluer progressivement ses domaines d'intervention et sa méthodologie d'approche.

Il y a donc de toute évidence une tendance nouvelle, d'abord, parce que la mise en place de la décentralisation est un acte politique qui permet d'envisager autrement la lecture et la mise en œuvre des dynamiques économiques et sociales à l'échelle des sociétés locales ; ensuite parce que la communauté internationale, au travers des mécanismes d'aide et des stratégies d'intervention semble considérer un peu mieux la question.

Reste que poser le cadre politique et administratif et mettre en place les formes d'appui à la mise en œuvre de cet ensemble ne dit rien, et de la manière dont les Etats s'emparent concrètement de la problématique, et des modes d'approche des politiques d'aide de la coopération internationale. D'où la nécessité de se pencher dorénavant sur leur analyse.

CHAPITRE II

AVANCÉES, FAUX SEMBLANTS ET LIMITES DU PROCESSUS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Après avoir décrit à grands traits l'émergence de la question territoriale en Afrique, aussi bien à propos des formes données à la décentralisation que de l'appui offert par les bailleurs de fonds et les agences de développement à la problématique du développement local, il me paraît essentiel de revenir sur plusieurs des aspects qui touchent à cette nouvelle dimension de l'action publique et des dynamiques observées sur le terrain.

A propos du « local » et de ce qui s'y passe, les pouvoirs accordés aux échelons territoriaux sont-ils réels ? Les mouvements de décentralisation ont-ils permis aux collectivités locales de disposer de ressources humaines et financières capables de répondre à leurs nouvelles prérogatives ? Qu'en est-il des initiatives privées, émanant notamment de la société civile ?

A propos de la coopération internationale et de ce qu'elle engage dans l'appui aux dynamiques de développement local, que peut-on dire de leurs méthodologies d'intervention ? Constituent-elles des modèles imposés ? Paraissent-elles appropriées aux contextes ? Sont-elles susceptibles de pérenniser l'action et de permettre aux acteurs locaux de s'approprier les outils et les démarches proposées ?

Assurément, il est difficile de faire avec les subtilités de toutes les situations rencontrées, aussi bien à propos des processus de décentralisation qui diffèrent d'un pays à l'autre, que des programmes et des méthodologies des opérateurs, qui varient elles aussi considérablement selon leur catégorie (ONG, Agences des Nations Unies, Coopération décentralisée, etc...), et le contexte d'intervention. Ceci étant, et à n'en pas douter, il existe des tendances globales, en tout cas, dominantes, que l'on retrouve dans un grand nombre de contextes et de situations. C'est de celles-ci dont il va être question ci-après, en procédant en deux temps : celui de l'analyse du mouvement de décentralisation tout d'abord, de ses avancées et de ses obstacles, celui de l'observation critique des méthodologies d'intervention des Agences de développement, ensuite.

I. TERRITOIRES, VOUS AVEZ DIT « TERRITOIRES » ?

1. Irréversibilité du processus et appropriation politique de la décentralisation ?

Bien qu'il ne soit pas illégitime de se demander si les années 1990 étaient les plus opportunes pour initier le mouvement de décentralisation à l'échelle du continent, il faut reconnaître que le processus est là, et qu'il a toutes les raisons de se poursuivre sans qu'on imagine de retour en arrière. A ce jour, seule une poignée de pays ne s'est pas encore engagée dans la mise en oeuvre de cette réforme. Ce qui montre que le mouvement, en passe d'être généralisé, ne devrait pas connaître de repli, en tout cas, de manière durable et globale. Le pari audacieux de la décentralisation, dans un contexte à priori peu propice à son développement, est donc à sa manière, gagné, en tout cas reconnu et perçu comme un mouvement parfois dérangeant, souvent confronté à des résistances, mais irrévocable.

Soulignons même que dans ce défi, certains pays se sont engagés dans l'aventure avec plus de conviction et de volontarisme que d'autres, montrant par là même, une détermination et une capacité à faire réussir un processus, qui, à priori, pouvait paraître plus compliqué que dans bien d'autres situations. Les pays instables sur le plan politique comme le Niger, le Mali, le Rwanda ou le Burundi, soumis à des pressions ethniques, à des menaces d'éclatement sont au premier rang de ceux-là. Et dans leur situation parfois complexe et fragile, la décentralisation a permis d'atténuer les tensions et de freiner, voire stopper, les menaces d'éclatement politique.

La décentralisation et la rébellion touarègue au nord Mali

Même si l'ébauche d'une réforme politique et administrative à dimension territoriale remonte à la fin des années 1970, avec la création des Conseils locaux élus (réforme institutionnelle de 1979), puis la création d'un fonds de développement local et régional en 1988, chargé de financer les programmes des cercles et des régions, le véritable mouvement décentralisateur malien se situe plutôt au milieu des années 1990, dans un contexte politique et économique particulièrement fragile à la suite du renversement du régime autoritaire de Moussa Traoré en 1991, l'imposition d'un plan d'ajustement structurel (PAS) et l'existence toujours déstabilisatrice d'un important mouvement séparatiste porté par les touaregs⁵⁶ dans le nord du pays.

La décentralisation dans ce pays d'Afrique de l'Ouest, apparaît donc comme un moyen de re-légitimer un Etat corrompu et autocratique, notamment au travers de la création d'instances élues, permettant à la société civile de s'exprimer, et d'offrir une plus grande marge de manœuvre aux autorités pour régler les velléités indépendantistes des touaregs dans la partie nord du pays.

⁵⁶ Le peuple Touareg représente une branche de l'ensemble berbère qui occupe une grande partie du Maghreb, du Sahara et du Sahel. Sa zone de peuplement est estimée à 2,5 millions de km², et comptabilise entre 1 et 1,5 millions de personnes. Cinq Etats sont concernés : Le Burkina Faso, avec 20 000 personnes, la Libye avec 30 000, l'Algérie avec 50 000, le Mali avec plus de 500 000 et le Niger avec plus de 700 000. Répartis sur de vastes territoires, les Touaregs n'en possèdent pas moins un très fort sentiment identitaire (une langue commune appelée le Tamasheq, la pratique d'un Islam modéré, la monogamie et la filiation matrilineaire), même s'il existe huit entités politiques ayant leur propre territoire et mode d'organisation ainsi qu'une multitude de segmentations tribales, sociales et ethniques.

Au regard de l'histoire politique récente du Mali, la rébellion des touaregs n'est assurément pas une petite affaire. Même si elle représente une zone particulièrement aride et marginalisée depuis l'époque coloniale, la région nord, qui comprend Tombouctou, Gao et Kidal, représente à elle seule 10% de la population malienne, constituée de touaregs et de maures dont l'activité dominante est un nomadisme pastoral à travers le Sahel et le Sahara. Elle a d'abord été soumise à un projet porté par la France en 1957, de voir naître une Organisation Commune des Régions sahariennes (OCRS) qui visait à rassembler les berbères, les touaregs et les maures répartis entre la Mauritanie, le Niger, la Lybie, l'Algérie, le Maroc, le Burkina Faso et le Mali. Puis, au lendemain de la décolonisation, les Etats nouvellement indépendants n'ont pas vu d'un bon œil, les perspectives sécessionnistes de ces tribus, particulièrement au Mali, ou des répressions sévères, causant parfois la mort de plusieurs milliers de personnes, stoppèrent à chaque fois le mouvement. Les manifestations de 1991 à la suite de la destitution de Moussa Traoré, permirent néanmoins de négocier avec le mouvement et de proposer un plan de paix qui prévoyait l'intégration des anciens combattants au sein des corps en uniforme de la fonction publique, l'allègement du dispositif militaire dans le nord et la mise en œuvre de la décentralisation avec un statut spécial intérimaire pour les régions du nord. Ainsi, en est-il de la mise en place d'un comité transitoire d'arrondissement dans les circonscriptions et les arrondissements (CTA) qui offre une première forme d'autonomisation des communautés locales dans la gestion de leurs affaires.

Au regard de l'histoire politique des territoires locaux maliens, le nord constitue donc bien une pré-figuration du mouvement de décentralisation que l'Etat étendra par la suite à l'ensemble du pays. Ainsi, la décentralisation a apaisé un temps les relations politiques complexes de l'Etat avec le mouvement touareg. Il n'en demeure pas moins que la situation reste encore à ce jour très fragile. En témoigne la succession d'accords visant à calmer la situation et les récentes déclarations de Bahanga, chef du Mouvement touareg du nord Mali, qui a annoncé la possible dégradation de la situation dans les trois régions, notamment au regard du non respect des accords d'Alger de 2006, qui devaient consacrer un retour à la paix en échange d'une accélération du développement économique du nord. Sans compter l'accusation sans cesse portée par les leaders du mouvement à l'adresse de l'Etat malien d'avoir facilité l'installation du mouvement AQMI dans la région.

Même si la mécanique décentralisatrice est à l'œuvre et qu'il sera vraisemblablement impossible de revenir en arrière, force est de constater que l'enthousiasme qui avait accompagné le lancement des premiers processus est cependant considérablement retombé. Au sein même de la communauté scientifique, il suffit de rappeler les écrits de P. Stamp en 1986, de S. Jaglin et A. Dubresson en 1993 ou de K. Borhaug en 1994 pour les confronter aux travaux du PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement) en 2004 avec Ch. Goldblum, A. Osmont et I. Diaz pour se rendre compte à quel point l'espoir des premières années a laissé place au scepticisme et aux critiques. La décentralisation tarde souvent à s'ancre dans les mentalités et à s'inscrire comme une priorité politique des gouvernements.

Avant d'aller plus loin dans les explications d'une telle situation, retenons pour l'heure que dans bien des cas, le mouvement n'a pas été porté au départ par les Etats eux-mêmes, mais par les bailleurs de fonds qui cherchaient à lutter contre la corruption des gouvernements et à résoudre le problème de la dette en propulsant les collectivités locales sur le devant de la scène. Ce qui veut dire que ni les politiques au niveau central, ni la société civile n'ont été la plupart du temps, à l'initiative de cette aventure, sauf à de rares exceptions... comme nous le montre le Mali cité à l'instant. Des décentralisations à géométries variables donc, témoignant d'une volonté politique dans certains cas, de faux semblants ou d'inerties dans d'autres.

2. Une démocratie locale en cours de constitution ?

En 2007, le PDM (Partenariat pour le Développement Municipal), dans son état des lieux sur la décentralisation, fait valoir que la démocratie représentative au niveau local connaît à ce jour, d'importantes avancées. *« D'une part, le principe électoral est partout le mode de désignation des autorités locales et d'autre part, les élections locales se tiennent avec une régularité remarquable. (...) En une vingtaine d'années, plusieurs mandatures municipales ont été tenues en Afrique et aujourd'hui, les élections sont entrées dans les mœurs »*⁵⁷. Tendence lourde, qui n'est certes pas suffisante pour s'assurer de la consolidation de la démocratie locale, mais, qui mérite malgré tout d'être soulignée, notamment au regard d'une histoire pas si lointaine, où tout scrutin politique au suffrage universel aurait été inimaginable à l'échelle locale.

Dans certains Etats, le contenu des réformes politiques mises en place fait jeu égal avec les démocraties les plus anciennes du monde occidental. Ainsi, le Bénin et le Rwanda n'hésitent pas à interdire le cumul d'un mandat politique avec toute autre fonction publique élective ou nominative. La question de la représentativité politique des femmes a également été prise en compte de manière autoritaire, par l'intermédiaire de l'imposition de quotas dans certains pays : *« C'est le cas du Niger où la loi impose que 10% au moins des sièges dans les conseils locaux soient réservés aux candidates de sexe féminin. En Ouganda, la loi exige qu'au moins un tiers des sièges dans les conseils locaux soient occupés par des femmes »*⁵⁸. De la même manière, le code électoral burundais exige que les instances élues au niveau national comprennent un tiers de femmes et que les trois ethnies présentes au Burundi (Hutu, Tutsi, Twa ou Batwa) soient systématiquement représentées dans chaque instance, quelle soit nationale ou locale.

Reste que la vie politique au niveau local, particulièrement en milieu rural, est souvent difficile à organiser. Les déplacements de certains élus, l'existence d'indemnités dans certains cas, leur inexistence dans d'autres, surtout pour les simples conseillers, pénalisent le bon fonctionnement des conseils communaux.... dont le taux de présence aux séances est souvent faible. Les découpages territoriaux imposés au moment de la décentralisation ne sont pas pour rien dans cette affaire. Combien de villages se trouvent en effet aujourd'hui attachés à une commune dont le chef-lieu se situe à plusieurs heures de marche ? La plupart des pays qui ont dû procéder à la création d'échelons territoriaux qui n'existaient pas, regorgent d'exemples à ce propos.

Par ailleurs, la constitution d'une classe politique locale dont l'un des rôles serait de contrebalancer le pouvoir central, n'a pas souvent répondu aux objectifs initiaux des agences de développement. A ce propos, il est bien évidemment difficile de faire part d'une situation homogène, tant les histoires des Etats diffèrent. Ceci étant, reconnaissons la difficulté fréquente de voire naître une élite politique locale, particulièrement en milieu rural, là où les chefferies traditionnelles demeurent vivaces et où la confrontation entre la

⁵⁷ PDM, Etat de la décentralisation en Afrique, Observatoire de la décentralisation, Karthala, 2008, p31

⁵⁸ Idem, p32

tradition et la modernité politique vient s'ajouter à la difficulté de faire naître des pouvoirs locaux susceptibles de contrebalancer le pouvoir de l'Etat. D'où le rôle essentiel des Associations nationales des pouvoirs locaux pour asseoir progressivement le rôle des collectivités locales et la capacité des élus locaux à prendre de l'importance sur la scène politique nationale.

Il ne faut pas oublier également, comme L. Fourchard le précise en 2007, « *que les principaux paradigmes qui ont accompagné le processus de décentralisation des années 1990 (participation, capital social, société civile) ont volontairement dépolitisé et déhistorisé la scène politique locale. Dans cette optique, la ville est considérée comme un agent technique plus que politique (Le Bris 2004) alors que la capacité des solidarités locales à s'imposer au détriment des rapports de pouvoir étatique est largement surestimée. Or, la décentralisation ne s'accompagne pas nécessairement d'un développement de la participation qui dépend avant tout des héritages historiques sociologiques nationaux et locaux comme en témoignent les fortes variations des mêmes mesures de décentralisation en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Bangladesh ou en Inde* »⁵⁹.

3. Déconcentration et décentralisation, où comment se jouent les transferts de compétences

Les relations entre services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales sont un indicateur essentiel de l'autonomie locale, et donc, de l'effectivité ou de l'état d'avancement de la décentralisation. Ainsi, comme indiqué dans le chapitre précédent, les trois évolutions observées à l'échelle du continent, témoignent d'un mouvement à plusieurs vitesses, qui va de l'Etat très mollement décentralisateur à l'Etat engagé et volontaire dans la délégation des politiques sectorielles. Dans la première des situations, les services déconcentrés maintiennent une large tutelle sur les collectivités locales nouvellement créées. Dans la dernière, ce sont les services de l'Etat qui se confondent avec les administrations locales, au moins au plus petit niveau des échelons territoriaux.

Sans pouvoir affirmer que les traditions administratives des empires coloniaux et les modèles francophones et britanniques de la décentralisation soient responsables de cette évolution contrastée, il est néanmoins nécessaire de rappeler que le modèle français de la décentralisation se traduit globalement par un transfert de compétences qui respecte le principe d'unité de fonctionnement, sauf à de rares exceptions qui distinguent les communes urbaines des communes rurales, comme au Cameroun notamment. Il y a donc, pour ce modèle, le respect du principe fondamental d'égalité entre les collectivités locales, avec une liste de prérogatives définies, valables pour toutes les collectivités locales de même niveau, à partir d'un cadre somme toute relativement voisin d'un pays à l'autre⁶⁰.

⁵⁹ Fourchard L, Gouverner les villes africaines, Editions Karthala, 2007, p14

⁶⁰ A titre d'illustration, les communes bénéficient le plus souvent des attributions suivantes : l'état civil, la police municipale, la voirie et les espaces verts, les services urbains de proximité (gestion des marchés, gares routières et abattoirs), les services sociaux (construction et gestion des écoles primaires, dispensaires, maternités). Reste la gestion foncière qui n'est encore pas résolue dans un certain nombre de pays, notamment parce qu'il est difficile pour l'Etat de se dessaisir des enjeux politiques et financiers de ce secteur.

A l'inverse, le modèle anglophone fait souvent le distinguo entre les communes urbaines et les communes rurales, puis à l'intérieur de celles-ci, attribuent des compétences différentes selon le statut et l'importance de chacune d'entre elles. Ainsi, doit-on diviser les attributions en deux grandes catégories. Il y a d'abord celles que toute collectivité se doit d'avoir, et ce quelque soit son statut : les fameuses attributions obligatoires et donc, universelles. Il y a ensuite les attributions discrétionnaires, qui sont accordées de manière hétérogène selon le statut de la collectivité et l'importance que veut bien lui accorder le processus de décentralisation engagé par le pays concerné. Un principe donc, qui renvoie à une extrême hétérogénéité de situations. A titre d'illustration, la Tanzanie accorde à ce jour peu de pouvoirs à ses collectivités locales, quand par ailleurs l'Afrique du Sud accorde à celles-ci, des champs de compétence très étendus : l'eau, l'assainissement, l'électricité, l'urbanisme, les transports, etc..., mais selon, une classification de base effectuée en fonction du niveau de développement ou d'urbanisation : municipalités de rang A, B et C.

Ceci étant, au delà des spécificités issues des modèles britannique ou francophone de la décentralisation, il faut bien reconnaître que dans chaque situation, la question du transfert effectif reste à faire. Ce qui nous conduit à toucher au délicat problème des politiques sectorielles et au flou qui concerne les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Or, à ce propos, il n'est vraiment pas sûr que le modèle francophone soit plus concerné par le problème que le modèle anglophone.

Notons à ce propos que le PDM, révèle au cours de ses dernières études, un certain nombre de caractéristiques propres aux différentes sous-régions :

Ainsi, l'Afrique du nord est surtout le théâtre de transferts considérés comme marginaux du fait notamment que les politiques sectorielles ont tendance à être transmises à de grandes agences ou entreprises. C'est le cas de la santé et de l'éducation qui restent souvent gérées sur le terrain par les services déconcentrés des ministères concernés, quand l'électricité, l'eau ou les communications sont confiées à des agences de l'Etat ou des compagnies privées.

En Afrique de l'Ouest et du centre, la situation semble globalement comparable, mais avec une répartition plus équilibrée des compétences entre les collectivités locales et l'Etat, notamment à propos des services de base que sont l'éducation, la santé, l'eau ou l'électricité.

Pour finir, l'Afrique de l'Est et Australe, ainsi que l'Afrique de l'Ouest non-francophone semblent globalement plus concernées par le désengagement de l'Etat et donc le transfert d'un nombre de compétences élargies.

Ceci étant, même si la mise en oeuvre des transferts de compétence semble plus ou moins différente d'une région à l'autre, plus ou moins engagée d'un Etat à l'autre, voire d'un modèle de décentralisation à l'autre, force est de constater que les transferts interrogent inévitablement la manière dont l'Etat accompagne les collectivités locales dans la gestion de leurs nouvelles attributions.

Ainsi, là encore, si les situations divergent d'un pays à un autre, force est de constater que les rôles d'appui-conseil de l'Etat sont globalement extrêmement déficients, et ce pour trois raisons :

Il y a d'abord des services déconcentrés qui ne sont pas toujours présents aux échelons territoriaux nécessaires. Ce qui soulève le délicat problème de leur proximité avec le niveau de collectivité locale équivalent.

Il y a ensuite les moyens et les compétences des services de l'Etat, qui, eux aussi, très souvent limités, ne permettent pas à leur personnel d'assurer les missions qui leur reviennent. Nous reviendrons plus loin sur ce problème, qui, là encore, est très largement général, même si certains pays comme l'Ouganda, se sont engagés plus massivement dans la formation du personnel des administrations centrales dorénavant intégré aux collectivités locales.

Il y a enfin, une difficulté évidente des services de l'Etat à se dégager de leurs anciennes prérogatives et du pouvoir qu'ils avaient jusqu'alors sur les territoires. L'exemple le plus significatif de cette situation est bien celui de l'application des politiques sectorielles que l'Etat a à gérer avec les collectivités locales. Dans bien des contextes, celui-ci continue à mener des programmes sans consulter ces dernières. C'est, selon l'IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement) le cas au Mali, avec l'éducation ou la santé. C'est également le cas au Bénin avec l'eau, la santé et l'éducation. C'est encore une spécificité de bien des programmes au Maroc, en Algérie ou en Tunisie. Retenons à titre d'illustration de cette manière de faire, l'exemple des premiers agendas 21 au Maroc au début des années 2000, initiés par le Ministère de l'Aménagement du territoire, UN-Habitat et le PNUD, sans l'implication même des collectivités locales concernées (Matteudi, 2005 et 2006, Louargant, Matteudi, Roux, 2011). Sorte d'aberration d'une manière de faire qui aurait dû, si on avait cherché à respecter les principes du processus proposé par le sommet de Rio en 1992, impliquer fortement les villes concernées. C'est encore un nombre invraisemblable de programmes qui ne tiennent pas compte de ce que proposent les plans de développement locaux élaborés par les collectivités locaux. Nous aurons largement l'occasion de revenir sur cet aspect dans les paragraphes suivants.

Mais plus globalement, et ce, indépendamment de la manière dont l'Etat gère ses politiques sectorielles dans sa relation avec les collectivités locales, il y a le problème de la résistance face aux changements institutionnels. Dans bien des pays, les services déconcentrés, habitués à commander, à décider, vivent mal leur nouveau statut de conseiller pour lequel, ils n'ont d'ailleurs pas été formés.

4. Le délicat problème des ressources humaines et financières

Les moyens financiers et humains accordés aux collectivités locales constituent assurément le « raté » le plus important de la mise en œuvre de la décentralisation en Afrique. Et sur ce point, il n'est pas exagéré de dire que le malaise est général.

a. Les ressources humaines

Si l'on considère le personnel des services administratifs et techniques tout d'abord, force est de constater que les collectivités se trouvent fréquemment dotées de services où les agents d'exécution représentent une masse de salariés incomparablement plus élevée que les agents de maîtrise ou de conception. Situation au demeurant paradoxale dans des pays

où le personnel des collectivités locales est parfois pléthorique, mais pour des tâches sans qualification et des salaires de très faible niveau.

Si l'on met de côté les agents d'entretien, le personnel chargé de la perception des taxes sur les marchés et auprès des commerces ou artisans locaux, force est de constater que les agents de maîtrise, le personnel d'encadrement des services administratifs et techniques manque fréquemment des compétences nécessaires à ses fonctions. Et ce problème que l'on peut considérer comme général, l'est encore davantage en milieu rural.

Pour faciliter malgré tout le mouvement des fonctionnaires vers les zones rurales, la plupart des pays ont mis en place des politiques de détachement de l'administration centrale vers les collectivités locales. Il faut néanmoins reconnaître que ces politiques rencontrent de grandes difficultés à être efficaces. Combien de fonctionnaires évitent en effet de quitter leur ministère pour les services administratifs ou techniques d'une commune rurale ? surtout si celle-ci est reculée ou à distance de la famille ? Le détachement est donc souvent plus perçu comme une sanction que comme une promotion ou un changement positif de situation.

La faiblesse des ressources humaines dans les collectivités locales burundaises

A titre d'illustration du problème, le Burundi, qui, à la suite de l'accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation nationale en 2000, s'est engagé dans un processus de décentralisation, dispose aujourd'hui de 17 provinces, 229 communes (16 rurales et 13 urbaines), 575 zones et 2908 collines/quartiers.

- La province est une subdivision de l'Etat central. Elle a à sa tête un Gouverneur nommé par le Gouvernement, qui dépend hiérarchiquement du Ministre de l'Intérieur.
- La commune se compose de plusieurs zones. Elle est l'unique échelle territoriale reconnue comme collectivité territoriale décentralisée. Elle dispose, de ce fait, d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Une subdivision a été réalisée entre communes urbaines et communes rurales : ainsi, existe-t-il aujourd'hui 116 communes rurales et 13 communes urbaines. En réalité, le processus d'installation des communes urbaines n'est toujours pas effectif. Les communes urbaines sont donc à ce jour des zones de l'agglomération de Bujumbura, rattachées directement à la Mairie de celle-ci.
- La zone est une circonscription administrative déconcentrée, infra-communale, qui se compose de plusieurs collines (ou quartiers). Elle est dirigée par un Chef de zone nommé par le Conseil communal, qui représente l'Administrateur communal dans la circonscription administrative de son ressort.
- La colline de recensement en milieu rural et le quartier en milieu urbain constituent les plus petits niveaux de l'organisation territoriale burundaise. Ils sont dirigés par un Conseil de colline (pour les zones rurales) ou Conseil de quartier (pour les périmètres urbains) élus par la population, et présidés par un Chef de colline/quartier qui assure la gestion des affaires publiques et représente les intérêts de l'Etat.

Pour permettre aux communes, seul échelon territorial décentralisé, de fonctionner, la loi communale de 2005 propose de prendre en charge le poste d'Administrateur communal et les deux postes de conseillers techniques créés à l'occasion. Si le premier d'entre eux est un élu, nommé ensuite au poste par les conseillers, les deux autres sont des fonctionnaires détachés de leur administration auprès des communes. Ainsi, dans un très grand nombre de situations, un seul des conseillers est effectivement recruté, mais dans les communes rurales, c'est plus souvent les deux qui ne viennent pas.

Dans le cadre de l'élaboration des schémas provinciaux d'aménagement du territoire de quatre provinces situées à la frontière tanzanienne, j'ai réalisé à ce propos en 2010, un travail de recensement du personnel des 29 communes présentes sur cette partie du territoire burundais, qui compte plus de 1,6 millions d'habitants, soit plus de 11% de la population du pays. Les résultats sont édifiants :

Sur les quatre chefs-lieux de province (dont un est en passe de représenter la nouvelle capitale du pays !), seuls les deux les plus importants ont réussi à recruter leurs deux conseillers techniques, les deux autres n'en n'ont à ce jour qu'un seul.

Quant aux communes rurales, qui sont au nombre de 25, aucune ne dispose de ce personnel pourtant indispensable.

A noter que certains pays ont opté pour la création d'une fonction publique territoriale : le Maroc et le Mali par exemple, pour tenter de créer des conditions d'attrait pour les emplois locaux. Mais le processus n'est encore qu'à ses débuts. Il y a également certains pays anglophones, comme l'Ouganda, qui ont réellement joué le jeu du transfert de la fonction publique de l'Etat vers la fonction publique territoriale, en accompagnant le transfert, de programmes de formation.

b. Les ressources financières

A côté du problème lié aux ressources humaines, les ressources financières représentent assurément un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la décentralisation. Il y a même à leur propos, des origines étonnamment perverses, qui ne font que renforcer l'impasse dans laquelle les collectivités locales se trouvent aujourd'hui. Rappelons à ce propos, que sous la pression des PAS, la décentralisation apparaissait comme un moyen pour les Etats, de déléguer au local, des services publics qui n'offraient pas de rentabilité financière. Or, sans ressources financières spécifiques, la capacité de ces dernières à pouvoir prendre le relais pose singulièrement problème. A titre d'illustration, la moyenne des recettes des collectivités locales représente moins de 10% des finances publiques à l'échelle du continent africain. Puis, à l'intérieur même de ce très faible pourcentage, les différences entre les Etats sont encore plus abyssales. Ainsi, en 2005, le volume total des ressources annuelles des collectivités locales africaines s'élevait environ à 8,5 milliards d'euros, dont 7 milliards pour l'Afrique du Sud (82%) ; 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie (12%) et 500 millions pour les pays de l'Afrique subsaharienne (6%)⁶¹.

A propos des recettes, il nous paraît important de revenir sur les deux principales sources de financement des collectivités locales que sont la fiscalité et les transferts de ressources de l'Etat. Dans les deux cas de figure, la situation est souvent extrêmement problématique : Ainsi pour les transferts de ressources qui proviennent des dotations financières de l'Etat, de la fiscalité partagée (notamment la TVA, dont la quote-part est différente d'un pays à l'autre) et d'autres taxes (véhicules, boissons, etc...), les problèmes le plus fréquemment rencontrés concernent la régularité des versements de l'Etat (qui peut prendre des années avant de verser quoi que ce soit) et le montant de la quote-part qui est systématiquement défavorable aux collectivités locales.

Selon le PDM⁶², la part des ressources transférées dans les recettes budgétaires des collectivités locales varie selon les pays. « De 10% en Afrique du Sud, elle atteint 80% dans certaines communes au Nigéria, au Ghana et en Ouganda et 52% en Tunisie. En Afrique de

⁶¹ Source : IRAM, Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, février 2008.

⁶² Etat de la décentralisation, 2007, p 47

l'Ouest et du centre, la part des transferts de l'Etat dans les recettes budgétaires des collectivités locales est très faible : de l'ordre de 7% en Côte d'Ivoire et au Sénégal, à moins de 2% dans les autres pays ». Dans un pays comme le Burundi, il n'y a même à ce jour aucun transfert de l'Etat vers les collectivités locales, même si des mécanismes financiers semblent en donner à priori la possibilité⁶³. La seule participation au fonctionnement des collectivités locales se fait, comme l'indique la loi communale de 2005 évoquée plus haut, au travers de la prise en charge de trois fonctionnaires : l'Administrateur communal et deux conseillers techniques, quand ils sont effectivement en poste (cf encadré).

Quant à la régularité des versements, il est tributaire de deux modes de fonctionnement : le transfert automatique et le transfert aléatoire. Le premier est le plus souvent géré par un organisme indépendant qui assure automatiquement la redistribution des taxes aux collectivités locales. Dans le transfert aléatoire, c'est l'Etat qui décide.... cas de figure le plus répandu en Afrique.

La fiscalité locale de son côté, concerne principalement l'exploitation du patrimoine, le foncier, la patente sur les activités commerciales, les produits du domaine et un certain nombre de taxes municipales. Notons à leur propos que le problème le plus fréquent concerne le recouvrement, particulièrement l'imposition de l'activité économique qui se trouve concernée par des problèmes de différentes natures :

- L'importance de l'économie informelle qui génère des difficultés à identifier efficacement et durablement l'ensemble des activités présentes sur le territoire ;
- La très grande précarité d'un grand nombre d'acteurs économiques pour qui les prélèvements de taxes sur leur activité suscite encore davantage d'instabilité ;
- La présence dans certaines collectivités locales, d'activités industrielles et de grandes entreprises dont les taxes sont versées au niveau de leurs sièges, à savoir la capitale économique ou politique.

En parallèle aux problèmes de recouvrement évoqués, il existe également, pour les pays francophones essentiellement, le principe de l'unicité de caisse, qui fait que l'Etat perçoit les montants de la fiscalité locale avant de les rétrocéder aux collectivités locales. Ce qui engendre des re-versements tardifs, voire même, partiels.

Pour finir, rappelons que les collectivités locales africaines sont massivement confrontées à l'impossibilité de contracter des emprunts, et que sans emprunts, on ne voit pas comment, au regard des moyens dont elles disposent, il est possible d'imaginer la moindre politique d'investissement. D'où le rôle primordial de la coopération internationale qui finance en grande partie les processus de décentralisation en cours. A titre d'illustration du caractère prégnant de l'aide extérieure, la décentralisation au Mali et l'aide accordée aux collectivités locales nouvellement créées, est financée à 90% par des apports extérieurs.

⁶³ Le FONIC (Fonds National d'Investissement Communal) est destiné à venir en aide aux investissements des communes, mais il est aujourd'hui quasiment inopérant.

5. Les politiques urbaines en impasse

Si les politiques urbaines ont longtemps été le fait des pouvoirs publics centraux, le processus de décentralisation a introduit des évolutions majeures dans la gestion des villes, générant d'ailleurs une certaine confusion entre les politiques sectorielles qui peuvent rester pour certaines d'entre elles, du domaine de l'Etat, et pour d'autres, du ressort des collectivités locales, mais sans les moyens réels de leur mise en œuvre.

Ainsi, et pour faire référence à l'histoire, les deux premières décennies qui ont suivi l'accès aux indépendances ont été marquées, comme évoqué dans le chapitre précédent, par des politiques publiques volontaristes, centrées à la fois sur le développement des réseaux et des services urbains, le logement des fonctionnaires et une tentative de planification urbaine visant à structurer et rationaliser l'organisation de l'espace et contenir l'afflux de population issue de l'exode rural et du croît naturel de la population nouvellement citadine. Confrontées à la difficulté d'être à la hauteur de leurs ambitions, ces politiques se sont ensuite heurtées à la crise économique et financière des années 1980 et à la mise en place des PAS qui ont globalement stoppé les dynamiques urbaines pré-existantes. Et depuis la promulgation des lois de décentralisation, il faut bien reconnaître que les villes des pays les moins avancés du continent africain, même s'il nous faut nous garder de toute systématisation, sont majoritairement confrontées à la très grande difficulté d'initier des politiques urbaines à la hauteur des enjeux.

La plupart des Etats de l'Afrique sub-saharienne se trouvent ainsi aujourd'hui en face d'une situation extrêmement problématique, celle de voir le phénomène d'urbanisation continuer son rythme exponentiel de croissance et celui des politiques urbaines confrontées à l'absence de moyens, aussi bien du côté des Etats que des collectivités locales. Dès lors, les problèmes déjà présents au cours des années 1960-1980, se trouvent aujourd'hui démultipliés.

En témoigne tout d'abord l'étalement urbain que les politiques de planification sont la plupart du temps incapables de maîtriser. Rappelons à ce propos que, dans la continuité de la pensée aménagiste coloniale, un grand nombre de villes s'étaient inscrites pendant plus de vingt ans, dans une perspective de planification du développement qui consistait à penser :

- Une division fonctionnelle de l'espace, censée contrôler la localisation des activités et l'extension des zones d'habitat ;
- Une politique de lotissement en damier, inégalement équipé, permettant de satisfaire aux besoins des différentes catégories sociales ;
- Une politique de logements sociaux publics destinée à loger la grande masse de fonctionnaires des administrations naissantes.

Ce modèle plus ou moins appliqué n'a, en tout cas, pas répondu aux exigences et afflux de populations. Le rythme de création de lotissements, même sommairement équipés, est resté bien en deçà des besoins d'une population de plus en plus nombreuse ; Et les logements sociaux construits par un grand nombre de Sociétés Immobilières Publiques (SIP) dans les années 1960 et 1970 ont souvent été détournés au profit des classes moyennes. La production de logements s'est donc faite la plupart du temps de manière privée ou illégale.

Certains bâtisseurs ont développé des parcs locatifs permettant de répondre partiellement à la demande, et le logement illégal, relevant de l'auto-construction ou de véritables promoteurs, a fleuri à la périphérie de toutes les agglomérations. Face à cette évolution incontrôlée, les pouvoirs publics ont oscillé entre laisser faire, reconnaissance et destruction. Aujourd'hui, les collectivités locales n'ont souvent pas les moyens de résoudre les problèmes d'habitat évoqués. Dans le meilleur des cas, c'est du côté de la planification et de la réglementation qu'elles tentent d'insuffler un peu de cohérence et de contrôle. Et puis, il faut bien reconnaître que les SIP créées dans un grand nombre de pays au lendemain des indépendances, se trouvent aujourd'hui dans des états critiques, ne disposant d'aucun soutien financier de l'Etat et, de fait, contraintes à la rentabilité économique. Ce qui en dit long des choix qui peuvent être effectués pour la promotion du logement social.

Dans un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne, le financement de l'habitat est donc essentiellement assuré à ce jour par l'épargne personnelle des ménages, les quelques crédits accordés par les banques et les entreprises à leur personnel, ainsi que le système d'épargne logement développé par certains fonds de promotion de l'habitat urbain. Les mécanismes qui ont permis de promouvoir l'habitat dans le passé ont tous échoué, en particulier le logement gratuit des fonctionnaires, les aides spécifiques au logement, la prise en charge des coûts de viabilisation dans les opérations d'habitat social et l'encadrement du crédit bancaire.

Ce qui revient à observer, compte tenu de la pauvreté des populations, l'existence prédominante de l'habitat informel dans des quartiers périphériques très rarement viabilisés.

Ainsi, en Afrique subsaharienne, l'habitat informel concerne aujourd'hui 71 à 72% de la population urbaine. Il atteint même le taux spectaculaire de 90% en Ethiopie, au Tchad ou en Tanzanie (Laurent Delcourt, 2007). Au Kenya, les bidonvilles des deux grands centres urbains de Mombasa et Nairobi ont, à eux seuls, absorbé 85% de la croissance démographique urbaine entre 1989 et 1999. Une évolution presque similaire pour Lagos. Son plus grand bidonville, Ajegunle (90 000 habitants en 1972), abrite désormais 1,5 million de personnes. Au total, on estime que les bidonvilles d'Afrique subsaharienne regrouperont environ 332 millions d'urbains en 2015 et on pense que ce chiffre pourrait doubler tous les quinze ans (Davis, 2006).

En parallèle à la question du logement, la crise des services publics de transport, d'accès à l'eau et à l'électricité, à l'éducation et à la santé s'est mise à poser singulièrement problème⁶⁴. Ainsi, dans une grande partie des villes africaines, ce sont souvent des entreprises privées qui assurent la desserte des périphéries délaissées ou ignorées par les lignes officielles des transports publics, si transports publics il y a. De la même manière que les réseaux d'eau et d'électricité négligent la plupart du temps les périphéries urbaines ou les quartiers populaires. Ce sont donc souvent l'initiative privée, les réseaux de solidarité communautaire, les comités de quartier, les associations locales, les ONG qui mobilisent les habitants et parviennent à financer des écoles, des dispensaires, le ramassage des déchets, l'entretien de la voirie. Certains comités de développement ou des fontainiers gèrent les

⁶⁴ Voir Bertoncello B, Bredeloup S, Lombard J, Abidjan, Dakar : des villes à vendre ? La privatisation made in Africa des services urbains, l'Harmattan, 2008, 352p.

points d'eau selon des systèmes de contrat avec les sociétés publiques ou privées qui ont en charge la maintenance et la gestion du réseau. De petits ouvrages d'infrastructures sont réalisés par l'intermédiaire des Agences d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) créées massivement au cours des années 1980⁶⁵, qui favorisent les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). C'est ainsi la multiplication d'initiatives dispersées à l'échelle de l'ilot, du quartier, qui accentuent les inégalités géographiques infra-urbaines, concourant ainsi à la fragmentation urbaine sans s'attaquer aux racines de la pauvreté et faisant fi de toute pensée urbaniste cohérente et globale.

A propos de l'activité économique, le BIT considère en 2010, que l'emploi informel représente 72% des emplois en Afrique sub-saharienne et est à l'origine de plus de 93% des nouveaux emplois créés, comparativement aux performances du secteur formel qui n'emploie que près de 10% des actifs sur le continent. A. Dubresson faisait valoir au début des années 2000, que « *l'emploi informel vers lequel se replient désormais les exclus du travail salarié, est majoritaire dans la quasi-totalité des villes. Selon le BIT, 60% des emplois urbains seraient, en moyenne informels et leur contribution à l'emploi total serait passé de 69 à 75% en Mauritanie, de 63 à 79% au Mali de 1980 à 1990. Elle atteindrait 93% au Bénin et 61% au Kenya* »⁶⁶.

Une telle prédominance du secteur informel s'inscrit dans la continuité des problèmes évoqués ci-dessus. Une absence de moyens et de politiques dans les domaines du logement et des services urbains, combinée à l'existence d'une économie informelle importante, à propos de laquelle j'aurai l'occasion de revenir dans le chapitre suivant.

*
* *

En prenant en compte une batterie de critères portant sur la cohérence du cadre juridique et administratif, la programmation des transferts de compétence, les ressources financières, le fonctionnement de la démocratie locale et les services offerts aux populations par les collectivités locales, le PDM a effectué un classement à l'échelle du continent Africain, qui, à partir de 33 pays étudiés, place aujourd'hui en tête, l'Ouganda, l'Afrique du Sud, le Ghana, le Rwanda et la Namibie. Viennent ensuite le Cap vert, le Nigéria, le Mali, le Sénégal et Madagascar. Un classement qui, à nos yeux, ne dit rien fondamentalement de l'efficacité plus grande d'un modèle d'inspiration, mais, qui témoigne plutôt de l'importance qu'il faut accorder à la volonté politique des gouvernants initiateurs de chaque processus. Une telle appréciation nous conduit, notamment au regard du nombre de pays concernés, à considérer à quel point le processus de décentralisation auquel on assiste depuis près de vingt ans sur ce continent, se trouve aujourd'hui, installé mais aussi soumis à des variations.

Il ne doit cependant pas nous faire oublier que le processus, pourtant inscrit dans la durée, reste éminemment fragile, même dans les pays où l'évolution semble relativement

⁶⁵ Les AGETIP sont aujourd'hui au nombre de 19. Initiées par la Banque mondiale, en partenariat avec les Etats concernés, elles bénéficient de la délégation de maîtrise d'ouvrage de la part de l'Etat et des Collectivités locales pour la création d'infrastructures et d'équipements collectifs en vue de lutter contre la pauvreté, selon une approche qui privilégie les travaux à haute intensité de main d'œuvre, la mobilisation communautaire et la participation du secteur privé, notamment les PME.

⁶⁶ Dubresson A., Raison JP., L'Afrique sub-saharienne, une géographie du changement, Armand Colin, 2003, p 124

favorable. Partout ou presque, le transfert des compétences, les moyens financiers et humains accordés aux collectivités locales posent problème. Sans compter que l'expression de la société civile reste également partout un enjeu essentiel, soumis dans bien des cas, à une absence cruciale de mécanismes et d'outils permettant de favoriser et prendre en compte son expression. Comme évoqué en amont, la volonté politique, mais aussi la faiblesse récurrente des moyens financiers des pouvoirs publics, conduisent nécessairement et inévitablement à accorder plus d'importance qu'on ne pourrait le croire, aux opérateurs internationaux et aux actions qu'ils mènent pour venir en appui aux pouvoirs locaux, aux services techniques et administratifs des collectivités locales, aux acteurs économiques et à la société civile. D'où la nécessité impérieuse selon nous, de se pencher à présent sur l'analyse des secteurs et des modes d'approche de la coopération internationale.

II. AVANCÉES ET LIMITES DES FORMES D'APPUI OFFERTES A LA PROBLÉMATIQUE TERRITORIALE

Comme évoqué en amont, les aides apportées par les bailleurs de fonds et les agences de développement à la problématique des territoires concernent une multitude de domaines :

Il y a tout d'abord les formes d'accompagnement offertes aux institutions centrales pour leur permettre de se réformer et de réformer l'organisation politique et administrative à l'échelle territoriale : appui à l'élaboration des lois de décentralisation et à leur mise en œuvre, appui au renforcement des capacités des cadres de l'administration dans la perspective de leurs nouvelles missions, mise à disposition d'outils, élaboration concertée de guides de procédure, guides méthodologiques, etc... A ce premier niveau d'intervention qui ne sera pas analysé, les dispositifs d'appui sont nombreux et complexes, dans des domaines extrêmement divers, à partir d'objectifs qui consistent à permettre aux administrations centrales d'être dotées de stratégies et de plans d'action, de textes réglementaires et d'outils leur permettant de mener plus efficacement les missions qui leur reviennent et les actions d'appui aux collectivités locales.

Il y a ensuite les actions menées auprès des territoires eux-mêmes. A ce niveau qui m'intéresse plus directement, les axes d'intervention sont principalement centrés sur :

- Le pouvoir local et le renforcement de ses capacités : appui à l'organisation des services des collectivités locales, renforcement de capacités des élus, cadres et techniciens dans les différents domaines de la gestion municipale, fiscalité locale, accompagnement dans l'élaboration des plans de développement locaux, financement de projets, etc...
- La société civile : appui direct aux populations dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'accompagnement social, des droits et de l'emploi, mais aussi appui aux associations dans le renforcement de leurs compétences et moyens d'intervention auprès des populations.
- Les acteurs économiques : appui à la création ou à la diversification des activités via la formation professionnelle, le micro-crédit, le regroupement professionnel, la création d'instances d'animation territoriale, etc...

Autour de cet ensemble composite d'interventions, menées auprès de différentes catégories d'acteurs, trois catégories d'actions seront privilégiées :

- Les actions de renforcement de capacités des acteurs ;
- Les actions de démocratisation et d'implication de la société civile ;
- Les actions d'appui à l'élaboration de documents de planification, notamment les plans de développement locaux.

Pourquoi ces domaines plutôt que d'autres ? D'abord, parce qu'ils paraissent essentiels au regard de mes questionnements : les actions de renforcement de capacités interrogent en effet la double problématique du transfert et de l'autonomisation potentielle des acteurs locaux. Celles de la démocratisation et de l'implication de la société civile concernent à la fois les moyens d'identifier correctement les besoins des territoires et la cohérence globale des actions entre les acteurs et les institutions qui y vivent. Celles qui concernent l'élaboration des plans de développement locaux touchent à un point central de la problématique territoriale, celui de la perception que l'on se fait de l'espace, de ses ressources naturelles et humaines, de ses contraintes et de ses potentialités, mais aussi des orientations que l'on cherche à mettre en œuvre à court, moyen et long termes.

Précisons également que d'autres volets seront abordés ultérieurement, notamment au moment de l'analyse de la stratégie des opérateurs, puis du chapitre consacré aux « enjeux et perspectives pour le développement local ».

1. Le renforcement des capacités des acteurs locaux

Quand il est question d'appui aux collectivités territoriales, mais aussi de projets de développement local, renvoyant à la dynamique globale des acteurs, les projets conduits par les opérateurs contiennent aujourd'hui, et de manière systématique, un volet « renforcement de capacités ». Celui-ci peut aussi bien être destiné à la société civile qu'aux services extérieurs de l'Etat, élus et techniciens des collectivités locales. Il se traduit la plupart du temps par des actions d'accompagnement et d'appui technique ou de formations et s'inscrit dans une démarche de transfert : « former et accompagner » pour « responsabiliser et autonomiser ». Une telle démarche, sans être totalement nouvelle, a néanmoins pris une importance qu'on ne lui connaissait pas auparavant, au point que certains projets y consacrent la totalité de leurs actions. Dans un tel contexte, il est essentiel de s'interroger sur les nouvelles tendances, de questionner la pertinence de cet objectif, mais aussi les moyens mis à disposition pour y parvenir.

Assurément, la démarche paraît au demeurant louable. Former et accompagner pour mieux responsabiliser et autonomiser s'inscrit dans la perspective d'un transfert supposé résoudre la question de la dépendance des pays et des territoires bénéficiaires de l'aide. Sortir de l'appel systématique à l'expertise internationale pour donner progressivement naissance à une expertise locale censée la remplacer. Une attention nouvelle donc, qu'on se doit de souligner, notamment au regard d'une Aide Publique au Développement qui avait trop longtemps négligé cette dimension essentielle de l'action. Derrière l'intérêt et la pertinence d'un tel objectif, il y a cependant des questionnements liés au contenu de ce qu'on « transfère » et à la manière de le faire.

Vis-à-vis du contenu, le risque le plus fréquemment rencontré est bien celui du transfert de modèles occidentaux, non pas forcément parce qu'ils constituent des modèles, mais parce

que dans certains cas, les dispositifs de formation ou d'appui technique, négligent la « contextualisation », et de fait, plaquent un savoir complètement déconnecté des réalités économiques, politiques, sociales et culturelles locales. Les exemples à ce propos, sont légion, et ce dans tous les domaines de l'aide au développement.

Derrière la question délicate du transfert d'un mode d'organisation et de pensée, se pose également la question des moyens engagés pour répondre efficacement aux besoins : assiste-t-on à de réelles formations ? S'assure-t-on de l'impact de ce qui a été enseigné ? A ce propos, il nous paraît essentiel d'insister sur le décalage extrêmement fréquent que l'on rencontre entre le contenu des actions de renforcement de capacités et les besoins rencontrés sur place. Ainsi, de très nombreux programmes observés contiennent des plans de formation qui ne sont en fait que des « journées de sensibilisation ». Et sur ce point, ce n'est pas la thématique qui est en jeu, ni même la catégorie d'opérateurs qui pilote le programme. C'est la manière même de faire de la plupart des bailleurs de fonds et des agences de développement qui ont prétention à faire du « capacity building » en bâtissant des programmes de formation qui ne vont guère au delà de journées de sensibilisation sur un thème, et dont l'impact est de ce fait inévitablement très limité, pour ne pas dire nul.

A côté de l'aspect évoqué, qui laisse à penser que les problèmes sont parfois bien identifiés, mais que le contenu des actions relève plus souvent du « semblant » que du renforcement de capacités proprement dit, il faut évoquer un problème particulièrement délicat, presque tabou, notamment parce qu'il pourrait être sujet à mauvaise interprétation. C'est celui du faible intérêt que les bénéficiaires peuvent trouver à s'inscrire dans les dispositifs de formation proposés. Combien de programmes se trouvent en effet confrontés au manque d'assiduité de leurs apprenants ? Combien de formations voient passer des publics différenciés d'une séance à l'autre d'un même dispositif ?

Parmi les solutions trouvées à ce problème réel et récurrent, un nombre élevé d'opérateurs verse des indemnités (le fameux « per-diem ») aux participants. C'est en quelque sorte la carotte, qui permet de s'assurer de la présence renouvelée des bénéficiaires. De telles manières de faire ont ainsi développé dans certains contextes, une culture de la formation « indemnisée » qui pose assurément problème. Si à priori, c'est la question de la motivation que nous serions enjoint de questionner, force est de constater que ce problème pose également la question de l'adaptabilité de certaines formations, renvoyant de fait aux aspects évoqués ci-dessus. Et puis, il interroge la question de la formation dans des contextes de grande pauvreté, destinée à des personnes aux revenus insuffisants, dans le cadre de métiers bénéficiant de peu de moyens pour agir. Des contraintes de premier ordre, qui doivent permettre de repenser des formations et des actions d'accompagnement au regard de cette réalité essentielle. Est-ce que la politique du per-diem est alors la meilleure des actions à imaginer pour pousser les bénéficiaires à être présents ? Assurément non, et ce malgré l'analyse que nous venons de faire de la situation économique et sociale des bénéficiaires. C'est d'abord du côté des moyens mis à disposition des acteurs dans leur pratique professionnelle qu'il faut privilégier le regard, car une formation « rémunérée » n'a aucun sens si la pratique professionnelle ne trouve pas les moyens de s'exprimer dans de meilleures conditions ensuite. Pour le coup, le per-diem est réduit la plupart du temps, à ce à quoi on le convie, à savoir « la participation à une formation pour l'apport financier qu'elle permet », rien de plus !

Il y a bien évidemment des nuances à apporter à ce regard globalement critique et pessimiste, notamment parce qu'il existe des différences selon les secteurs d'activité et les pays concernés, comme il peut également exister des différences entre les opérateurs, dès lors que la préoccupation vis-à-vis de ce problème est grande. En attendant, dans les domaines que sont les nôtres, la question de l'implication des bénéficiaires est un problème très fréquent pour les opérateurs qui s'engagent dans le renforcement de capacités des acteurs, problème qui remet nullement en question l'existence du « capacity building », mais qui nécessite que l'on travaille constamment la question de son appropriation par les bénéficiaires.

Associé au problème évoqué, il faut également considérer la manière dont est pris en compte l'environnement professionnel dans lequel évoluent les bénéficiaires : a-t-on des acteurs susceptibles de prendre le recul nécessaire pour adapter ce qu'ils ont appris aux situations qu'ils rencontrent sur le terrain ?

De telles interrogations pourraient bien être des interrogations que l'on adresse à tout dispositif de formation et d'accompagnement, et ce, quelque soit le terrain d'intervention, au nord comme au sud ; sauf qu'elles prennent ici une tonalité particulière, dans des contextes de mal-développement où l'accompagnement post-formation et la confrontation des pratiques professionnelles sont encore très peu développés.

Pour finir, il paraît essentiel d'évoquer l'envers de cet effet de mode. Initier des dynamiques d'acteurs, pousser à l'organisation et la structuration de leurs stratégies, renforcer les compétences techniques, etc... qui relèvent d'actions « immatérielles », conduisent quelquefois à ce qu'on oublie la nécessité d'y associer d'autres actions, plus matérialisables. Nous touchons ici à un aspect extrêmement important de l'aide et de l'accompagnement. Doit-on se limiter à la formation et à l'appui technique ? Doit-on financer des projets concrets ayant une dimension physique ? Comment jongler entre les deux ? Il y a là un débat central au sein même des tenants de l'Aide Publique au Développement, qui pousse parfois à radicaliser les positionnements et ne pas voir que chaque situation est différente de sa voisine.

Il est donc essentiel d'être vigilant et de ne pas trop se centrer sur un volet au détriment des autres sous prétexte d'ailleurs que les précédents ne seraient plus valables... ou ne feraient plus partie des priorités. On sait bien à ce propos que certains secteurs ou projets de l'Aide Publique au Développement au cours de son histoire, n'avaient pas suffisamment pris en compte la dimension « immatérielle de l'action », celle permettant précisément aux acteurs locaux d'assurer la gestion et la maintenance des projets réalisés. Il ne faudrait pas qu'à l'inverse, on oublie d'accompagner certaines actions de formation et d'assistance technique à la conduite de projets : d'abord, parce que les besoins constituent un tout dont il est important de chercher à mesurer les tenants et aboutissants ; ensuite, parce que dans la combinaison « formation-action », on multiplie bien souvent la portée de chacun des domaines d'intervention. Je reviendrai plus loin sur l'intérêt qu'il y aurait à ce propos, d'élaborer des plans de développement locaux, qui intègrent, dès la conduite du diagnostic, la réalisation de projets qui permettent de tester de manière concrète, l'implication des acteurs concernés.

Pour conclure, retenons qu'au travers des actions de renforcement de capacités et d'appui technique, les intentions sont généralement louables, mais que les méthodologies mises en œuvre sont souvent en inadéquation avec les réalités locales. Et à ce jeu là, on voit bien comment la responsabilité revient d'abord et avant tout aux agences de développement et à la politique du semblant dans laquelle elles s'engagent quelquefois, mais il y a aussi les bénéficiaires qui savent ruser avec cette affaire, renvoyant au fait que la question de l'implication et de l'appropriation est une donnée essentielle si l'on veut que ce volet porte ses fruits.

2. La participation de la société civile

Comme évoqué en amont, les questions de la démocratisation de la vie publique et de l'implication de la société civile sont aujourd'hui extrêmement présentes dans les projets développés par les opérateurs internationaux du développement.

Initiée dès les années 1960 par les ONG (Matteudi, 2007), la participation a progressivement pris de l'importance au cours du temps, au point que plus un seul projet ou presque, n'oublie de la situer au premier rang de ses préoccupations, soit comme objectif en tant que tel, soit comme outil méthodologique au service de l'action. Ainsi, au niveau territorial, dès lors qu'un opérateur mène un projet de développement, il se doit de le mener en ayant le souci d'impliquer la société civile et l'ensemble des acteurs locaux.

Une telle montée en puissance de cette problématique, surtout à partir des années 1990-2000, est bien le résultat croisé de plusieurs explications, parmi lesquelles nous retiendrons :

- Le souci déjà évoqué de la démocratisation et de la transparence dans la gestion des affaires publiques, notamment au regard de la lutte contre la corruption. Une « participation » à promouvoir donc, dans un contexte politique, qui en appelle aux territoires et aux acteurs locaux pour contrebalancer le rôle trop important de l'Etat depuis l'accès aux indépendances.

- Le constat d'un certain nombre d'échecs, notamment liés au fait que les acteurs locaux n'étaient pas suffisamment impliqués dans l'identification des besoins et la conduite des projets qui devaient les concerner.

Même si on ne sait pas toujours bien ce que c'est, et comment la faire, l'introduction de la participation est globalement une avancée d'importance, notamment au regard d'un passé pas si lointain, qui ne prenait que trop peu ou pas du tout en compte cette dimension de l'action. Elle participe d'un processus de démocratisation pas toujours perceptible et visible, mais qui, sans doute, opère en profondeur de manière progressive. Elle permet également de mettre les acteurs autour de la table et de faire que, dans la rencontre, il se passe quelque chose.

Reste que la démarche participative et l'implication de la société civile soulèvent un certain nombre d'interrogations qui ne remettent nullement en question la participation en tant que telle, mais la manière de l'impulser et de la conduire. Ce qui revient à suggérer, mais on y reviendra plus tard, que ce qu'il faut travailler, discuter, ce n'est pas de savoir si la

participation doit exister ou non, mais la manière de s'y prendre pour lui permettre d'être plus pertinente.

Rappelons que c'est dans des contextes encore peu préparés à de telles pratiques que la participation a pris son essor. Impulsée principalement par les pays occidentaux et leurs agences de développement, elle s'est développée sans qu'il existe en parallèle de véritables législations susceptibles de l'encadrer et de l'accompagner. Preuve en est, c'est au travers des lois de décentralisation, que la participation a été bien souvent évoquée pour la première fois dans des textes réglementaires. Et comme celle-ci n'en n'était qu'à ses balbutiements, il n'était pas dit grand-chose de la manière dont elle devait s'organiser. Combien de lois de décentralisation suggèrent ainsi que les actions doivent être menées de manière « concertée » ? Que l'élaboration des plans de développement doit être « participative », sans qu'un cadre réglementaire n'impose quoi que ce soit en la matière ?⁶⁷

Ce sont donc le plus souvent les opérateurs du développement qui proposent leur propre dispositif, et ce indépendamment d'une quelconque réglementation. Ce qui fait dire qu'on ne sait pas toujours ce qu'il faut précisément mettre derrière la question de la participation : à t-on affaire à de la concertation ? De l'information ? De l'implication de la population dans la définition et le contenu d'un projet ? Dans sa mise en œuvre ?

Ce qui fait dire également qu'on peut avoir à faire à des dispositifs de toutes sortes, initiés sans cadre précis, en fonction de la méthodologie de l'opérateur et des objectifs qu'il s'est fixés. Des dispositifs enfin, qui, au regard des interrogations évoquées peuvent disparaître dès le départ de l'opérateur.

Parmi les interrogations que je voudrais formuler, et qui d'une certaine manière, entretient un lien direct avec ce qui vient d'être évoqué, il y a également le fait qu'on fasse parfois de la participation, le seul objectif à atteindre. Donc, à partir du moment où le processus participatif est là, le résultat est forcément positif. Or, sauf à ce que le projet porte sur la démocratisation de la vie publique et que l'objectif vise à faire en sorte que des instances de concertation voient le jour pour permettre l'expression des citoyens, la participation est au contraire un outil au service d'actions à mener. Une telle perspective change considérablement les choses car dans la première des postures, la place de la participation n'est pas questionnée. Elle constitue l'objectif à atteindre. Ce qui conduit à réfléchir aux dispositifs à mettre en place pour y parvenir. Dans la deuxième des options, celle qui consiste à la penser comme un outil, on se doit de réfléchir aux moyens de la rendre pertinente au regard des objectifs que l'on s'est fixés : faire de la participation au bon moment, pas forcément à toutes les étapes d'un processus ou d'un projet, solliciter les bonnes catégories d'acteurs, les impliquer aux moments opportuns, etc...

La troisième interrogation porte principalement sur le sens que l'on accorde à la participation au regard de la durée des projets. En effet, la démarche participative cherche souvent à promouvoir une démarche fondamentalement nouvelle dans des contextes où la culture participative n'existe pas. Force est ainsi de constater que le développement d'une

⁶⁷ Dans la plupart des pays, c'est essentiellement la planification locale, qui est le principal terrain d'expression de la population. Pour le reste, peu de mécanismes de participation sont proposés en dehors des élections elles-mêmes.

nouvelle démarche, à l'opposé des modes traditionnels de la gouvernance locale, nécessite qu'on lui accorde du temps. « Il s'agit d'un processus qui touche en effet aux valeurs et mentalités qui régissent l'organisation d'une société et qui de ce fait, doit procéder par touches successives pour lever les obstacles et les réticences des acteurs conviés au débat public. C'est donc l'écoute et la confiance à construire qui doivent guider le sens et le contenu de l'action, démarche qui nécessite indubitablement du temps. Comment alors engager un processus participatif pertinent quand, pour des raisons financières - mais pas seulement - on privilégie pour un grand nombre de projets des cadres et mécanismes d'intervention imposés par les bailleurs de fonds qui cherchent à promouvoir une démarche fondamentalement nouvelle tout en conservant les logiques et les contraintes d'intervention d'une autre époque. Il y a là un enjeu sur lequel le débat est insuffisamment engagé dans les pays en développement : celui de redéfinir ce qu'est la conduite d'un projet, celui de revoir l'implication des acteurs locaux, celui de repositionner le technicien vis-à-vis de l'approche du développement local, celui de repenser les cadres et les logiques de programmes qui privilégient bien souvent l'action de courte durée, le passage rapide et inefficace d'une équipe d'experts qui est là pour former en quelques jours ou quelques mois les acteurs locaux à un processus fondamentalement nouveau.

Comment se passer d'un suivi et d'un accompagnement sur le long terme, quand on sait à quel point l'implication et la participation des acteurs peut être un mécanisme fragile, remis sans cesse en question avant qu'il ne soit pleinement reconnu et défendu par les acteurs concernés ? A n'en pas douter, il y a là, un enjeu majeur pour faire de la participation, une démarche efficace et pertinente et éviter qu'à l'échelle de quelques années, on ne revienne en arrière sous prétexte que la méthode participative n'a pas réussi. Retenons à ce propos, que la question du financement ne constitue sans doute pas l'obstacle mis en avant par certains. Le coût de l'accompagnement et de la mobilisation des acteurs locaux est souvent peu élevé au regard des moyens engagés pour financer des infrastructures et des équipements, notamment en milieu urbain. Nous pouvons même supposer sans trop nous tromper, que le rapport investissements/résultats serait beaucoup moins coûteux qu'il ne l'est aujourd'hui »⁶⁸.

Et puis que dire de la manière de procéder en Afrique sub-saharienne, notamment et principalement en zone rurale, là où la tradition de l'arbre à palabre est encore forte, relevant de formes de concertation ancrées dans l'histoire, dont les méthodologies participatives utilisées par les opérateurs ne tiennent pas compte ?

Pour finir, il nous paraît essentiel de questionner les boîtes à outils de la participation que nous venons d'évoquer. Initialement expérimentées en milieu rural par des experts ou des chercheurs spécialisés en agronomie et sociologie, elles ont l'avantage d'avoir montré leur efficacité auprès de petites communautés pour lesquelles il fallait imaginer collectivement des solutions à court terme, et ce, dans un environnement spatialement limité : le quartier, le village. Elles ont ensuite envahi le champ du développement local et urbain. Parmi elles, la MARP est l'une des plus connues et des plus anciennes. Née à la fin des années 1970, sous le

⁶⁸ Matteudi E., « La participation dans les projets de développement, Atouts et interrogations autour d'une nouvelle approche de la ville et du territoire dans les pays du sud », in Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement, (sous la direction de J. Lapeze), l'Harmattan, Economie critique, Paris, 2007, pp191-192

nom de Rapid Rural Appraisal (RRA), elle est devenue Méthode Active de Recherche et de Planification Participative (MARPP) en 1994, à la suite de sa fusion avec une autre méthode créée à la fin des années 1980 : la PRA (Participatory Rural Appraisal)⁶⁹. Au fur et à mesure de l'évolution de la MARPP⁷⁰, la dimension participative et l'implication des acteurs aux différents cycles d'un projet a pris de plus en plus d'importance, témoignant de la volonté de responsabiliser les populations dans la production de connaissances et l'élaboration de solutions.

Apparue à un moment où le débat sur la légitimité communautaire des projets de développement était posé, la MARPP et d'autres, ont vite été perçues comme un moyen efficace de rendre la parole aux principaux concernés et se sont présentées comme l'outil par excellence, des études de terrain, de la conduite et de l'évaluation de projets. Assurément, elles ont contribué au changement du mode de pensée et des stratégies adoptées par les organismes d'appui, en particulier les ONG. Ceci étant, leur utilisation n'est pas sans poser d'importants problèmes aujourd'hui, et ce d'autant plus que la MARPP, comme d'autres boîtes à outils relativement semblables, offrent une grande capacité de séduction, difficilement contrôlable sur le terrain : la fameuse mallette pédagogique qu'on a l'impression de maîtriser très vite.

Présentation de la MARPP

Née de la volonté de certains opérateurs de se démarquer des approches conventionnelles (enquêtes par questionnaires et traitement des statistiques existantes) élaborées par les experts du développement depuis les années 1960, la MARPP est assurément à ce jour, la méthode la plus utilisée par les opérateurs du développement.

Son principal objectif consiste à mettre les populations au cœur du processus d'analyse d'une situation et des actions à programmer pour penser le devenir de celle-ci et de son territoire. Reconnaissons que ceux qui sont à l'origine de cette méthode, font surtout valoir qu'il s'agit d'abord et avant tout d'une démarche, celle de convier les populations à la réflexion, puis à l'action collective, et que pour cela, il existe une panoplie d'outils progressivement élaborés au cours du temps, que les opérateurs décident librement d'utiliser en totalité ou pas.

Afin d'illustrer le propos, les outils les plus communément pris en compte, sont :

- La cartographie et les schémas participatifs : un groupe d'habitants fait une carte de la communauté villageoise, du quartier ou de la ville (le périmètre étant à définir en fonction de l'aire d'intervention du projet) et fournit par cet intermédiaire, matière à discussion entre les acteurs concernés ;
- L'observation directe et les Transects villageois ou urbains : l'équipe se promène avec un groupe d'habitants et discute des observations réalisées sur le terrain ;
- L'organisation d'ateliers collectifs thématiques en salle ou sous l'arbre à palabre, qui permettent de débattre des besoins, problèmes et solutions pour la communauté ou le territoire ;
- La réalisation de profils historiques : histoires de familles, histoire de la communauté ou du quartier qui offrent des points de référence dans l'analyse de la situation actuelle ;

⁶⁹ Voir l'article de Bara Guèye : La MARPP : acquis, limites et défis actuels, in « Les enquêtes participatives en débat » sous la direction de Lavigne Delville Ph, Sellamna N-E, et Mathieu M, pp65 à 90, éd. Karthala, 2000.

⁷⁰ Pour une analyse fine et détaillée des limites de la méthode, voir l'article de l'anthropologue Mathieu M, « Ballade d'un expert anthropologue sur les traces de la MARPP » Idem, pp333 à 358.

- La construction de calendriers : travail sur les changements observés au cours du temps au sein de la communauté, du village, du quartier ou d'un territoire plus vaste. Exemple des périodes de soudure pour les zones rurales, la saison des pluies, les fêtes religieuses, etc...
- Le classement : utilisé pour les récoltes, le niveau de richesse des populations, les groupes sociaux, etc... fournissant là encore matière à discussion entre les acteurs.

La MARP n'est bien évidemment pas l'apanage d'un temps spécifique de la conduite des projets. C'est au contraire à tous les temps d'une opération d'aide au développement que la méthode peut être utilisée. Ainsi, pour faire référence au désormais traditionnel cycle de projet, la MARP peut être utilisée à quatre grandes reprises :

- Lors du diagnostic tout d'abord, qui fait d'elle, la « MARP exploratoire », permettant de réaliser l'état des lieux préalable à toute action ;
- Lors de l'analyse d'une question thématique ensuite, que l'on nomme « MARP thématique et d'actualité » et qui permet d'approfondir un problème spécifique et central pour les acteurs concernés ;
- Lors de la planification encore, qui donne fréquemment lieu à l'élaboration de plans de développement communautaire et de plans de développement locaux comprenant la construction de cadres logiques/stratégiques ;
- Lors de l'évaluation enfin, pour faire le point sur les effets du/des projets réalisés.

La démarche et le déroulement du processus participatif

Pour faire état du processus participatif observé dans les méthodologies aujourd'hui existantes, A. Rosanvallon⁷¹ fait judicieusement part de trois catégories de démarches : celle qui privilégie la formulation des besoins, celle qui consiste à identifier les problèmes et celle qui part des dynamiques existantes en cherchant à les consolider.

Dans la première des approches, « plutôt que de s'intéresser à des besoins « théoriques » et qui se veulent objectifs, l'accent est mis sur l'analyse et le recensement des besoins ressentis et déclarés par les populations bénéficiaires elles mêmes. Plusieurs modalités d'expression de ces besoins sont possibles selon que l'on privilégie les modalités d'expression individuelles ou collectives. Toutes reposent sur la réalisation d'une « enquête sur les besoins » auprès des publics bénéficiaires sur la base d'un questionnaire plus ou moins fermé. Les réponses apportées par les interviewés sur les besoins qu'ils ressentent (individuellement et collectivement) comme prioritaires et sur les modalités souhaitées de satisfaction de ces besoins servent ensuite de base de référence pour la définition des objectifs à atteindre »⁷².

Dans l'approche par les problèmes, qui est aujourd'hui la plus largement utilisée, l'opérateur de développement a le plus souvent recours à la méthodologie de « l'arbre à problème » puis de « l'arbre à résolution, ou arbre à objectif ».

Au cours de la première étape du processus participatif, il s'agit d'identifier les problèmes rencontrés par la communauté ou le territoire, puis d'en comprendre les causes.

L'ensemble est ensuite représenté sous la forme d'un arbre, dont le tronc est représentatif du problème principal, les racines, représentatives des causes du problème, et les branches, illustratives des effets et conséquences du/des problèmes.

Précisons bien qu'une hiérarchie est mise en place à chacun de ces trois niveaux, distinguant les problèmes, les causes et les effets principaux, des problèmes, causes et effets secondaires, eux même représentés par des ramifications (racines et branches) de moins grande importance.

⁷¹ Rosanvallon A, La gestion des opérations d'aide au développement, Entre critique et réalisme, l'Harmattan, Collection « Côté Cours », 351p, 2011.

⁷² Op cit. p 91

La construction de l'arbre à objectif est ensuite un renversement de l'arbre à problème. Le « haut » va en « bas » et réciproquement. On remplace alors les problèmes, leurs causes et leurs effets par les objectifs et les actions à mener pour y parvenir. Là encore, la distinction entre les variables d'intervention et les résultats attendus se fait sous la forme d'un partage du tronc et des branches selon la catégorie dont ils relèvent.

Dans la troisième des approches, l'opérateur part des dynamiques et des initiatives impulsées par les populations, soit parce qu'elles ont réussi, soit parce qu'elles ont échoué. Cette approche n'a pas pour point de départ l'expression d'un besoin ou d'un problème, mais l'identification d'un projet collectif à consolider, amplifier ou corriger. Recommandé par un certain nombre d'experts, elle a le mérite de partir de ce qui existe et de trouver les moyens de travailler avec les acteurs locaux pour démultiplier les effets positifs des actions déjà menées. Le cycle classique du projet est ici totalement remis en question. Il s'agit de fixer des objectifs au fur et à mesure de l'avancée des actions, sans planification préalable de ce qu'il est nécessaire de faire une fois l'état des lieux d'un territoire réalisé. « *Plutôt que de suivre une démarche descendante à partir du choix d'objectifs ex ante, il s'agit de mettre plutôt l'accent sur l'expérimentation et le suivi « d'initiatives ascendantes »*⁷³.

Le premier des problèmes, étroitement lié à la séduction évoquée à l'instant, tient au fait de considérer la méthode comme une panacée, offrant des recettes à appliquer en toutes circonstances, et ce, quelque soit le contexte. Il y a ensuite les effets pervers de l'avantage mis en avant à propos de la rapidité et du faible coût de la démarche : une dizaine de jours fréquemment proposés pour former les animateurs, puis quelques jours sur le terrain pour recueillir les informations nécessaires à l'élaboration d'un projet. Or, la culture de la participation ne s'acquiert pas du jour au lendemain. Il en est de même de la démarche scientifique qui nécessite l'acquisition d'un lourd bagage théorique et conceptuel.

Enfin, ces mallettes pédagogiques ont pour principe de convier les acteurs à débattre des besoins et des problèmes (cf encadré ci-dessus) qu'ils rencontrent dans leur vie quotidienne : problème d'accès à l'eau potable, ramassage des ordures ménagères, absence de débouchés de leur production, problèmes d'insécurité, d'éducation, de santé, quand il s'agit de populations civiles, problèmes d'organisation du travail, de management des services, etc... quand il s'agit d'une organisation.

De leurs débats structurés par le dispositif que propose la méthode (arbres à problèmes/arbres à résolution ou liste normative ou participative des besoins), débouchent généralement des propositions d'action (cadre stratégique d'exécution) qui, pour une partie d'entre elles, peuvent être résolues par les habitants, la municipalité, les services de l'Etat ou l'opérateur présent. Reste que généralement, ces outils sont incapables, malgré l'échéancier proposé dans le plan d'action, de penser l'avenir à moyen ou long terme d'un territoire ou d'une ville. Il s'agit bien d'un échéancier du court terme associé à une problématique du micro-projet et non de la planification urbaine ou territoriale au sens où l'entendent les professionnels du développement, de l'aménagement et de l'urbanisme (cf exemple de plan de développement local présenté plus loin). On a là une des principales limites rencontrées par les boîtes à outils de la participation qui se donnent pour objectif de faire de l'expertise collective, la seule et bonne expertise pour penser l'avenir d'une ville ou d'un territoire. Or, tout montre que cette expertise est à distinguer de celle du technicien qui doit prendre en compte les besoins et les problèmes des acteurs locaux en les inscrivant dans une vision à la

⁷³ Rosanvallon A, Op. cit. p 95

fois réaliste, technicienne et globale d'une ville ou d'un territoire (qui va au delà des limites communales) à moyen et long terme.

Par ailleurs, on ne peut faire abstraction des problèmes soulevés par des approches qui privilégient, soit l'analyse participative des besoins, soit l'analyse participative des problèmes. Assurément, la première des deux, même si elle semble moins problématique que l'approche normative (qui définit « objectivement » et « autoritairement » les besoins universels), pose à ce jour de véritables problèmes de fond. Il y a tout d'abord une démarche qui consiste à identifier les besoins formulés et à les retenir comme tels pour penser les projets à mettre en œuvre. Il y a ensuite la démarche qui consiste à orienter la demande et à l'interpréter pour imaginer la mise en œuvre de projets. Dans un cas comme dans l'autre, A. Rosanvallon souligne à quel point l'approche oublie que la notion de besoin est relative et qu'en aucune manière on ne peut prétendre à l'objectivité en raisonnant de la sorte.

Je souhaite prendre un exemple observé en 2003-2004 au Mozambique pour illustrer les limites extrêmement problématiques de cette approche, si jamais elle est utilisée dans sa dimension la plus absurde :

Une grande agence des Nations Unies décide d'initier un projet d'éducation non formelle dans une province rurale exangüe de tout dispositif de formation académique. Pour mener à bien le projet, elle engage donc une étude préalable dont le contenu consiste à diffuser auprès d'un très grand nombre de personnes, un long questionnaire recensant les besoins formulés par les intéressés et à identifier, en parallèle, ce qui doit être pris en compte pour proposer des formations adaptées aux contraintes économiques, familiales, saisonnières des futurs bénéficiaires.

Au final, le centre propose un panel de formations dont une large partie consiste à former des électriciens, manipulateurs ou animateurs radio, mécaniciens automobile, etc... dans une zone où précisément, l'électricité n'existe pas et où les véhicules ne passent que très rarement. On voit bien, comment au travers de la prise en compte des stricts besoins formulés par une population qui rêve de partir, mais sans le dire, on favorise, de fait, un exode rural que l'opérateur, préoccupé par sa « bonne conscience ? », n'imagine pas.

Quant à l'approche par les problèmes, elle parvient difficilement à déboucher sur une stratégie. Pour faire mienne là encore, l'analyse d'A. Rosanvallon, « le choix d'une priorité n'est jamais évident, comme il n'est pas évident de considérer que la cause principale devienne automatiquement l'objectif principal. La méthode néglige les interstices entre les problèmes et le rôle des environnements dans leur résolution. Enfin, la méthode repose sur la réalisation d'un bilan dont on aura à montrer les limites, quand implicitement le choix des problèmes prioritaires est orienté par les solutions que détiennent les donateurs et que l'on cherche à justifier »⁷⁴. De toute évidence, le problème est ici, de taille, car il démontre comment un opérateur, sous prétexte de laisser les populations décider de leur avenir, peut parfois totalement orienter les projets qui seront réalisés in fine. Il suffit pour ce faire, de se pencher sur les spécificités et les savoir-faire des développeurs, pour se rendre compte que

⁷⁴ Rosanvallon A, Op. cit. pp 94-95

les résultats des processus participatifs qu'ils initient, débouchent souvent sur la réalisation d'actions marquées par les savoir-faire qui les portent.

Pour finir, il nous faut évoquer l'avenir avec l'institutionnalisation probable de la MARP, dont les jalons sont déjà posés dans un certain nombre de pays.

Retenons à ce propos, le développement de plus en plus important de plans de développement locaux, mais aussi de projets d'envergure nationale sur des thématiques extrêmement diversifiées : l'aménagement du territoire, l'eau et l'assainissement, l'environnement, la lutte contre la pauvreté, dont la conception repose exclusivement sur l'utilisation de cette méthode. L'Afrique de l'Ouest regorge à cet effet, de très nombreux exemples.

Les problèmes soulevés en amont, pourraient ainsi être exacerbés par la tendance à l'institutionnalisation à grande échelle, et ce d'autant plus, que d'importants programmes de formation de techniciens, de responsables associatifs, d'élus, sont proposés par des équipes plus ou moins bien formées, avec des durées de formation parfois très brèves (quelques jours), dans des contextes où la culture de la participation n'existe pas, ou sous des formes totalement différentes de celle proposée par la MARP. Sans compter que la prise en compte des savoirs locaux, est bien souvent mise à mal, pour pas dire totalement négligée par certains, qui veulent aller vite pour répondre aux exigences des bailleurs et/ou obtenir les financements espérés.

Si l'on veut donc prendre en compte sérieusement la question de la vulgarisation de la méthode et son institutionnalisation, la MARP doit passer par une réflexion approfondie des outils proposés et des limites rencontrées sur le terrain. Elle doit également veiller à ne pas remplacer la formation universitaire dans le champ du développement local.

Ce qui nous amène à aborder un dernier point, celui de la tendance inquiétante que l'on repère au sein même des politiques d'embauche de certains opérateurs du développement qui privilégient quelquefois le recrutement de chefs de projet, non pas pour leurs qualités de développeur, d'aménageur ou d'urbaniste, mais pour leurs qualités et leurs compétences de médiateur.

Assurément, une telle tendance peut paraître compréhensible quand on voit par ailleurs des projets qui contiennent une méthodologie d'intervention basée en grande partie sur la démarche participative. Reste que de telles compétences qui sont des qualités essentielles de l'animateur du développement sur le terrain ne doivent pas faire oublier que l'expertise technique est également essentielle, pour pas dire centrale.

Rappelons que pendant de nombreuses années, seule l'expertise comptait, seul le professionnel était convié pour donner son avis et coordonner l'exécution des projets. Le développement progressif de la participation a fait apparaître les « compétences citoyennes » et la mise en relation de l'ensemble des acteurs présents : élus, administratifs, milieu associatif, etc... Trop souvent mal entendue et mal organisée, elle ne doit cependant pas faire oublier que dans un processus de concertation, l'animateur territorial a aussi une place à occuper, qui n'est pas celle du simple animateur des débats, mais celle du technicien qui peut et doit enrichir la réflexion et l'action.

En guise de conclusion, le développement de la participation telle qu'elle est initiée par les opérateurs du développement, montre assurément qu'il n'existe pas à ce jour, de référentiels méthodologiques suffisamment élaborés ; et l'affaire n'a pas assez d'importance

aux yeux des bailleurs pour qu'on réfléchisse aux effets négatifs d'une démarche qui ne manquait pas pour autant d'intérêt au départ.

Ce problème est d'autant plus important que les opérateurs sont bien souvent ceux qui initient le processus, avec l'accord de l'Etat et des autorités locales, mais sans que le processus participatif ne soit pour autant cadré sur le plan réglementaire.

3. L'appui à l'élaboration des plans de développement locaux

A propos des interrogations qui touchent à la problématique territoriale, il nous paraît essentiel de consacrer un temps spécifique à l'élaboration des plans de développement locaux.

Aujourd'hui très présents dans les projets et programmes conduits par les opérateurs sur le terrain, ils constituent un des principaux axes d'intervention auprès des collectivités locales. A cette présence forte et nouvelle, il y a une raison principale, celle des suites données à la décentralisation et la nécessité qu'ont la plupart des collectivités territoriales de planifier leur politique de développement et d'aménagement. Reconnaissons également que ce dispositif de planification émerge à un moment où on réalise la nécessité de coordonner et prioriser les actions à mener sur le territoire ; et que cette nécessité, elle est autant valable pour les territoires bénéficiaires que pour les opérateurs eux-mêmes qui ont besoin de mieux coordonner leurs interventions sur le terrain. Que dire donc de cet intérêt nouveau et grandissant pour les plans de développement ?

Assurément, les plans de développement locaux, qu'ils soient urbains ou ruraux, permettent de donner davantage de cohérence aux actions menées ou à mener sur un territoire. Dans des contextes où la réflexion sur le développement et l'aménagement de l'espace n'a jamais eu l'occasion de s'exprimer, il est évident que l'élaboration d'un plan de développement ne peut être à priori qu'un processus permettant de mieux réfléchir l'organisation de l'espace, mais aussi le devenir du territoire et des orientations qu'on cherche à promouvoir. Nous n'en dirons donc pas plus des raisons objectives qui poussent à la mise en oeuvre de ce genre de processus qui concerne aujourd'hui de plus en plus de collectivités locales à l'échelle de la planète.

A côté du rôle joué par l'outil dans sa capacité à définir des orientations et des stratégies de développement plus cohérentes, force est de constater que le processus, de par le contenu de sa méthode, cherche à impliquer les acteurs locaux aux différentes étapes du cycle de projet, de la conduite du diagnostic à la réalisation concrète du plan, provoquant de fait, la rencontre entre l'ensemble des acteurs concernés.

Pour finir, il faut reconnaître que les bailleurs de fonds ont de plus en plus tendance, dans les financements de projets locaux, à privilégier ceux que les plans de développement ont retenus en amont. La Banque mondiale, mais pas seulement, constitue à ce jour, un exemple en la matière, avec des programmes finançant des infrastructures et des équipements collectifs émanant de plans de développement locaux élaborés par les collectivités locales.

Ceci étant, il faut reconnaître que le développement massif de ces plans n'est pas sans poser des questions majeures dont nous voudrions évoquer ici les plus fréquentes :

La première d'entre elles concerne la réalisation régulière de plans de développement qui s'inscrivent dans des territoires sans que les collectivités locales ne possèdent par ailleurs de zonage ou de cadastre. Dans certaines situations, c'est même la question de la propriété qui n'est absolument pas résolue, provoquant de larges conflits entre les détenteurs réels, déclarés ou potentiels des parcelles de terre. Sans compter que vient se greffer dans de nombreux cas, des tensions entre la réglementation pensée et conçue par l'Etat et la gestion coutumière du foncier. Bref, une réflexion et une conceptualisation de plans de développement locaux qui n'ont pas résolu, ou ne bénéficient pas en amont, de règles précises concernant l'occupation de l'espace et qui provoquent des confusions quant au rôle que doit jouer le plan lui-même.

Par ailleurs, retenons que le défaut fréquent des plans de développement est d'offrir, à la suite du diagnostic effectué, un programme d'actions qui ressemble à ce que les professionnels du développement appellent de manière imagée, « la hotte au Père Noël » ou encore la « shopping list », sorte de liste plus ou moins structurée d'un certain nombre de projets à réaliser, projets d'infrastructures le plus souvent, qui négligent les dynamiques d'acteurs et la réflexion sur les orientations à donner à moyen et long termes au territoire.

**Exemple de la « shopping list »
fréquemment rencontrée dans les plans de développement locaux**

Il s'agit là, du programme d'actions issu du Plan de Développement Local de la commune de Cankuzo, chef-lieu de province au Burundi. Réalisé en 2008 dans le cadre d'un partenariat avec le PRADECS, Programme d'Appui au Développement Communautaire et Social de la Banque mondiale, il a été validé par le Conseil Communal et le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal, via La Direction générale de la Décentralisation et de la Mobilisation pour l'Auto-développement. Cankuzo est le chef-lieu de province d'une zone particulièrement rurale, excentrée et démunie, dont la population est estimée à 46253 habitants en 2005.

Cinq axes stratégiques constituent le contenu du Plan :

- Axe stratégique n°1 : amélioration des performances du système éducatif
- Axe stratégique n°2 : promotion de la santé
- Axe stratégique n°3 : amélioration de la production agricole
- Axe stratégique n°4 : promotion des échanges commerciaux par l'amélioration des infrastructures routières
- Axe stratégique n°5 : protection de l'environnement

Axe stratégique n°1 : Amélioration des performances du système éducatif

Secteur	Objectif spécifique	Actions à mener	Nb	Coût total (en millions de fbu)	Source de financement		
					Commune 2%	Population 3%	Extérieure 95%
Education	1. Assurer une bonne couverture en infrastructures scolaires	1.Construire une école technique à Muterero	1	400	8	12	380
		2.Réhabiliter l'école primaire de Minyare	1	180	3,6	5,4	246,24
		3.Faire l'extension du collège communal de Cankuzo	1	180	3,6	5,4	171
		4.Faire l'extension de l'école primaire de Murehe	1	180	3,6	3,6	171
		5.Construire des homes pour enseignants aux écoles primaires de Rutoke, Kavumu et Minyare	3	162	3,24	4,86	153,9
	2. Promouvoir un enseignement de qualité	6.Construire un collège communal à Nyamusenga	1	311,04	6,22	9,32	295,48
		7.Construire l'école primaire de Nyarurambi	1	180	3,6	5,4	171
		8.Construire l'école primaire de Nyamutobo	1	180	3,6	5,4	171
		9.Construire l'école primaire de Gatete	1	180	3,6	5,4	171
		10.Construire une école technique des métiers à Minyare	1	288	5,76	8,6	273,6
		11.Construire une école primaire à Nyuro dans Muhweza .	1	80	3,6	5,4	171

Axe stratégique n°2 : promotion de la santé

Secteur	Objectif spécifique	Actions à mener	Nb	Coût total en millions de fbu	Source de financement		
					Commune 2%	Population 3%	Extérieure 95%
1. Santé	1. Assurer une bonne couverture en infrastructures sanitaires 2. : Améliorer les prestations dans les infrastructures sanitaires	1. Construire et équiper une école paramédicale à Ndava	1	282.07	5,64	7,46	268,97
		2. Construire un centre de santé à Mugozi	1	230,4	5,61	6,91	217,88
		3. Faire l'extension du centre de santé de Murehe en construisant la maternité	1	35,65	0,713	1,069	33,668

		4. Construire un centre de santé à Nyakerera	1	230,4	5,61	6,91	217,88
2.Eau potable	Améliorer l'accès de la population à l'eau potable	1. Réhabiliter et faire l'extension des réseaux Nyarwana-Rutoke-Kavumu et Rutoke-Nyarututi-Karago-Nyakerera 2. Faire l'extension réseau Bihogo-Nyamusenga – Nyabisindu 3. Réhabiliter le réseau Gatungurwe-Muhweza 4. Faire l'extension des réseaux Kigusu-Nyarumuri (8Km) et Mugozi-Nyarutimbura-Nyakivumu-Muterero (12km)	16km 12km 16km 20km	240 180 240 300			
3.Habitat	Améliorer l'accès de la population à un habitat décent en construisant 2678maisons pour vulnérables	Construire 2678maisons	2678	2068, 5	41,370	61,955	1965,180

Axe stratégique n°3 : Amélioration de la production agricole (Agriculture, élevage, transformation)

Secteur	Objectif spécifique	Actions à mener	Nb	Coût total en millions de fbu	Source de financement		
					Commune 2%	Population 3%	Extérieure 95%
Agriculture et Elevage	1. assurer la disponibilité des semences sélectionnées et autres intrants agricole	1.Construire et équiper un centre semencier à Nyamusenga	1	500	10	15	475
		2.Construire et équiper un centre semencier à Rutoke	1	500	10	15	475
	2. repeupler le cheptel	3. Distribuer des bovins	1.000	1200			
		4. Distribuer des caprins	23.700	1185	24	36	1140
		5. Distribuer des porcins	200	6	23,70	35,55	1125,7
		6.Disponibiliser trousse pour vétérinaire	210	50	0,12	0,18	5
		7.Disponibiliser un petit équipement aux A.I.V	75	4,2	1	1,5	5,7
		8.Renforcer les capacités du personnel	2.520	1125	0,84	0,126	47,5
		9. Octroyer des micro-crédits aux associations		25,2	0,	0,63	3,234
				22,50	33,75	1,095	

		10. Former les exploitants agricoles sur les techniques culturales			0,504	0,756	1068,75 23,94
--	--	--	--	--	-------	-------	------------------

Axe stratégique n°4 : Promotion des échanges commerciaux par l'amélioration de la qualité des infrastructures routières

Secteur	Objectif spécifique	Actions à mener	Nb	Coût total en millions de fbu	Source de financement		
					Commune 2%	Population 3%	Extérieure 95%
Routes et pistes	1. Entretien le réseau existant	1. Réhabiliter 2 ponts sur la Kayongozi	2	28	0,56	0,84	26,6
	2. Tracer de nouvelles routes et pis	2. Tracer la piste Cankuzo-Kabeza-Rwahona-Musenyi	15km	3375	67,5	100,25	3207,25
		3. Tracer la piste Rutoke-Kavumu-Murehe	18km	4050	81,00	121,50	3847,50

Axe stratégique n°5 : Protection de l'environnement

Secteur	Objectif spécifique	Actions à mener	Nb	Coût total en millions de fbu	Source de financement		
					Commune	population	extérieure
	1. Promouvoir une éducation environnementale	1. Sensibiliser la population les dangers des feux de brousse	210	2,1	0,042	0,063	1,095
		2. Produire des plants forestiers et agroforestiers	1.111.0000	66,66	1,33	2,00	63,33
	2. promouvoir des activités anti-érosives	3. Reboisement	1.111.0000	66,66	1,33	2,00	63,33
		4. Aménager les bassins versants (courbes de niveau plantation d'herbes fixatrices).	260km	26	0,52	0,78	24,7

Soulignons également les difficultés extrêmement fréquentes de financement des actions programmées dans le plan, difficultés qui interrogent une fois de plus la pertinence des méthodologies utilisées, et soulèvent parallèlement un problème de taille, celui de la déception des populations locales suite à de forts espoirs suscités par le processus participatif.

Ainsi, faut-il à tout prix mener une réflexion sur la faisabilité des plans élaborés et la capacité des acteurs locaux à les mettre en œuvre. Une telle préoccupation est indispensable pour éviter l'élaboration de plans aux projets irréalisables dont les conséquences se situent ensuite à plusieurs niveaux : un document qui finit au placard et qui devient rapidement obsolète, une population désillusionnée, qui finit par ne plus croire au processus participatif. De telles observations fréquemment relevées sur le terrain conduisent également à questionner la manière d'actualiser régulièrement les données pour penser des plans de développement qui prennent en compte les évolutions du territoire.

Pour finir, retenons que dans leur élaboration, les plans de développement interpellent le cycle de projet. Le diagnostic et l'élaboration du plan s'inscrivent en effet dans un continuum. Face aux évolutions induites par le processus, la posture qui vise à échelonner dans le temps : diagnostic / élaboration de plans d'actions / exécution des projets / suivi / évaluation soulève aujourd'hui des interrogations, dans certains contextes en tout cas. Ces interrogations ont essentiellement trait à la durée parfois longue de certains cycles de projet, qui provoquent la démobilisation progressive des acteurs qui ne voient rien se concrétiser dans une échelle de temps acceptable. A cette préoccupation, il est tout à fait logique de rappeler la nécessité de mener un diagnostic approfondi pour être sûr d'agir là où les besoins sont les plus importants. Reste que dans certains contextes, il paraît important de questionner, travailler la durée du cycle de projet, pour mieux répondre aux préoccupations parfois urgentes de la population, tout en approfondissant en parallèle, les besoins et les actions à mener à moyen et long termes. J'aurai l'occasion de revenir largement sur cet aspect.

III. SAVOIR-FAIRE ET COLLABORATIONS ENTRE OPÉRATEURS : EVOLUTIONS, LIMITES ET INTERROGATIONS

Au terme de l'analyse de la question territoriale, des politiques mises en œuvre et des formes d'accompagnement offertes, il paraît important d'aborder les modes opératoires et les stratégies à l'œuvre chez les opérateurs du développement, notamment et principalement sur deux points :

- Les savoir-faire spécifiques de chacun dans leurs rapports aux acteurs et au territoire, thème de travail essentiel quand il s'agit de parler de développement local ;
- Les modes de coordination de leurs actions, enjeu également essentiel, quand, par ailleurs, ils travaillent à l'élaboration de stratégies concertées entre les acteurs au niveau national ou territorial.

1. Les « portes d'entrée » des opérateurs sur le local et les dernières évolutions

A l'intérieur du paysage des organisations internationales oeuvrant dans le domaine de l'aide au développement, il y a historiquement deux, voire trois modes d'approche qui dominent :

- Il y a tout d'abord celui qui consiste à privilégier le rapport avec la société civile ;
- Il y a ensuite celui qui privilégie le rapport avec l'institutionnel, qu'il relève du niveau central ou local ;
- Il y a enfin celui qui noue de préférence des partenariats avec les pouvoirs locaux.

Chaque porte d'entrée est représentative d'une culture et d'une stratégie qui relèvent plus fréquemment d'une catégorie d'acteurs, témoignant par là même, de l'histoire et de la place que chacun d'entre eux occupe sur la scène internationale des professionnels du développement. Au risque d'être caricatural, les ONG ont plutôt historiquement eu tendance à privilégier le lien avec la société civile, quand les agences des Nations Unies, les Coopérations bilatérales et l'Union européenne privilégiaient le lien avec l'Etat, et la coopération décentralisée, le lien avec les collectivités locales. Rappelons à ce propos, que cette tendance évolue et que c'est notamment au regard de cette évolution, qu'il est important d'observer et de questionner le rôle de chacun dans leur rapport aux acteurs et aux territoires.

a. La porte d'entrée par la société civile

L'intervention qui consiste à privilégier le partenariat direct avec la société civile a effectivement une histoire relativement ancienne. Elle trouve ses origines dans la naissance d'organisations internationales caritatives à la fin du XIX^{ème} siècle.

Elle a ensuite connu un processus d'accélération et de massification progressive à partir des années 1960⁷⁵, avec le développement de l'humanitaire et la création d'ONG cherchant à répondre à des catastrophes sanitaires liées à des conflits ou des catastrophes naturelles.

Les ONG du développement sont nées à ce moment là ; et dans la foulée de celles engagées dans les combats humanitaires, elles ont, elles aussi, développé des projets indépendamment des Etats, à partir d'une approche de type communautaire, privilégiant le partenariat et l'action auprès des populations. Il y avait bien dans cette démarche, « le projet revendiqué » de ne pas s'associer aux pouvoirs publics pour agir. Ce qui comptait d'abord et avant tout, était l'action menée auprès des populations dans des domaines aussi diversifiés que l'eau, l'assainissement, l'éducation, la santé, la lutte contre la famine et la malnutrition, le logement, etc...

⁷⁵ A titre d'illustration, Troguer V, (2002) affirme que l'ONU recense actuellement 50 000 ONG (nationales et internationales, à but humanitaire et habilitées à recevoir une aide extérieure) contre 10 000 au début des années 1980 et 700 en 1939. (cité par F. Leloup F, Moyard F, Pecqueur B., Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelles réalités possibles ? in : Mondes e développement, Vol 31-2003/4-n°124, p 98

Au travers de cette approche des territoires d'intervention particulièrement fragiles ou démunis, étaient identifiés : un quartier populaire, un bidonville, une zone rurale, etc... puis, à l'aide d'une équipe, des actions étaient engagées à l'issue d'un diagnostic mené sur la zone. Il faut bien reconnaître que cette approche, qui a correspondu à l'époque de la naissance, puis du développement des premières ONG, s'est inscrite dans la continuité du mouvement tiers-mondiste et la proximité idéologique d'un courant de l'économie animé par le mythe de l'auto-développement. Ce qui veut dire, qu'au regard des actions menées dans le cadre de l'approche communautaire, il y avait l'idée de venir en aide aux populations avec l'espoir que ces populations s'autonomisent, se responsabilisent, arrivent à un certain niveau de développement, et qu'elles soient capables de s'en sortir seules au lendemain du retrait de l'ONG.

Cette démarche a été largement dominante dans les années 1960-1970. Puis à partir des années 1980-1990, les moyens d'intervention et les choix opérationnels ont progressivement évolué. On a vu en effet de plus en plus d'ONG, qui, au travers de leur démarche participative, se sont mises à interpeller dorénavant les collectivités locales et les services extérieurs de l'Etat. Changement progressif de démarche et de méthodologie d'intervention donc, qui met aujourd'hui les ONG dans une posture différente de celle adoptée au départ.

A ces évolutions aujourd'hui repérables, il existe plusieurs explications :

L'évolution du continent africain dans le contexte des indépendances tout d'abord, qui a permis le développement d'administrations centrales dotées progressivement de services extérieurs au niveau territorial. Le phénomène d'urbanisation et le développement des collectivités locales suite aux lois de décentralisation ensuite, qui ont permis le développement des services municipaux. Autant de phénomènes corrélés qui ont donc donné naissance à de nouveaux acteurs sur le terrain, représentant de fait, des partenaires encore inexistant vingt à trente ans plus tôt.

Evoquons également l'échec de l'approche communautaire, qui a montré ses limites et favorisé dans certains cas, davantage de ghettoïsation de la société civile et des quartiers informels, que d'intégration de ces mêmes populations et espaces dans le tissu urbain et leur prise en compte par les pouvoirs publics. Sans compter que l'objectif de voir « s'autonomiser » des populations vivant dans des conditions périlleuses s'avérait irréaliste à l'échelle d'une intervention de quelques années.

Pour finir, l'évolution de la politique des bailleurs de fond a elle aussi, provoqué d'importants changements, notamment par le fait de rendre éligible à leurs financements, les projets et programmes qui prennent obligatoirement en compte la démarche participative et l'implication de l'ensemble des acteurs au niveau local : pouvoirs publics, acteurs économiques et société civile.

Tout ceci fait qu'aujourd'hui, les ONG ont globalement adopté une approche que nous qualifierons de « multi-acteurs », témoignant de leur rapport nouveau au territoire et à la manière de penser leur intervention. C'est bien dorénavant l'ensemble des acteurs locaux

que l'on convie au déroulement du projet, modifiant de fait une partie du contenu des actions que l'on pouvait observer jusqu'alors, mais aussi le sens accordé à la démarche.

Ainsi, les ONG se sont engagées pour la plupart, dans la mise en place de mécanismes de concertation qui existaient déjà à l'époque de l'approche communautaire, notamment entre les habitants d'un quartier ou d'un village, mais qu'il a fallu adapter par la suite, en y associant les autorités locales et les services techniques des communes ou des services extérieurs de l'Etat. Une évolution qui nécessita de modifier, non pas les méthodes participatives, qui sont toujours celles dont nous avons parlées plus haut, mais les mécanismes de concertation, qui donnèrent lieu à la création d'instances qui établissent et organisent officiellement le lien entre les acteurs : comités de quartiers, cellules de coordination des acteurs locaux, services municipaux chargés du suivi des associations, comités locaux de développement, etc. Une multitude d'instances donc, aux dénominations multiples, mais aux missions très souvent comparables. De cette évolution, sont nés de nouveaux savoir-faire, notamment dans le domaine de la médiation, qui deviennent pour les ONG, des éléments centraux de leurs modalités d'intervention sur le terrain, et par là même, le champ de nouveaux questionnements liés à leurs pratiques. Mentionnons à ce propos, le positionnement que suggère l'approche multi-acteurs : être en situation de médiateur entre les acteurs en présence et faire face aux pressions des uns et des autres, sans être le mandataire des uns contre les autres. Un sacré défi donc pour les ONG, notamment au regard d'une histoire pas si lointaine, qui les faisait travailler exclusivement auprès des populations, faisant d'elles, leur porte parole, ou à minima, leur partenaire privilégié.

A côté des évolutions liées aux nouvelles configurations de la démarche participative, il nous faut également mentionner le développement d'actions qui n'existaient pas auparavant. Celles qui s'inscrivent dans le renforcement des capacités, non pas de la population et des associations, mais des services techniques et des élus. Des acteurs auprès desquels, les ONG interviennent donc également aujourd'hui, pour leur permettre de s'impliquer plus directement dans l'action menée, et pourquoi pas, assurer le relais des actions entreprises, le jour où l'ONG se retirera.

Des actions nouvelles donc, qui s'inscrivent dans une démarche fondamentalement différente de celle qui avait prévalu dans les années 1960-1970. Le mythe de l'auto-développement n'est plus. Ce qui suggère une autre manière de penser le contenu d'un projet, notamment au regard des objectifs qu'il cherche à atteindre. Dorénavant, la question du relais de l'action menée devient centrale et la possibilité que les pouvoirs publics assurent la continuité n'est plus exclue, bien au contraire.

Handicap International au Maroc

Handicap International (HI) intervient au Maroc depuis 1993. A ses débuts, l'ONG a fait le choix, après une tentative de partenariat avec le ministère de la Santé, de venir en appui à la société civile, notamment au travers d'un certain nombre d'associations intervenant dans le domaine du handicap, à partir d'actions qui relevaient de la réadaptation et du renforcement de capacités.

Puis, à partir de 1999, à la suite de projets menés auprès des associations les plus impliquées dans la problématique du handicap, les domaines d'intervention et la méthodologie des projets de l'ONG se sont progressivement élargis et ouverts, avec un engagement auprès de la commune de Tabriquet (devenue

arrondissement de Salé) et la société civile locale. Ce projet visait à mettre en place les conditions d'un Développement Local Urbain (DLU) participatif, en appuyant le milieu associatif et en créant, pour la première fois, un dispositif de concertation avec la municipalité.

Par la suite, un projet de plus grande envergure, mené à l'échelle de la ville de Salé, chercha à développer un lien plus soutenu avec la Municipalité, mais aussi les professionnels de l'éducation, de la santé, de l'emploi, de l'urbanisme et de l'architecture.

Actuellement, et suite à la définition de sa dernière stratégie pluriannuelle, HI Maroc-Tunisie travaille sur trois principaux axes stratégiques, aux échelles locale (Casablanca, Région du Souss Massa Drâa, etc...) et nationale :

- Le développement de services de proximité et la création de dispositifs de concertation : services de proximité, services d'évaluation / formation, services de concertation multi acteurs ;
- Le renforcement des compétences des professionnels du handicap : formations, échanges de pratiques, etc... ;
- Le renforcement des capacités des acteurs locaux : institutions étatiques et locales, société civile, acteurs privés...

Ce cadre général se décline sous la forme de plusieurs projets, dont la méthodologie d'approche et le contenu des partenariats témoignent aujourd'hui d'une évolution considérable :

Après avoir privilégié l'appui à la société civile, Handicap continue à soutenir très fortement le milieu associatif. C'est même quelque part sa marque de fabrique. Il n'en demeure pas moins que l'ONG a développé des liens de plus en plus forts avec les collectivités locales, mais aussi et surtout avec l'Etat, au point qu'il existe à ce jour, en parallèle à l'ensemble des actions menées par HI, un projet de filière de formation en « ergothérapie » avec le Ministère de la Santé pour lequel Handicap International est le porteur technique, ainsi qu'un projet sur l'éducation inclusive à l'échelle de trois pays : Maroc, Tunisie, Algérie, dans le cadre d'un appel d'offre de la Banque mondiale.

Sur le plan organisationnel et stratégique, une convention de partenariat avec le Ministère du développement social a même été signée en 2010, notamment pour permettre au Ministère et à l'Entraide Nationale, organisme étatique en charge du volet « Handicap », de bénéficier de l'expertise de l'ONG dans l'élaboration de la toute première stratégie nationale portant sur le Handicap.

Un modèle du genre donc, puisque nous avons là, une ONG, experte dans son domaine, et reconnue comme telle par les pouvoirs publics, qui devient partenaire de l'Etat dans l'élaboration d'une politique nationale.

b. La porte d'entrée par l'institutionnel

A l'inverse, les Agences des Nations Unies, les Coopérations bilatérales et plus récemment l'Union européenne, ont toujours eu une approche qui privilégie le partenariat « institutionnel » : agir d'abord auprès des Etats, puis progressivement auprès des collectivités locales, notamment à la suite des lois de décentralisation.

Il ne s'agit pas ici de reprendre le contenu des actions historiquement menées auprès de leurs bénéficiaires, mais de rappeler que les principales formes de l'aide, celles de l'assistance technique offerte aux administrations centrales, celles du financement d'infrastructures, celles des prêts et des allègements ou annulations de dettes considérées elles aussi comme relevant de l'aide au développement, ont longtemps privilégié un partenariat avec les pouvoirs publics, et ce, pour plusieurs raisons :

Il y a des explications politiques tout d'abord, justifiées par la raison d'être des organisations multilatérales et des Etats eux-mêmes dans le cadre de leurs coopérations bilatérales. Comment en effet, au nom des Nations Unies et de l'ensemble de ces Etats membres,

Intervenir en appui au développement d'un pays sans passer par les pouvoirs publics ? Comment développer une coopération bilatérale sans un partenariat direct avec l'Etat bénéficiaire ?

Il y a ensuite des raisons économiques. Comme évoqué à l'instant, l'aide au développement, ce sont aussi des prêts contractés et des allègements ou annulations de dettes, autant d'aspects qui obligeaient et obligent toujours la Banque mondiale, le FMI et l'ensemble des banques régionales à privilégier le rapport avec les pouvoirs publics.

Une telle démarche, qu'on se gardera de critiquer à ce niveau d'analyse en tout cas, a eu pour effet, de privilégier des partenariats avec des acteurs totalement différents de ceux retenus prioritairement par les ONG. Comme si quelque part, les deux modes d'intervention ne pouvaient indéniablement pas se rencontrer.

Et puis, longtemps prisonnière de cette manière de faire, elles ont, elles aussi, progressivement évolué dans leur démarche, pour interpeller les pouvoirs publics et la nécessité de développer des projets et des politiques qui associent, au travers de la démarche participative, les populations bénéficiaires.

De telles évolutions ont déjà été présentées et analysées en amont. Il s'agit donc seulement de rappeler la nécessité pour la coopération internationale de venir en appui aux collectivités locales dès lors qu'on cherche à promouvoir la décentralisation. Et puis, comment ne pas prendre en compte la nécessité d'accompagner la croissance fulgurante de certaines villes africaines ?

Pour finir, rappelons la nécessaire démocratisation de la vie publique tant souhaitée par la communauté internationale, particulièrement au début des années 1990 au moment de l'effondrement du bloc communiste.

Assurément la posture et la démarche des agences de développement « institutionnelles » ont donc globalement changé. Il s'agit bien d'intervenir aujourd'hui auprès des territoires, en sollicitant et impliquant les services de l'Etat, les pouvoirs locaux, les acteurs économiques, comme la société civile. Une approche « multi-acteurs » à sa façon, elle aussi.

c. La porte d'entrée par les pouvoirs locaux

Si les pouvoirs locaux sont aujourd'hui l'objet de partenariats multiples, il faut reconnaître que le partenaire historique et attitré des collectivités locales africaines, reste, à côté de certaines agences de développement, les collectivités locales du nord, dans le cadre de la Coopération décentralisée.

A titre d'illustration, la Coopération décentralisée en France concerne à ce jour 4785 collectivités locales⁷⁶, totalisant 12294 jumelages dans le monde. Parmi celles-ci, 743 développent des coopérations avec 1283 collectivités locales africaines dans le cadre de 2310 projets de coopération décentralisée.

⁷⁶ Atlas de la Coopération décentralisée (données 2011 / site de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée)

Historiquement, la Coopération décentralisée est née au lendemain de la deuxième guerre mondiale dans le cadre de ce que les historiens de la coopération appellent, les jumelages de réconciliation. Il s'agissait à cette époque de renouer les liens entre les anciens belligérants et développer des échanges entre collectivités locales allemandes, italiennes, françaises, britanniques, espagnoles et d'autres. Il y eut ensuite ce qu'on appelle les jumelages de paix, dans le cadre de la guerre froide, entre des collectivités locales de l'Europe de l'Ouest et leurs homologues de certains pays de l'Europe de l'Est. Les jumelages avec les collectivités locales africaines sont donc nés progressivement dans la foulée de ces deux premières vagues, puis ont pris de l'ampleur dans les années 1970-1980, notamment à la suite de la promulgation des lois de décentralisation de 1982-1983 en France et l'évolution des règles qui régissent dorénavant la coopération décentralisée au sein de l'hexagone.

Longtemps animée par des bénévoles désireux de lutter contre la pauvreté, la Coopération décentralisée a connu d'importantes évolutions au cours de ces dernières années. Certaines collectivités locales se sont dotées de services composés d'un personnel technique spécialisé. Elles se sont vues accorder la possibilité de répondre à des appels d'offre du Ministère des affaires étrangères et de bénéficier de ce fait, de sources de financement extérieures pour la conduite de leurs projets. Elles se sont également progressivement organisées, en diversifiant et professionnalisant les structures d'animation de leurs réseaux. Centrées sur l'appui aux collectivités locales, elles le demeurent toujours, du fait notamment de la réglementation imposée par la loi ATR (Administration Territoriale de la République) de 1992 et la loi Thiollière de 2007 qui les contraignent à exercer leurs activités internationales dans le cadre de leurs prérogatives. En d'autres termes, la Coopération décentralisée n'est pas un champ spécifique d'intervention, mais un mode d'exercice des prérogatives des collectivités locales dans un contexte territorial autre que le leur.

Leurs secteurs d'intervention diffèrent peu de ceux évoquer plus haut. En fonction du degré de professionnalisation des services qui ont en charge la coopération, en fonction des moyens engagés et des choix stratégiques réalisés par les élus, les collectivités peuvent associer financements de micro-projet, actions d'appui aux services urbains, dons de matériel, renforcements de capacités des acteurs, etc...

Les différences observables avec les agences de développement et les ONG résident donc à d'autres niveaux :

Il y a d'abord et avant tout la nature du partenariat et la durée dans laquelle s'inscrit l'action. Sauf à ce que les situations locales évoluent, sauf à ce que les équipes municipales de part et d'autres changent ou ne s'entendent plus, le partenariat noué dans le cadre d'une Coopération décentralisée est susceptible de s'inscrire dans la durée. Ce qui pose autrement la question de la pérennisation de ce qu'on fait, et, de fait, la question du transfert.

Il y a ensuite les fondements et les valeurs qui régissent la Coopération décentralisée, à savoir le désir de réciprocité et d'échanges interculturels. Il s'agit donc bien de venir en aide, mais aussi « d'échanger ». Au delà du discours, il y a effectivement une réalité, celle de voir des partenariats, parfois intéressants, qu'on ne voit pas chez les autres acteurs de la coopération. De telles différences posent la question de la professionnalisation de la Coopération décentralisée, et de la manière de la concevoir : a-t-on affaire à une forme de coopération spécifique ou doit-on y voir un opérateur comme un autre ? Vaste débat qui

secoue régulièrement le monde des collectivités locales, et à propos duquel, les oppositions demeurent vives.

Pour finir, évoquons la manière d'intervenir sur le terrain. Dans le cadre des premières coopérations, la présence sur le terrain était autrefois temporaire, le temps d'une mission d'élus ou de techniciens, d'associations, de chantiers de jeunes ou de classes d'écoles. Pour certains projets ou actions d'assistance technique, les collaborations ne bénéficiaient donc pas de suivi permanent. Dans le meilleur des cas, un correspondant local pouvait être désigné, voire même indemnisé pour son rôle de suivi et d'intermédiaire. Aujourd'hui, une grande partie des coopérations continue à fonctionner sous ce mode. Ceci étant, de plus en plus de collectivités locales professionnalisées dans leur coopération, ont besoin de déléguer sur place, un chargé de mission, un staff administratif et technique, un ou plusieurs volontaires. Ce qui témoigne d'une évolution importante de la manière d'être sur le terrain, en lien notamment avec les acteurs locaux.

En attendant, la question de la pérennisation de ce que l'on fait, la question du retrait et de la suite à donner à l'action que l'on mène, ne se posent pas dans les mêmes termes pour la Coopération décentralisée, les ONG et les agences institutionnelles.

2. Interrogations et réticences

Comme en témoigne l'histoire rapidement parcourue, les opérateurs du développement ont initié au départ des logiques différentes, privilégiant de fait des partenariats avec des acteurs sensiblement différents les uns des autres. Les limites de chacune des approches, la modernisation progressive des Etats, la mise en place de la décentralisation et l'évolution des méthodologies d'intervention, notamment au travers de la démarche participative ont généré des évolutions de part et d'autre, qui montrent que, plutôt que de s'éloigner, les méthodologies semblent se rapprocher. Elles donnent même lieu à des partenariats qu'on aurait difficilement imaginé hier entre des ONG et des agences des Nations Unies, comme entre des collectivités locales et de grandes agences de développement. De telles évolutions sont donc plutôt encourageantes, laissant entendre que des convergences existent dorénavant et que des partenariats peuvent exister, permettant de valoriser les savoir-faire de chacun.

A propos des stratégies collectives, retenons l'évolution récente qui consiste à voir naître des plateformes d'opérateurs au nord. A titre d'exemple, il y a tout d'abord celle des ONG françaises, au travers de sa plateforme « Coordination sud », créée en 1994 et regroupant à ce jour 140 ONG et 6 collectifs d'ONG partenaires. Il y a ensuite des regroupements sectoriels sur des thématiques touchant à l'eau, l'éducation, l'urgence, etc...

De son côté, la coopération décentralisée française dispose à ce jour de nombreuses structures régionales en charge de l'animation des collectivités locales de leur territoire. Elle dispose également d'une structure nationale, Cités-Unies-France (CUF), en charge d'animer le réseau des acteurs à l'échelle du pays. Sans compter « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU), qui depuis 2003 assure à Barcelone, l'animation mondiale de ce réseau de collectivités locales.

Sur le terrain, il existe également des plateformes d'opérateurs (plateformes « pays », plateformes au niveau des collectivités locales bénéficiaires, etc.), mais aussi le

développement récent de partenariats sud-sud entre ONG ou collectivités locales, initiés d'ailleurs par les opérateurs du nord eux-mêmes.

Dans ce fourmillement de collaborations naissantes, les intentions sont assurément louables. Il s'agit bien de mettre en lien les acteurs, de développer les échanges de « savoir-faire », de favoriser la cohérence des actions, de développer des stratégies communes, mais aussi de recenser les « best practices » en vue d'améliorer les pratiques professionnelles. Ceci étant, cette évolution n'est pas sans obstacle et faux semblants.

a. L'approche « multi-acteurs », la même pour tous ?

A n'en pas douter, les appréhensions demeurent à propos des approches « multi-acteurs », aussi bien du côté des ONG que des agences de développement. Assurément, ces appréhensions, dont le contenu diffère pour les unes et les autres, témoignent de la présence encore vive des formes héritées de l'histoire de l'interventionnisme : la crainte d'un partenariat avec les pouvoirs publics pour les ONG ; un volontarisme modéré et un savoir-faire limité des opérateurs institutionnels pour la participation de la société civile.

Combien de projets observés sur le terrain révèlent cette difficulté issue de l'histoire et de la culture de chacun ? Rappelons, à ce propos, que les ONG se sont développées en privilégiant l'intervention auprès des populations, et ce, indépendamment des pouvoirs publics. Développer aujourd'hui un appui, voire un partenariat avec l'Etat ou les collectivités locales, peut paraître encore compliqué, ou en tout cas, difficile à initier. Pour les ONG les plus anciennes dont leurs fondateurs sont encore à leur tête, on comprend qu'il s'agit de faire quelque part le grand écart avec ce qui a motivé les toutes premières actions.

On peut également reconnaître la difficulté de certaines à y « aller », de peur de perdre leurs marques de fabrique, de peur de perdre leurs spécificités, de peur de vendre leur « âme au diable », de peur également de se soumettre un peu trop aux mots d'ordre des bailleurs qui pourraient leur faire oublier que c'est d'abord auprès des populations qu'il faut agir, avant même les pouvoirs publics, etc...

Notons à ce propos, l'existence d'ONG qui craignent aujourd'hui, de ne plus avoir suffisamment de marge de manoeuvre pour intervenir auprès de leurs bénéficiaires, et de n'être conviées qu'à des formes d'appui au plus haut niveau des administrations.

Un travail passionnant est donc à faire pour analyser l'évolution globale des démarches, le maintien « masqué » des formes héritées du passé et le cheminement des pratiques contraintes par les dernières évolutions.

b. Des collaborations enfin effectives ?

Il y a ensuite la question de la lisibilité de ce que les acteurs/ opérateurs font sur le terrain et la manière dont certains nourrissent la relation aux acteurs bénéficiaires.

Rappelons à ce propos que le monde du développement est un marché économique, un marché particulier certes, mais un marché tout de même.

Pour les ONG, il est essentiel de se faire connaître et reconnaître pour la qualité de ce qu'elles font. De là dépend, pour partie, les financements dont elles ont besoin. Pour les agences des Nations Unies, la compétition est également présente au sein même de leur système. Quant aux collectivités locales engagées dans la coopération décentralisée, il y a à militer et à défendre l'intérêt de leurs actions à l'international auprès de leurs électeurs.

Exercice parfois compliqué, surtout dans le contexte économique actuel où la solidarité internationale est susceptible d'être le premier des secteurs à subir les restrictions budgétaires.

Combien d'acteurs ont-ils ainsi peur, de manière avouée ou inavouée de perdre la lisibilité de ce qu'ils font dès lors qu'ils s'associeraient à d'autres pour développer des projets ? Combien d'opérateurs ont peur de perdre la marge de manœuvre qu'ils avaient jusqu'alors pour agir ? Sans compter, mais là, nous sortons des considérations économiques que nous venons d'évoquer, que certains opérateurs développent des projets qui les plongent dans une relation très personnalisée avec les bénéficiaires. S'associer à d'autres pour agir, peut ainsi participer au fait de n'être plus l'interlocuteur privilégié, le père de la relation singulière qui s'est construite au cours du temps. Certaines collectivités locales, mais aussi certaines ONG de petite dimension, sont ainsi dans les projets qu'elles conduisent, animées par des relations très personnalisées, qu'elles souhaiteraient ne pas forcément voir diluer ou partager avec d'autres.

Et puis pour finir, la vie des opérateurs sur le terrain est assez révélatrice des difficultés que l'on peut mentionner. Les comportements sociaux et les niveaux de vie très sont effectivement très différenciés entre le personnel des ONG et le monde des Nations Unies, de l'Union européenne ou des Coopération bilatérales. Ce qui n'est pas fait pour simplifier et faciliter les collaborations professionnelles entre l'ensemble des opérateurs.

CONCLUSION

Si la question territoriale est dorénavant entrée dans le discours et la réalité de l'action publique, aussi bien à propos des politiques qui consacrent la décentralisation à l'échelle du continent africain, qu'à propos des actions d'appui de la coopération internationale qui considèrent autrement les sociétés locales et le rôle qu'elles peuvent jouer, il n'en demeure pas moins que le chemin parcouru est loin d'être aussi abouti qu'il ne pourrait y paraître.

Sans vouloir sombrer dans la vision pessimiste de mutations qui tardent à connaître la volonté politique et les moyens qu'une telle révolution organisationnelle présuppose ; sans vouloir amalgamer également des situations qui pourraient faire croire que l'Afrique est homogène, partout confrontée à des problèmes identiques, il faut tout de même reconnaître que la situation témoigne globalement d'une évolution lente, confrontée à un processus qui tarde, d'une part, à confier les prérogatives et les moyens nécessaires aux collectivités locales, et d'autre part, à voir la coopération internationale prendre réellement au sérieux les enjeux de cette évolution majeure.

De toute évidence, les responsabilités de cet entre-deux, de cette révolution en trompe l'œil, tiennent autant aux pouvoirs publics africains qui tardent à se dessaisir de bien des politiques sectorielles, mais aussi des moyens financiers dont les collectivités locales ont cruellement besoin, que des agences de développement, qui n'interrogent pas suffisamment leur manière d'appréhender la question territoriale, la démarche et le contenu de la plupart de leurs projets.

Si l'on veut que le développement territorial soit à la hauteur des enjeux qu'on veut bien lui prêter, aussi bien, dans sa capacité à pallier les carences des pouvoirs centraux, qu'à répondre aux besoins de la société civile, bien des manières de faire doivent être reconsidérées. C'est donc l'objet de la partie suivante, de réfléchir aux pistes qui me paraissent essentielles pour le devenir du développement local et de la lutte contre la pauvreté.

CHAPITRE III

ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL

INTRODUCTION

Au terme de l'observation des processus de développement territoriaux en Afrique et des formes d'accompagnement offertes par la coopération internationale aux acteurs et aux politiques de développement local, il paraît maintenant essentiel de revenir sur les enjeux que représente le développement par et pour « les territoires ».

Comme illustration de la démarche, je privilégierai les terrains étudiés, mais il est bien évident que l'approche dans laquelle je m'inscris, doit pouvoir concerner aussi bien le nord que le sud. Les enjeux autour du développement territorial ne sont pas une affaire de pays riches ou de pays pauvres. Il s'agit bien d'une problématique planétaire, dont il est essentiel de se préoccuper pour penser plus intelligemment la mondialisation.

A l'intérieur de ce regard porté sur le développement territorial et ce qu'il peut ou doit être pour avoir du sens, j'observerai plus particulièrement un domaine spécifique : celui des dynamiques économiques locales dans un contexte de grande pauvreté et la manière d'accompagner la création d'emploi et la « spécification » des ressources (Pecqueur, 2004).

A ce choix, il y a deux raisons :

- La première tient à la problématique même du développement local, à l'intérieur de laquelle la question de l'emploi paraît importante, notamment au regard de la manière de penser la valorisation de filières économiques et la spécificité territoriale des modes de production ;
- La deuxième est plus personnelle. Il s'agit d'une thématique qui a toujours été au centre de mes questionnements. Quelque chose qui constitue à sa manière le fil rouge de mes interrogations et centres d'intérêt depuis le début de mon parcours de recherche.

A ce propos, des pistes d'action seront formulées à trois niveaux :

- Celui des formes d'aide et d'accompagnement que la coopération internationale doit prendre en compte ;
- Celui du rôle essentiel que doit jouer l'accompagnement des plus pauvres dans une perspective de développement économique territorial ;
- Celui de la nécessité de revenir sur une approche socio-anthropologique du local et d'associer recherche et expertise pour permettre une meilleure compréhension des territoires et améliorer l'aide à la décision.

I. LES NOUVEAUX IMPÉRATIFS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Comme évoqué en amont, les agences de développement qui avaient longtemps refusé de voir la pertinence de l'échelle locale comme lieu effectif d'élaboration de processus de développement, ont quelque peu évolué. Dorénavant, les projets intègrent davantage les préoccupations territoriales, et le mouvement de décentralisation présenté plus haut, va bien dans le sens de porter un intérêt nouveau à ces questions.

Pendant, l'étude des projets conduits par les opérateurs du développement et les méthodologies mises en œuvre pour venir en appui aux acteurs locaux révèlent un certain nombre d'obstacles et de limites, qui ne remettent nullement en question le principe de l'accompagnement et de l'aide, mais qui soulignent la nécessité impérieuse de penser autrement les modes opératoires de la coopération internationale, et ce, principalement à trois niveaux : l'approche territoriale, la méthodologie d'intervention et les partenariats.

1. Privilégier l'approche territoriale

Au regard de l'ensemble des expériences observées, il paraît essentiel de revenir sur trois des spécificités qui caractérisent la plupart des formes d'accompagnement :

- Une approche segmentée des problèmes, et de fait, des plans de développement et des projets à l'échelle des territoires qui se déclinent fréquemment sous la forme de composantes plus ou moins articulées les unes aux autres ;
- Une difficile inscription de la réflexion dans le long terme et la faible prise en compte de l'emboîtement des échelles : communes ou municipalités, cantons, districts, provinces, régions, pays, etc...
- Une réflexion souvent inaboutie sur le développement économique, volet absolument essentiel du développement territorial dans des contextes de grande pauvreté ;

Pour le dire autrement, des logiques d'infrastructures et d'équipements, combinées à une juxtaposition de projets « sectoriels » qui priment sur de véritables « projets de territoire ». Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer, les boîtes à outils participatives sont en partie responsables de ces problèmes, mais pas seulement. C'est aussi une démarche plus globale, dont les ODM, qui se sont centrés à juste titre sur la lutte contre la pauvreté, mais en négligeant l'approche « intégrée » et « territoriale » de celle-ci, en sont les meilleurs révélateurs.

Considérer le territoire et la manière de l'accompagner passe donc par un diagnostic approfondi dont nous reparlerons plus loin, mais aussi par une démarche qui consiste à raisonner autrement : la création d'infrastructures certes, l'amélioration de l'accès aux services de base certes, le renforcement de capacités des pouvoirs publics locaux, certes, mais dans une dimension « intégrée » qui suggère que toute action « territorialisée »

s'inscrive dans une logique d'articulation entre les axes d'intervention, un centrage sur les activités économiques et la prise en compte de l'emboîtement des échelles.

a. L'articulation entre les axes d'intervention

Une telle perspective indique qu'un lien soit systématiquement recherché entre l'ensemble des composantes d'un projet ou d'un plan de développement local. Faire en sorte que le social ne soit pas pensé indépendamment de l'éducatif, que l'emploi ne soit pas pensé en dehors des problématiques de formation professionnelle ou de logement, etc. Le propos peut paraître naïf ou simpliste, sauf que l'observation répétée d'une multitude de projets et de plans de développement locaux, montre à quel point les correspondances entre le social, l'éducatif, l'économique, le sanitaire ou le culturel n'existent pas, comme si chaque composante avait ses propres impératifs et logiques, et ce, indépendamment du reste. Ce qui renvoie à un des points sur lesquels je reviendrai plus loin.

b. La question des échelles

L'emploi, la valorisation de filières de production et de commercialisation, les préoccupations sanitaires, éducatives et sociales, conduisent inévitablement à questionner le périmètre le mieux approprié pour faciliter les mécanismes d'accompagnement du développement local. Est-ce à l'échelle communale ? Intercommunale ? Faut-il raisonner en terme de découpages administratifs ?

On voit bien comment la réponse à cette question dépend des spécificités naturelles, géographiques, économiques, sociales, culturelles et politiques du territoire considéré. Par ailleurs, mais la question de l'emploi n'est pas la seule concernée, il est essentiel de penser la conduite de projets et la réalisation de plans de développement locaux qui s'emboîtent avec les niveaux spatiaux supérieurs.

Certains pays comme le Maroc se sont engagés à ce propos dans l'élaboration de schémas nationaux d'aménagement du territoire avant de penser la réalisation de plans de développement infra-nationaux. D'autres comme le Burundi, se sont engagés dans une démarche inverse, celle de l'élaboration en premier lieu des plans de développement communaux, avant de penser les schémas provinciaux, puis nationaux d'aménagement du territoire. Reste à voir dans les deux cas, comment inscrire la réflexion et l'action dans une démarche qui réussit à faire le lien entre la multitude de configurations locales et les orientations ou directives plus globales.

c. Le centrage sur le volet économique

Soulignons que le volet « économie » des plans de développement en milieu urbain comme en milieu rural, est souvent caractérisé par la faiblesse des actions proposées. Or, ce qui fait que les territoires du « sud » maintiennent leur population, c'est d'abord la perspective d'y travailler pour assurer un minimum de revenus aux ménages. Il y a là, une des différences majeures avec les pays riches, pour qui les facteurs attractifs sont plus nombreux et complexes à interpréter (Davezies, 2008). Penser le développement d'une commune sans mettre au premier rang des secteurs d'intervention, l'accompagnement des plus pauvres dans le domaine de l'emploi, conduit inévitablement à prendre les problèmes à l'envers.

2. Redimensionner le contenu des projets

A la suite des obstacles mentionnés dans le chapitre précédent, il est important de revenir sur le contenu des actions, la démarche participative, le cycle de projet et la durabilité des activités menées.

a. La dimension nécessairement « intégrée » des projets

Combien de volets consacrés à la construction d'écoles élémentaires ont pour objectif d'augmenter le taux de scolarisation des enfants d'une commune sans prendre en compte le devenir des élèves au terme de leur parcours ? On voit bien ainsi, comment dans un contexte rural reculé, sous prétexte de lutter contre l'analphabétisme, ce qui est tout à fait louable en soi, un projet est susceptible de favoriser l'exode rural et donc la désertification progressive du territoire concerné si jamais la poursuite des études, la formation professionnelle ou l'exercice d'un emploi n'est pas envisageable sur place ou à proximité ?

Combien de projets d'assainissement en milieu urbain n'ont-ils pas résolu au préalable la question du foncier et de la viabilisation du territoire concerné, générant d'importants problèmes au moment de l'installation du réseau puis de son développement ?

Combien de projets de relogement ou de recasement négligent-ils l'accompagnement social des relogés, favorisant de fait l'abandon rapide du logement nouvellement acquis et le retour en milieu bidonvillois des bénéficiaires ?

Combien de formations destinées à renforcer les capacités des services techniques d'une ville ne sont pas accompagnées des moyens leur permettant de mettre en œuvre les savoirs acquis ?

Ainsi, dans un nombre invraisemblable de situations, c'est fréquemment « la charrue que l'on met avant les bœufs ». C'est aussi l'absence fréquente de réflexion sur la portée et l'impact des actions menées. De telles manières sont assurément problématiques car elles viennent rapidement annuler les effets de l'action menée, ou pire encore, être contre-productives. C'est donc la dimension « intégrée » de toute action qu'il est nécessaire de prendre en compte, en étant plus vigilant que jamais sur la question de « l'impact ».

b. L'évolution indispensable des cadres imposés par les bailleurs pour améliorer la portée de la démarche participative

Comme évoqué dans le chapitre précédent, la participation est à ce jour une des pièces maîtresses de la grande majorité des projets, particulièrement quand il est question d'approche territoriale. Impliquer les populations, mettre les pouvoirs publics, les acteurs économiques et les associations autour de la table font en effet partie intégrante des actions, notamment parce qu'il s'agit de favoriser l'appropriation de projets qui avaient le défaut d'être « plaqués » sur le territoire sans avoir pris en compte les réalités et les spécificités du lieu et des sociétés concernées.

Or, il faut bien reconnaître que le processus est fréquemment confronté à d'immenses difficultés, notamment parce que le temps nécessaire à son effectivité n'y est pas. Qu'est-ce, en effet, qu'un projet qui prévoit de former le pouvoir local à la participation citoyenne en quelques semaines ou quelques mois ? Qu'est-ce qu'un projet de trois ou quatre ans qui crée des instances de concertation à l'échelle d'une commune ou d'une agglomération, dans des milieux inaccoutumés de la démarche, voire même réfractaires au processus sans

s'assurer de la pérennité de ces instances une fois le projet terminé ? Des durées largement insuffisantes donc, dans des contextes où l'on sait pertinemment que l'implication et la participation des acteurs sont des mécanismes fragiles, remis sans cesse en question avant qu'ils ne soient pleinement reconnus et défendus par les acteurs concernés.

La question de la participation aussi louable soit-elle, mérite donc qu'on lui accorde le temps nécessaire pour éviter d'être dans le semblant, pour éviter également que demain, on ne remette en question le processus participatif sous prétexte qu'il ne fonctionne pas.

Pour cela, il est impératif que les bailleurs de fonds, qui apparaissent de toute évidence, comme les premiers responsables de cette situation, modifient de manière radicale, les règles qu'ils imposent aux opérateurs. Si l'on veut être à la hauteur du processus promu, il est important de reconsidérer la démarche et accepter qu'un certain nombre de programmes dits « participatifs » s'inscrivent dans des durées différenciées des autres. Faire en sorte que le discernement soit enfin au rendez-vous et éviter que la « norme » impose les mêmes règles et les mêmes impératifs à tous les projets, quelque soient leur contenu et leurs objectifs. Comme évoqué en amont, la question financière n'est probablement pas l'obstacle majeur au changement proposé. Au contraire, le coût de l'accompagnement et de la mobilisation des acteurs locaux est souvent peu élevé au regard des moyens engagés pour financer des infrastructures et des équipements. Et il est quasiment certain que l'efficacité, clé de voute de bien des évaluations, serait beaucoup moins sujette à controverse.

c. L'adaptation du cycle du projet au contexte

L'élaboration des plans de développement locaux soulève également le problème de la durée dans laquelle s'inscrit le processus et les étapes par lesquelles doit nécessairement passer l'écriture de ce document de planification. Dès lors que la participation de la population est inscrite dans la démarche, notamment dès la conduite du diagnostic, il paraît important, dans certains contextes en tout cas, de repenser, moduler les étapes du cycle du projet (Matteudi, 2007, 2011) que l'on voit, là encore, et malheureusement, se répéter un peu partout à l'identique, à partir d'une logique qui consiste à distinguer très nettement le diagnostic de l'élaboration du plan, puis de son exécution. Pour éviter que la démobilisation très fréquente des populations ne se perpétue, pour favoriser également le sentiment d'appropriation, pour adapter au mieux les propositions formulées aux moyens dont dispose le territoire, il paraît essentiel de sortir, là encore, de la norme imposée et de voir naître dans certains cas, des projets dès les premiers temps du processus. Faire en sorte qu'en parallèle au diagnostic, un certain nombre de projets impliquant la population, soient réalisés. Certaines ONG se sont déjà engagées dans ce type de démarche, et ont montré plusieurs avantages à la redéfinition du cycle de projet : une manière d'éviter l'attente des populations une fois le plan d'action rédigé ; une manière de tester la démarche participative avec la réalisation collective de projets expérimentaux, et ce dès les premiers temps du processus ; une manière enfin de renouveler la participation et la réflexion sur les actions à mener à moyen et long terme. Si la participation réussit à prendre la place qu'il se doit, il y a là, un enjeu passionnant pour l'avenir : celui de redéfinir ce qu'est la conduite d'un projet, celui de revoir l'implication des acteurs locaux, celui de repositionner le technicien vis-à-vis de l'approche du développement local, celui de repenser les cadres et les procédures utilisés par les bailleurs de fonds.

d. La « sortie » des projets et leurs suites...

Revenons maintenant sur un des éléments les plus critiquables de l'histoire des politiques d'aide, celui qui caractérise la manière dont les opérateurs mettent un terme à la conduite de leurs projets. Force est de reconnaître que la plupart des agences et acteurs du développement ont longtemps négligé, évacué la question des suites à donner à leurs actions. On finançait un programme pour une durée déterminée, puis on se retirait sans s'assurer de la continuité des actions entreprises. Aujourd'hui, la démarche a quelque peu évolué, mais selon des méthodes qui diffèrent selon les opérateurs en présence. Ainsi, parmi les ONG, le désir d'inscrire l'action dans la durée peut se traduire par la création d'une ONG locale ou le partenariat avec une ou plusieurs ONG déjà existantes, qui reprendra ou reprendront la suite de l'action engagée par l'opérateur international. On peut également imaginer que les pouvoirs publics soient à même de reprendre à un moment ou à un autre, l'ensemble des actions menées et dispositifs créés. C'est d'ailleurs cet objectif qui est généralement en toile de fonds de la plupart des projets qui cherchent à mettre en partenariat les pouvoirs publics et la société civile. Du côté des Nations Unies, a été mis en place une réflexion et des outils sur les « stratégies de sortie » des projets et programmes, qui prévoient le transfert des dispositifs créés aux acteurs nationaux et locaux. Reste que l'attention portée à la pérennisation des actions engagées, est souvent loin d'être à la hauteur des intentions. Dans un grand nombre de contextes, c'est encore la politique du saupoudrage ou du zapping qui domine. Et il faut bien reconnaître que les bailleurs de fonds auraient tout intérêt à être plus vigilants sur les critères et les outils proposés par les opérateurs pour assurer la durabilité de ce qui a été engagé dans leurs projets ; comme il serait intéressant de prendre plus systématiquement en compte les recommandations des évaluations finales sur ce volet là.

3. Favoriser les nouveaux partenariats

Au cœur des problématiques de l'aide au développement, on a vu fleurir au cours des dernières années deux formes d'implication dont les acteurs publics et les agences de développement se préoccupent : le partenariat avec le secteur privé et la mobilisation des diasporas.

a. Le partenariat public-privé

Au cœur de cette réflexion, il y a probablement une sorte de traitement de ce qui aurait paru inimaginable hier : faire de la mondialisation, un enjeu pour un développement plus humain ; tirer partie de la collaboration entre les acteurs et les intérêts ; aller chercher les moyens là où l'Etat et les services publics ne peuvent plus répondre, notamment vis-à-vis des idéaux égalitaires auxquels nous les avons conviés au cours du XXème siècle, principalement les trente glorieuses. Dans le monde de l'aide au développement, principalement en Afrique, cette préoccupation est encore plus essentielle. Elle doit même constituer une des principales perspectives de la réflexion et de l'action à mener par les décideurs et bailleurs de fonds. Comment développer les partenariats ? Sur quelles bases susciter la réflexion ? Sur quels modes définir et établir de nouvelles formes de « contrat » entre le public et le privé ?

Soulignons à ce propos, qu'un certain nombre d'expériences récentes permettent de penser que l'enjeu mérite d'être saisi. Parmi celles-ci, mais pas seulement, évoquons les vocations philanthropiques de certaines multinationales : les Fondations Bill et Melinda Gates, Veolia, Danone, Essilor, les groupes industriels indiens Tata et Infosys, etc. Soulignons également l'augmentation considérable des investissements privés dans la préservation de l'environnement et la lutte contre la pauvreté. Soulignons enfin, le développement récent de partenariats entre les ONG et les entreprises.

La puissante Fondation Bill Gates et ses œuvres caritatives

La Fondation Bill et Melinda Gates est née en 2000, à la suite de la fusion de deux fondations appartenant à la famille : la « fondation Gates pour les bibliothèques » devenue « Fondation Gates pour le Savoir » et la « Fondation William H. Gates » créée en 1994 par le père du créateur de Microsoft.

Puissance financière de 37,4 milliards de dollars en 2010⁷⁷, elle finance à hauteur de 4,6 milliards de dollars⁷⁸, des opérations dans les domaines de la santé et de l'agriculture à l'échelle des pays pauvres, mais aussi, des projets spécifiques aux Etats Unis, notamment dans le domaine de l'éducation.

D'un point de vue stratégique, la Fondation applique les principes et la démarche qui a fait le succès de Microsoft : pragmatisme et position dominante sur le « marché de l'humanitaire », avec un objectif ambitieux, celui de faire reculer la pauvreté en développant la recherche et en nouant des partenariats avec la puissance publique et l'ensemble des acteurs du développement.

Parmi les secteurs et les domaines d'intervention les plus importants à ce jour, nous retiendrons :

- Dans le secteur de la santé : les aides accordées à la recherche (paludisme, malaria), notamment pour financer la création de vaccins ; les dons aux ONG et agences internationales impliquées dans le domaine de la santé (Save the Children, OMS, etc.) ; et un important programme de vaccination contre la poliomyélite (notamment pour les quatre pays encore concernés par la présence forte de la maladie : le Nigéria, l'Inde, l'Afghanistan et le Pakistan, mais aussi ceux qui ont connu des vagues d'épidémie ces dernières années, comme le Congo ou le Tadjikistan).
- Dans le domaine de l'agriculture : un partenariat signé en 2008 avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM), visant à faciliter l'écoulement des productions de petits agriculteurs africains ; la réunion récente, sous l'impulsion de la Fondation, des Ministres des finances des USA, de l'Espagne, du Canada et de la Corée du sud pour lancer le programme mondial pour la sécurité alimentaire et l'agriculture, avec un engagement financier d'un milliard de dollars sur 3 ans ; et la distribution massive de semences auprès de petits producteurs africains.
- Dans le domaine de l'éducation, l'aide majeure revient aux USA, centrée sur la recherche d'une pédagogie adaptée aux situations des plus démunis.
- Et puis, mentionnons l'Initiative « Giving Pledge » engagée en 2010 avec Warren Buffett, qui consiste à convaincre les plus grosses fortunes de la planète de s'engager financièrement dans l'aide humanitaire.

Warren Buffet, aujourd'hui partenaire de la Fondation, a accepté de verser 37 milliards de dollars en 2006 plutôt que de créer ses propres oeuvres caritatives, puis 59 grandes fortunes se seraient engagées auprès de la Fondation pour céder une partie de leurs bénéfices.

⁷⁷ Cf rapport financier présent sur le site de la Fondation Bill Gates : www.gatesfoundation.org

⁷⁸ Budget 2010

11 ans après sa création, « Bill et Melinda Gates Foundation » est l'institution caritative la plus importante au monde, développant une multitude de partenariats avec d'autres fondations, des agences des Nations Unies, mais aussi des entreprises et des Etats, dont la France.

A titre d'illustration, notre pays s'est engagé en 2010 dans un partenariat avec la Fondation dans deux domaines, témoignant de la diversification grandissante de ses axes d'intervention :

- La gouvernance mondiale, les questions de plaidoyer et les actions de communication ;
- Les coopérations dans les financements innovants pour le développement, la santé, le développement agricole et la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement, l'inclusion financière⁷⁹.

Les œuvres caritatives du couple Gates suscitent beaucoup d'intérêt, mais également, d'importantes critiques. Parmi les plus connues, citons celles publiées dans le Los Angeles Times en 2007, qui avait révélé le développement de campagnes de vaccination contre la poliomyélite et la rougeole au Nigéria et dans la sous région, en parallèle à des placements financiers auprès d'industries polluantes, notamment pétrolières, et donc néfastes pour la santé, l'une des principales raisons d'existence de cette institution. Il y a également les investissements dans le capital de Monsanto et les engagements financiers de Bill Gates en 2009 dans la perspective de soutenir des programmes d'aide aux agriculteurs africains et indiens au travers de la distribution de semences génétiquement modifiées.

On retiendra enfin, la critique régulièrement adressée à Bill Gates de suivre son propre agenda et de négliger, de fait les priorités fixées par les ODM ; de même qu'une fondation à vocation essentiellement familiale, beaucoup trop marquée par le rôle central de ses fondateurs.

De telles initiatives, si elles suscitent un intérêt et offrent des pistes d'action pour l'avenir, ne doivent cependant pas faire oublier qu'il s'agit de l'arrivée de nouveaux acteurs, eux aussi, chargés de défendre leurs intérêts, de promouvoir parfois, des actions caritatives de façade, de se donner bonne conscience ou de jouer sur la fibre sociale, dont on sait qu'elle participera de la « bonne image de marque » dont l'institution ou l'entreprise a besoin.

Le propos consiste donc ici à faire valoir l'intérêt de la présence de ces nouveaux acteurs, parce qu'ils représentent des moyens humains et financiers dont la coopération internationale manque par ailleurs ; parce qu'ils participent également d'une dynamique globale indispensable. Reste ensuite, pour eux, comme pour les autres, à questionner leurs pratiques et la manière de développer les échanges et les partenariats avec les traditionnels acteurs de la coopération internationale.

b. Le co-développement et la mobilisation des diasporas émigrés au nord

Au travers du co-développement, il s'agit d'évoquer ce que l'on voit de plus en plus poindre au sein même des pratiques de certains opérateurs, principalement la Coopération française, qui, au travers de plusieurs de ses programmes, fait valoir la nécessité de mieux organiser la dynamique « spontanée » générée par les phénomènes migratoires du sud vers le nord. En d'autres termes, trouver les moyens de tirer profit des synergies produites par les flux migratoires et les ressources financières qu'ils procurent aux communautés d'origine.

⁷⁹ Site web France Diplomatie, septembre 2011.

Donc, quelque chose qui renvoie encore aux moyens et aux hommes..., mais sur un terrain différent et complémentaire de celui évoqué ci-dessus, celui des diasporas et des solidarités familiales et communautaires.

En dehors de l'aspect éminemment politique de la question qui touche à l'émigration, notamment clandestine ; en dehors également de ce que cela dit de la difficulté financière rencontrée par les Etats du nord, contraints de mobiliser des ressources financières jusqu'alors ignorées, soulignons qu'il y a là, un champ d'investigation extrêmement intéressant pour l'avenir de la réflexion et de l'action : comment penser ou repenser les formes d'appui et d'accompagnement possibles de ces diasporas, en prenant en compte les spécificités culturelles de chacune d'entre elles ? On voit bien, comment, sur la question de l'aide au développement, les recherches anthropologique et historique pourraient enfin accompagner et éclairer l'action de manière nouvelle. Dès lors, sur le volet spécifique du co-développement et du rôle joué par les diasporas, deux pistes de recherche et d'action doivent être, à mon sens, approfondies :

- Celle tout d'abord du rôle que doit ou peut jouer la nécessaire prise en compte des paramètres historiques, ethnologiques et anthropologiques dans l'analyse d'un contexte et la mise en œuvre des politiques d'intervention. Ce qui revient à soulever et traiter l'indispensable question de l'altérité, en se demandant comment faire avec les spécificités de chaque société ou communauté ;
- Celle des projets et des mécanismes d'accompagnement à imaginer ensuite, pour démultiplier et améliorer l'impact des aides générées de manière « spontanée » par les diasporas.

Au terme des enjeux et des premières pistes de réflexion et d'action proposées pour la coopération internationale, nous voudrions en venir à présent au développement économique, la dimension territoriale de celui-ci et les enjeux essentiels d'une lutte contre la pauvreté qui s'inscrirait dans cette perspective.

II. LE TERRITOIRE AU CŒUR DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT

Assurément, les découvertes mises en avant par les économistes à propos des formes territorialisées de l'économie, notamment depuis la remise en question du modèle fordiste au nord, nécessitent qu'on revienne sur le contexte mondial et les avantages d'un développement économique territorialisé.

1. Le contexte mondial : le temps des retournements

Depuis les années 1980 et l'accélération de la mondialisation, la question du développement territorial n'a jamais été aussi présente dans les analyses et les politiques publiques mises en œuvre à l'échelle internationale. Comme évoqué dans la première partie du document, la crise du système fordiste à la fin des trente glorieuses a révélé des territoires jusqu'alors restés à l'écart du processus dominant d'industrialisation et d'urbanisation. Elle a également mis en avant des modes de production ancrés dans l'histoire et l'espace, fonctionnant sur la base de spécificités sociales, culturelles et économiques. Ainsi, dans la continuité des

découvertes faites en Italie et en France au début des années 1980, des travaux de recherche ont révélé l'existence de formes de développement différentes de celles proposées par la grande production dans un nombre élevé de pays développés, témoignant par là même de l'importance des formes alternatives au modèle. A titre d'illustration, B. Harrisson et M. Storper (1992) identifient 24 types de systèmes territoriaux, tantôt ancrés dans l'histoire du lieu, tantôt insérés dans un milieu innovant : districts industriels, pôles technologiques (Silicon Valley, Road 128, etc.).

Pendant un temps, on aurait pu croire à la découverte de systèmes de production exclusivement localisés au nord, dans les pays riches, révélant à leur manière, le maintien de formes anciennes de développement industriel, ou à l'inverse, préfigurant de nouvelles formes d'organisation des activités économiques. Deux mouvements différenciés, mais ayant pour point commun de se distinguer du modèle fordiste et donc, à leur manière, de révéler la crise de ce dernier. Mais très vite, des travaux menés dans les pays en développement montrent que ces formes spatiales de l'organisation économique ne sont pas l'apanage des pays riches. Au contraire, cette autre partie du monde peut elle aussi être très largement concernée par le phénomène.

Pour faire référence à l'industrie tout d'abord, C. Courlet (1996, 2006) et alli, révèlent l'existence de systèmes productifs locaux à Fès (cuir), à Tanger (textile/habillement) ou à Casablanca (Y. Moflih, 2006) au Maroc, à Ksar Hellal et Sfax en Tunisie. B. Azevedo contribue également à découvrir l'industrie de la chaussure dans la vallée du Rio Dos Sinos au Brésil. H. Schmitz⁸⁰ évoquera à son tour de nombreuses expériences dans la mécanique à Kumasi au Ghana, la chaussure avec le Novo Hamburgo au Brésil, la bonneterie à Tirripur en Inde du sud, l'industrie localisée des meubles en Egypte, le cluster de El Porvenir spécialisé dans la chaussure à Trujillo au Pérou. Des modèles de développement dont les formes et les caractéristiques rappellent celles observées dans les pays riches au même moment.

En parallèle au modèle industriel, J. Muchnik (2002) témoigne de l'existence de systèmes agro-alimentaires dans le monde rural, eux aussi localisés (SYAL). S. Fournier, D. Requier-Desjardin (2002) et B.G. Hounmenou (2006) étudient à ce propos des formes d'organisation spécifiques au sein du secteur agro-alimentaire au Bénin. Il en est de même de F. Boucher avec l'industrie fromagère au Pérou. De telles découvertes sont à rapprocher de celles de G. Lazaref (2008) effectuées plus récemment en Méditerranée, avec l'existence de poches de développement économiques centrées sur des spécialisations locales, misant sur les labels de qualité, les produits d'origine contrôlée, la certification biologique, le tourisme à la ferme, etc... Observées essentiellement au nord de la Méditerranée, elles commencent également à prendre de l'ampleur dans les pays du sud et de l'Est du pourtour méditerranéen.

Pour terminer, il nous paraît essentiel d'introduire la problématique de l'économie informelle dans les découvertes réalisées par les économistes et les sociologues du territoire. Très largement présente dans les pays en développement, elle représente selon B. Pecqueur (2004), la figure la plus évidente du développement territorial. Elle « *constitue une base du développement local dans la mesure où elle reprend les caractéristiques évoquées*

⁸⁰ Cité par Pecqueur B, « Quel tournant territorial de l'économie mondiale globalisée », 13p, www.defi-univ.org/IMG/pdf/Pecqueur.pdf

plus haut à propos des SYAL : création d'économies externes, utilisation de connaissances non transférables et modes spécifiques de régulation communautaire »⁸¹. Même si le monde de l'informel montre de nombreuses limites au développement (pas d'accumulation forte de capital, pas d'incitation au progrès), il est une réalité des formes « territorialisées du développement ».

Une telle perspective nous renvoie à ce que S. Latouche (2004) évoque dans « Survivre au développement » à propos des « naufragés du développement », ceux qui se trouvent exclus du système et qui vivent dans des sociétés où « *l'économie n'est pas autonomisée en tant que tel. Il est dissous, incorporé dans le social et en particulier dans les réseaux complexes qui structurent les cités populaires de l'Afrique. C'est la raison pour laquelle le terme de société vernaculaire est plus approprié pour parler de cette réalité que celui d'économie informelle* ». Une société fonctionnant en réseaux sous la forme d'une économie néo-clanique, « *Une forme locale d'après-développement forcé* »⁸².

Au travers de ce rapide et partiel tour d'horizon, la question des systèmes productifs locaux, et plus globalement, la territorialisation des activités économiques, n'est pas l'exclusive des pays riches. Pour C. Courlet (2010), « *l'une des tendances les plus remarquables dans beaucoup de pays en développement, ces dernières années, a été l'émergence d'une industrialisation basée sur le travail artisanal, le savoir-faire local et la culture locale. Depuis l'après-guerre, dans l'essentiel de la littérature sur le développement, ce type d'activité économique était plus ou moins vu comme l'antithèse du progrès économique. Il était relégué au domaine de l'arriération et de l'archaïsme comme quelque chose qui entravait la marche en avant vers la modernisation et qui serait sans doute balayé à mesure qu'une force sociale purement mythique rationaliste et universaliste introduirait le vrai développement. Le développement localisé est un phénomène significatif dans les pays en développement, notamment sous la forme de systèmes locaux de production à petite échelle* »⁸³. Le phénomène, sous des formes diverses et variées existe donc bien à l'échelle planétaire, renvoyant le système fordiste à une parenthèse, un temps de l'histoire, plutôt qu'à un modèle inéluctable et universel, sorte d'aboutissement de l'évolution de nos sociétés.

Après être revenu rapidement sur cette montée en puissance de phénomènes qui concernent à ce jour aussi bien le nord que le sud, évoquons à présent les avantages mis en avant par les uns et les autres.

2. Les avantages de l'alternative des systèmes territorialisés au sud

Comme le suggère B. Pecqueur (2004), il y a nécessité de penser de nouvelles formes de développement, car dans « *le contexte de la globalisation, les solutions libérales situées dans le seul cadre macro-économique ne paraissent pas de nature, à elles seules, à apporter des*

⁸¹ Pecqueur B, « Le développement territorial, une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du sud », in Antheaume B., Giraut F., Le territoire est mort, vive les territoires », IRD Editions, 2004, p310.

⁸² Latouche S, Survivre au développement, Editions UNESCO, Mille et une nuits, 2004, pp107 à 109.

⁸³ Courlet C, « Penser le développement depuis le district », in Bagnasco A., Novarina G., Courlet C., Sociétés urbaines et nouvelle économie, l'Harmattan, Collection « La librairie des humanités », 2010, p 113

solutions novatrices au besoin de développement »⁸⁴. Le développement territorial apparaît donc à sa manière comme une alternative, où à défaut comme un modèle à combiner à d'autres. D'où l'intérêt de se pencher sur les avantages de cette forme territorialisée du développement dans des contextes de grande pauvreté, particulièrement en Afrique.

a. « Un système productif territorialisé » plus à même de favoriser les processus de développement économique ?

Parmi les explications que l'on donne à la difficulté d'entreprendre dans des contextes de grande pauvreté, les développementalistes font généralement valoir la combinaison d'un certain nombre de facteurs : le manque de formation, l'absence de capital et la difficulté d'investissement, l'existence de savoir-faire traditionnels non adaptés aux règles modernes de la productivité, la faiblesse des débouchés commerciaux à l'échelle locale, etc...

Or, l'étude des systèmes productifs locaux dans les pays en développement (Courlet, 2010) montre que le décollage économique est malgré tout possible. La concentration géographique et sectorielle de firmes, la production à petite échelle, l'intensité du travail combinée à des formes traditionnelles d'industrialisation permettent, en effet, de pallier à plusieurs des difficultés évoquées ci-dessus :

L'absence de capital au départ et la difficulté d'investissement peuvent ainsi être résolues par la famille et la présence associée de petits entrepreneurs ou travailleurs indépendants capables de répondre aux différentes étapes du processus de fabrication, puis de commercialisation, évitant à ces derniers d'investir lourdement sur l'ensemble du processus de fabrication et de commercialisation d'un produit. J'aurai l'occasion de revenir sur ce point dans le paragraphe suivant, pour montrer en quoi, les spécificités de ce système de production pourraient être corrélées avec ce que je souhaite promouvoir dans le domaine spécifique de l'emploi et la valorisation de filières économiques dans des contextes de pauvreté.

A côté de la question du capital et de l'investissement, les théoriciens des systèmes productifs locaux insistent sur l'intérêt de limiter le risque encouru par celui qui entreprend, surtout dans des contextes économiques et sociaux où les systèmes de protection (assurance professionnelle, protection sociale) n'existent pas. Là encore, le climat culturel et les liens entretenus par les entrepreneurs permettent de répartir les risques encourus et de ce fait, de favoriser l'initiative. Une telle perspective est assurément intéressante, surtout pour accompagner la difficulté d'investir évoquée ci-dessus.

Pour finir, il y a les savoir-faire traditionnels et le lien que les SPL permettent parfois de faire entre la tradition et la modernité. Un processus qui permet de valoriser les savoir-faire traditionnels, de les re-introduire dans de nouveaux modes de production, et, pour reprendre l'expression de C. Courlet, de « ré-inventer l'innovation ».

L'étude des systèmes productifs locaux dans les pays en développement permet donc d'observer des formes d'organisation économique alternatives au système fordiste,

⁸⁴ Pecqueur B., Op cit., 2004

empreintes de formes d'organisations traditionnelles et d'adaptation aux règles du marché économique moderne. De même, l'économie informelle peut être un moyen d'initier des dynamiques économiques novatrices et intéressantes. Reste à voir comment ces systèmes de production peuvent entrer dans un processus de croissance et répondre à la préoccupation soulevée par B. Pecqueur, celle de « *maintenir la différenciation des produits fabriqués pour ne pas être soumis aux aléas de la concurrence dans une économie de plus en plus globalisée* »⁸⁵.

Après avoir mis en avant les avantages que représentent les SPL ou toute forme de développement fortement territorialisée dans les pays du sud, nous voudrions interroger l'approche territoriale au regard de la capacité d'A. Sen et de l'économie résidentielle mise en avant par L. Davezies.

b. Les territoires, lieu d'expression de la capacité

La réalité d'un développement territorialisé, nous renvoie en effet à une notion qui irrigue aujourd'hui la littérature sur le développement humain et la lutte contre la pauvreté. La révolution paradigmatique à laquelle nous convie A. Sen, consiste à penser, (contrairement aux économistes néo-classiques qui pensent qu'un agent - individu, Etat, marché, etc. - est réellement autonome dès lors qu'il est dégagé de toute contrainte ou interférence extérieure limitant ses choix ou son action), que l'autonomie d'un individu, d'un groupe humain ou d'une entité territoriale, est à définir par référence aux « capacités » qui conditionnent le caractère opérationnel des choix pris par chaque agent. En d'autres termes, si certaines capacités font défaut à une personne, il est trompeur de lui donner le droit d'agir en tant que personne pleinement autonome. Ce qui revient à dire que la « capacité » se distingue de la « capacité », de par la différence qu'elle fait entre droits ou libertés « formels » et droits ou libertés « réels ».

Une telle perspective renvoie au rôle que les pouvoirs publics doivent jouer pour permettre d'optimiser les possibilités de chaque individu ou communauté. Mais elle renvoie aussi au rôle que peut jouer le territoire dans le renforcement des capacités des agents économiques. Les réseaux professionnels, les complémentarités de savoir-faire, les échanges de service dont nous venons de parler à propos des SPL, sont autant de formes d'organisation susceptibles de favoriser la liberté « réelle » d'entreprendre des individus. D'où la nécessité, du point de vue des pouvoirs publics, d'accompagner les acteurs dans leur capacité de choix et d'action, mais aussi d'accompagner les territoires pour leur permettre d'avoir les capacités nécessaires à leur développement.

Doit-on aller jusqu'à penser la nécessaire organisation d'un « capital social », né souvent de manière informelle dans les Systèmes Productifs Locaux ? Là, est un autre débat. Autant, les pouvoirs publics doivent être en mesure de renforcer la capacité des acteurs et des territoires, autant, il est difficile de savoir si les échanges de savoir-faire et de services, les réseaux de solidarité, nés de manière informelle, doivent être mieux organisés et structurés. Une telle perspective mérite en tout cas d'être sérieusement étudiée et débattue au cas par cas, avant toute action qui pourrait être déstabilisatrice.

⁸⁵ Pecqueur B, Op cit., 2004

c. Une économie résidentielle envisageable ?

En complément des formes de développement territorial reposant exclusivement sur un système productif, L. Davezies nous fait valoir la nécessité de penser un développement territorial fondé sur un système productivo-résidentiel. Selon lui, la théorie du développement local se heurte aujourd'hui à un problème de taille. *« Au début du XX siècle, le sociologue allemand Werner Sombart a théorisé un modèle d'explication de la croissance locale qui dit, en substance, qu'un territoire se développe comme un ménage, en fonction du revenu qui y rentre. Dans un ménage, ce revenu peut provenir des salaires du couple, de ses biens immobiliers, des prestations sociales et des retraites qu'il touche, ou même de la vente des bijoux de famille ! C'est la même chose pour le territoire : le revenu basique, qui vient de l'extérieur, détermine son développement, par des effets multiplicateurs sur l'activité économique »*⁸⁶.

Or, l'absence de données permettant de mesurer le revenu sur le territoire, a longtemps conduit les économistes à utiliser l'emploi comme instrument de mesure. A cette époque, l'analyse de la croissance locale par l'intermédiaire de l'emploi exportateur était recevable, car les revenus d'une ville étaient en effet liés à son activité exportatrice. La socialisation et le budget de l'État étaient d'un niveau faible. De même, la mobilité des personnes était réduite. Mais il n'est plus possible aujourd'hui de considérer que le revenu local n'est généré que par l'activité productive. Pour comprendre le développement territorial, on ne peut plus faire autrement que prendre en compte la formation des revenus sur le territoire.

Ainsi, L. Davezies nous montre comment l'étude du développement régional en France révèle l'existence d'une opposition forte entre des régions productives, confrontées à des difficultés en terme d'emploi, de revenu et de cohésion et des régions où cohabitent une économie productive et une économie résidentielle qui maintiennent à elles deux un environnement économique local favorable et constituent un minimum de développement garanti. *« La croissance des entreprises est favorisée, dans un territoire, par un humus de services publics et privés. L'économie résidentielle permet d'absorber les chocs et de maintenir ce terreau du développement productif »*⁸⁷.

Peut-on alors considérer que l'économie résidentielle, qui renverse les schémas établis de la croissance et du développement jusqu'alors tournés vers la production et qui montre que le développement territorial peut également être généré par d'autres formes (emplois de services, emplois domestiques, etc...) est applicable aux pays en développement, principalement l'Afrique ?

Dans le contexte actuel, il est difficile de se situer dans la même perspective que L. Davezies. Dans les pays pauvres, l'Etat dispose de peu de moyens, ce qui veut dire que les emplois publics dans l'action sociale et les services à la personne sont également peu importants. Par ailleurs, la consommation intérieure est de faible niveau, renvoyant à la difficulté pour les territoires de produire de la richesse. Le développement paraît donc passer par un

⁸⁶ Davezies L, Le développement local revisité, Les amis de l'école de Paris, Séminaire «Entrepreneurs, Villes et Territoires », séance du 3 avril 2002, p7.

⁸⁷ Davezies L, op cit., 2002

système productif tourné vers l'extérieur. Par ailleurs, si nous raisonnons en termes quantitatifs, l'analyse proposée par L. Davezies se heurte à un problème de taille : la difficulté d'obtenir les statistiques adéquats, de la même manière que les économistes l'avaient rencontré à propos des pays riches il y a un demi-siècle. Sans compter le problème de l'économie informelle qui renvoie à l'existence de nombreux échanges parfois monétarisés, parfois non monétarisés.

De notre point de vue, l'économie résidentielle est une réalité des territoires en Afrique, mais sous des formes qui ne sont ni réellement mesurables, ni directement productrices de richesses : échanges de services, solidarités intergénérationnelles, etc.... Autant de formes d'organisations dans des contextes où la tradition s'associe à la modernité, où le développement vient parfois se confronter à la survie, renvoyant à l'idée que sans eux, la situation n'en serait que bien plus difficile.

Reste tout de même à relativiser ce point de vue dans certains contextes : ceux où le tourisme est présent et ceux où les diasporas d'émigrés jouent un rôle important auprès de leur famille et communauté d'origine : aide financière, financement de projets et d'équipements communautaires, etc.

Si le développement « territorialisé », sous la forme des districts, SPL, clusters, SYAL, etc... existe à ce jour aussi bien au nord qu'au sud ; si celui-ci offre une perspective intéressante et pertinente pour les pays en développement, si la notion de « capacité » créée par A. Sen peut être prise en compte dans les politiques d'aide, venons en maintenant à la problématique de l'emploi des plus pauvres et la manière de l'accompagner dans cette perspective.

III. LES ENJEUX DE L'AIDE A L'EMPLOI DES PLUS PAUVRES DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE TERRITORIALISÉ

Comme évoqué en amont, la question de l'emploi doit être placée au cœur des politiques de développement local. On ne peut en effet lutter contre la pauvreté, chercher à atteindre les ODM sans mettre au centre des politiques publiques et des programmes d'aide au développement, la possibilité pour les plus pauvres, de bénéficier d'un travail et de revenus permettant d'assurer leur propre existence. Or, il faut bien reconnaître que l'appui à l'emploi des plus démunis et les mécanismes d'aide sensés favoriser l'insertion par l'économique, sont encore peu nombreux. Ceux que l'on repère le plus fréquemment consistent à accompagner les travailleurs indépendants ou les coopératives à partir d'un outil, le micro-crédit, et d'un ensemble de mécanismes afférents : la formation professionnelle, l'accompagnement technique de l'entreprise, etc...

Au regard de cet appui, il ne s'agit nullement de penser comme certains ont eu tendance à le faire (SIAP-Banque mondiale), que le micro-crédit constitue la chance la plus importante d'atteindre les ODM, notamment parce qu'il serait à l'origine d'un cercle vertueux permettant d'emprunter pour investir, puis, de capitaliser à la fois sur le plan matériel (outil de production, biens d'équipements domestiques) et humain (formation, éducation, santé). Ce n'est pas de cet enchaînement vers le progrès auquel nous voulons nous référer car à

l'heure actuelle, rien ne dit, pour reprendre les propos de E. Duflo⁸⁸, que le micro-crédit a un effet en cascade sur l'ensemble des indicateurs du développement humain.

Il ne s'agit pas non plus de mettre le micro-crédit au banc des accusés, en se référant aux profits importants que réalisent certaines institutions de micro-finance perçues comme des usuriers plus que comme des œuvres bienfaitrices ou en évoquant le surendettement de micro-entrepreneurs.

Il s'agit pour l'heure, de rappeler trois éléments essentiels, qui doivent obliger à prendre en compte le micro-crédit et à réfléchir à la manière de le rendre plus efficace.

Le premier, c'est la forme dominante de l'emploi dans les contextes de grande pauvreté qui reste encore très majoritairement celle du travailleur indépendant⁸⁹ ;

Le deuxième, c'est la grande vulnérabilité des agents économiques (mauvaise récolte, maladie, accident, vol, etc.) qui peut facilement causer la perte de toute entreprise ;

Le troisième, c'est la forte médiatisation du micro-crédit qui fait oublier que seuls 190 millions de pauvres à l'échelle planétaire⁹⁰ sont bénéficiaires de cet outil et qu'en Afrique, c'est 90% de la population qui se trouve aujourd'hui exclue du système bancaire.

Trois éléments essentiels donc, qui font penser que le débat qui oppose les tenants du micro-crédit à ceux qui le vilipendent, doit plutôt se centrer, non pas sur le principe même de son existence, mais sur la manière d'en améliorer le fonctionnement. C'est pourquoi, je vais revenir sur les origines de son développement et ses caractéristiques actuelles, avant de montrer en quoi cette forme d'accompagnement peut démultiplier ses effets dès lors qu'on l'inscrit dans une réflexion trop largement négligée jusqu'alors : celle d'un développement économique territorialisé.

Au travers de l'aide à l'emploi, il y a une manière d'accompagner les individus et les groupements professionnels pour leur permettre de sortir de la grande pauvreté économique. Pour cela, les outils mis à disposition des populations doivent s'inscrire autant que possible dans une démarche de développement et de valorisation de filières économiques basées sur les spécificités territoriales, voire même, dans certains cas, en appui à des systèmes productifs locaux déjà existants ou à faire naître.

1. Rappels sur les origines du micro-crédit en Afrique

Afin d'évoquer les origines et les évolutions du micro-crédit en Afrique, il faut tout d'abord revenir sur un concept qui reste assurément flou.

Le micro-crédit est en effet habité par une vocation sociale soumise à des contraintes économiques. La vocation sociale, c'est celle de permettre aux plus pauvres d'accéder à

⁸⁸ Cf les deux toutes premières évaluations internationales réalisées en Inde et aux Philippines par l'équipe de E. Duflo au MIT.

⁸⁹ La part des travailleurs indépendants en milieu urbain est toujours supérieure à 50% dans les pays du sud, alors qu'elle est de 12% dans les pays de l'OCDE. Et dans les régions rurales, la part des ménages à leur compte est encore plus importante.

⁹⁰ Parmi les 190 millions de bénéficiaires du micro-crédit, 128 millions gagnent moins de 1,25 dollar par jour. Le montant moyen des prêts est de 300 dollars dans les pays en développement. Les trois-quarts des clients sont des femmes, Source : Baromètre de l'entrepreneuriat social en 2011.

l'emprunt, afin, généralement, d'entreprendre. Un outil qui permet donc de lutter contre la discrimination économique et sociale d'un système bancaire classique, destinant ses services aux personnes et ménages des classes sociales moyennes et supérieures à priori plus solvables. Les contraintes économiques, ce sont celles d'un service qui se doit d'être viable, assurant la pérennisation des institutions de micro-finance distributrices de prêts et de services financiers aux plus pauvres. Une préoccupation humaniste et des impératifs économiques qui font qu'il est difficile de fixer les limites entre les deux et de définir correctement ce que doit être un micro-crédit, notamment au regard de son montant, des taux d'intérêt pratiqués et des durées de remboursement.

A cette préoccupation qui renvoie aux interrogations que l'on adresse également aux principes mêmes de l'économie sociale et solidaire, il faut ajouter un problème qui ne cesse de faire débat : Doit-on compter sur une épargne existante avant de pouvoir initier une dynamique de prêts ? Peut-on se fier uniquement à la capacité des emprunteurs à créer de la richesse et se projeter ainsi dans l'avenir sans compter sur les actifs existants qui assurent un filet de sécurité ?

La question est loin d'être tranchée à ce propos. Lourde de conséquence, elle renvoie à la préoccupation sociale du micro-crédit, son intention de lutter contre la pauvreté, et les populations qui peuvent en être bénéficiaires. S'assurer de bénéficier d'une épargne préalable à l'emprunt n'exclue-t-il pas les plus pauvres de l'outil ?

Une telle ambiguïté a sans doute participé au fait qu'en Afrique, l'histoire et le présent de la micro-finance soient peu connus, comparés en tout cas aux autres régions du monde, notamment l'Amérique latine ou l'Asie. Pourquoi ? parce que sur ce continent (Ouedraogo, Gentil, 2008), les Coopératives d'Épargne et de Crédit (COOPEC), qui représentent un réseau important d'institutions bancaires, ne sont pas toujours considérées comme des institutions de micro-finance. Favorisant l'épargne préalable au crédit, elles ne visent, selon certains, que les classes moyennes ayant déjà une capacité d'épargne. Ce qui n'est plus tout à fait exact aujourd'hui.

En attendant, l'histoire de la micro-finance est bien antérieure à la Grameen Bank. Selon les mêmes auteurs, la caution solidaire d'un groupe d'entrepreneurs a été expérimentée dès 1956 au Cameroun, et les premières coopératives d'épargne et de crédit ont été créées au Ghana dès 1956. Elles se sont ensuite plus largement développées, notamment dans les années 1970, au moment où les banques centrales et les banques agricoles des pays africains se trouvaient fortement endettées. Regroupées en fédérations, notamment pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, elles ont eu pour objectif principal de sécuriser l'épargne, et, à partir de là, de favoriser le développement du crédit. Ceci étant, ce n'est que dans les régions où le revenu était significatif, que le crédit a pu se développer.

A côté des coopératives d'épargne et de crédit, l'Afrique a également initié des mécanismes de prêts informels. Parmi ceux-ci, la tontine, qui n'est pas une spécificité africaine, mais qui est cependant la forme dominante des mécanismes de prêts non officiels, se présente sous la forme de trois modèles : la mutuelle, la tontine commerciale et la tontine financière.

La mutuelle constitue la forme la plus répandue des tontines. Elle repose sur la solidarité entre des membres issus de la même famille, d'un même clan, du même village ou quartier

ou de la même corporation professionnelle. Elle peut être définie comme un fonds d'épargne rotative où les levées bénéficient à chacun des sociétaires selon un ordre préétabli. Chacun peut ainsi prêter et emprunter et remplacer une créance par une dette. Ces créances et ces dettes ne sont assorties d'aucun intérêt. L'accumulation n'est ici que temporaire.

Dans la tontine commerciale, les fonds sont collectés par un tiers qui joue le rôle de banquier, prélevant une commission pour le service qu'il rend. Ce type de tontine se présente ainsi sous une forme bien différente de la mutuelle, puisqu'il s'agit le plus souvent d'un accord entre un « banquier ambulant » et son client qui n'a, comme seule possibilité, que de mettre en concurrence les banquiers qui se présentent à lui, notamment, vis-à-vis du taux d'intérêt pratiqué, soit pour garder l'argent mis en sécurité, soit pour emprunter.

Contrairement aux tontines commerciales, les dépôts effectués auprès des tontines financières, sont régulièrement mis aux enchères. Le participant le plus offrant paie donc un intérêt pour emprunter l'argent de la tontine. Le taux diminue à mesure que les tours se succèdent puisque les candidats sont de moins en moins nombreux et que la durée restant à courir est de plus en plus courte. Le produit de ces enchères est ensuite réparti entre les participants qui, quelle que soit leur mise, se trouvent rémunérés en fonction de leur versement. Cette forme de tontine est très présente au Cameroun où elle est pratiquée par les Bamiléké. Elle s'étend désormais à plusieurs pays voisins comme le Bénin, la République de Centrafrique ou le Burkina Faso. Les sommes mobilisées et le montant des prêts accordés sont extrêmement variables. Ils peuvent aller de 1000 à 5000 CFA⁹¹ pour les tontines des ménagères à 50 000 000 CFA pour les grands commerçants.

Pour finir, précisons que l'histoire récente, particulièrement celle des vingt dernières années, a vu les banques centrales et un certain nombre de banques commerciales prendre de plus en plus d'importance, notamment pour élargir leurs clientèles, particulièrement en milieu urbain. En parallèle, les bailleurs de fonds et un certain nombre d'ONG ont initié des programmes d'appui aux Institutions de Micro-Finance locales (IMF), permettant ainsi de développer et structurer un peu mieux l'offre de la micro-finance.

2. Situation actuelle

Aujourd'hui, seuls 4% de la population du continent possèdent un compte en banque et seulement 1% des Africains a déjà négocié un prêt ou une autre forme de crédit auprès d'une institution financière formelle⁹². De tels taux témoignent de la présence d'un réseau d'institutions de micro-finance et de mutuelles extrêmement faible, qui couvre très mal les besoins, aussi bien sur le plan spatial, entre le milieu rural et la ville, que par la nature des prestations offertes.

Par ailleurs, l'enquête annuelle réalisée par CGAP⁹³ (2009) à l'échelle internationale, révèle que l'Afrique subsaharienne est en 4^{ème} position des aires géographiques concernées par les bailleurs de fonds et les investisseurs dans le domaine de la micro-finance, derrière l'Asie du

⁹¹ 1000 francs CFA = 1,52 €

⁹² Afrique Avenir, 25 mai 2009

⁹³ CGAP : Consultative Group To Assist the Poor

sud, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, l'Amérique latine et les Caraïbes. Ainsi en 2008, 47 institutions (33 bailleurs de fonds et 14 investisseurs) avaient engagé 1,97 milliard de dollars en faveur de cette partie du continent africain, soit 13% des fonds engagés dans le monde. Parmi les sources de financement les plus conséquentes, on retiendra, contrairement à d'autres régions, le rôle essentiel des bailleurs (74% des montants financiers engagés) devant les investisseurs, avec un rôle toujours très important de la BAD⁹⁴ et du FIDA⁹⁵, qui à eux seuls, totalisent 26% des engagements financiers. On trouve ensuite, mais loin derrière, la GTZ⁹⁶, l'AFD-PROPARCO⁹⁷, DFID⁹⁸, KfW⁹⁹, Banque mondiale. En terme de pays destinataires, 5 pays se détachent nettement des autres : l'Ouganda, le Kenya, le Ghana, l'Éthiopie et le Mozambique qui ont reçu 33% des engagements à eux seuls. L'Afrique subsaharienne est donc moins concernée que les autres régions du monde par les bailleurs de fond, et cet écart ne montre pas des signes de diminution. Au contraire, la croissance 2007-2008 a été de 13% pour l'Afrique, quand elle était de 24% pour l'ensemble. Et puis, signe que la question de la micro-finance est ici plus compliquée qu'ailleurs, elle est celle qui, avec l'Asie du Sud, est surtout aidée par les bailleurs, et non les investisseurs.

Afin d'organiser le développement progressif de la micro-finance et d'éviter au mieux les dérapages d'institutions frauduleuses, certains pays se sont dotés d'un dispositif législatif et réglementaire. A titre d'illustration, les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)¹⁰⁰ ont adopté une loi commune, appelée loi « Parmec », issue du « Projet d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Épargne et de Crédit » soutenu par la Coopération canadienne (Ouedraogo, Gentil, 2008) qui fixe le cadre réglementaire de la micro-finance dans les pays de l'Union et établit la liste des coopératives, mutuelles, associations et sociétés commerciales agréées.

3. Limites observées

a. L'accompagnement financier en milieu rural

En Afrique subsaharienne, l'une des principales limites mises en avant par les observateurs concerne l'inadéquation des services financiers offerts par les IMF aux besoins spécifiques du monde agricole et rural. Pour revenir sur l'histoire évoquée plus haut, le processus de libéralisation économique et financière a eu un impact très important sur le système bancaire et le financement en milieu rural. Ainsi, à titre d'illustration, chaque pays de l'UEMOA disposait dans les années 1960-1970, d'une banque agricole et d'une banque de développement. Ces banques avaient accumulé des impayés, qui ont fini par absorber leurs fonds propres et provoqué leur faillite. Seules trois banques agricoles et une banque de développement sur quatorze survécurent ainsi aux ajustements structurels (Lesaffre, 2000). Quant aux banques commerciales, préoccupées par la difficile maîtrise des risques agricoles

⁹⁴ BAD : Banque africaine de Développement

⁹⁵ FIDA : Fonds International pour le Développement Agricole

⁹⁶ GTZ : Coopération technique allemande, devenue GIZ aujourd'hui

⁹⁷ AFD-PROPARCO : Agence Française de Développement et son Institution financière de développement (détenue conjointement par l'AFD et des actionnaires privés au nord et au sud).

⁹⁸ DFID : Department for International Development / Ministère britannique du Développement International

⁹⁹ KfW : Banque publique allemande

¹⁰⁰ l'UEMOA regroupe le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

et l'absence de garanties offertes par les agriculteurs, elles investissent globalement peu en zone rurale. A titre d'illustration, D. Lesaffre recense en 2000, une offre globale de crédit au secteur agricole des pays de l'UEMOA qui ne dépasse pas 14% de l'offre globale de ces banques. Face à la faiblesse du système bancaire, que ce soit pour les raisons évoquées ou pour leur incapacité à évaluer correctement les besoins des agriculteurs (Nowak, 2005), le développement de la micro-finance va apparaître comme une alternative possible.

Cependant, plusieurs raisons sont généralement mises en avant (Niyongabo, 2008 / Lapenu, 2008), Nagarajan et Meyer, 2005 / World Bank, 1998) pour expliquer les difficultés de financement par les IMF en milieu rural et agricole :

- Il y a tout d'abord la dispersion territoriale, la faible densité et l'hétérogénéité des populations, le manque d'infrastructures de transports et de communication qui rendent l'accès difficile aux services financiers et génère des coûts supplémentaires qui se répercutent sur les clients.
- Il y a ensuite les risques liés à l'activité agricole : sécheresse, épizootie, fluctuation des prix, qui fragilisent considérablement le secteur et sa capacité à rassurer les institutions bancaires, sans compter l'existence fréquente de régions où l'agriculture est d'abord et avant tout une agriculture d'auto-subsistance, faiblement tournée vers la commercialisation des produits.
- Il y a encore la faible organisation de la plupart des filières qui empêche d'imaginer un encadrement alternatif et des possibilités de garantie corporative.
- Il y a enfin le fait que, dans les zones rurales les plus reculées en tout cas, le crédit renvoie à la nécessité de se projeter dans le temps, dimension totalement abstraite de l'existence pour des populations qui ont une toute autre appréhension du lendemain que la nôtre.
- Pour finir, retenons le manque de vigilance de certaines institutions de micro-finance subventionnées ou de certains programmes financés par les bailleurs, qui ne se sont pas toujours assurés de la capacité de remboursement des bénéficiaires, ou pire, ont produit un discours ambigu, confondant don et prêt, jusqu'à les décrédibiliser aux yeux de leurs bénéficiaires qui sont restés dans la logique de l'assistanat et le non-remboursement des prêts contractés.

Ainsi, pour les institutions de microfinance, les risques de financement du secteur agricole et plus globalement du secteur rural, sont évidents. C'est pourquoi, elles adoptent un certain nombre de stratégies visant à minimiser les risques : faible montant des crédits alloués, concentration sur les crédits de court terme, diversification du portefeuille des prêts et priorité accordée aux grandes exploitations agricoles au détriment des petits paysans (Yaron, 1992 / Servet, 1996 / Wampfler, 2000). Autant d'instruments ou de règles de fonctionnement qui visent à garantir les remboursements et limiter les risques, mais qui de ce fait, sont parfois en totale inadéquation avec les besoins de la population locale. Sans compter les coûts liés au développement des services financiers, qui se reportent sur les taux d'intérêt pratiqués.

Au final, c'est là, en milieu rural, dans des contextes économiques et sociaux particulièrement délicats, que le micro-crédit est souvent le plus inaccessible et le moins compétitif. Situation particulièrement paradoxale au regard de la vocation sociale de cet outil sensé être destiné aux plus pauvres.

b. L'accompagnement financier en milieu urbain

Même si « le micro-crédit des villes » possède des caractéristiques communes avec le milieu rural, il n'en demeure pas moins qu'il se caractérise par un certain nombre de singularités.

La première tient à la proximité du client avec les IMF, qui permet d'imaginer un accompagnement plus fréquent et des coûts plus compétitifs dans la gestion de l'outil. La seconde tient à la présence de clientèles, souvent fragiles sur le plan économique, mais peu soumises aux aléas saisonniers de l'activité agricole en milieu rural. La troisième tient à la large panoplie de clientèles : petits commerçants, artisans, vendeurs de rue, services tertiaires, etc. qui permet aux IMF d'envisager le soutien à des projets beaucoup plus diversifiés. Il y a enfin des activités qui, dans leur ensemble, sont plus rapidement opérationnelles, générant des revenus et donc des remboursements dans un laps de temps plus court. C'est en tout cas les avantages que font généralement valoir les IMF impliquées en milieu urbain.

Ceci étant, n'oublions pas que la spécificité de la ville, c'est aussi la difficulté de soutenir des entrepreneurs sur des segments de marchés compétitifs et innovants.

Combien voit-on en effet de petits commerces vendant les mêmes produits ? Combien voit-on d'ateliers d'artisans fabriquant et commercialisant les mêmes objets ? De telles observations renvoient à la difficulté récurrente d'écouler les marchandises ou les productions, et du coup, à la difficulté de dégager des bénéfices suffisants pour se rémunérer. L'une des premières caractéristiques du micro-crédit en milieu urbain est donc liée au financement de projets porteurs, sur des secteurs innovants, susceptibles de permettre à leurs bénéficiaires de passer à la vitesse supérieure.

4. Le développement local : grand oublié des politiques d'accompagnement de l'emploi et des PME dans des contextes de grande pauvreté

Beaucoup d'experts et de praticiens voient dans le micro-crédit un facteur essentiel de développement local. Or, de la même manière que le micro-crédit n'est pas en capacité de démontrer qu'il a des effets induits sur l'éducation, la santé et le reste, en tout cas à court terme, rien ne nous fait dire, aussi curieusement que cela puisse paraître, que ce dernier et les mécanismes d'insertion par l'économie favorisent le développement local.

Plusieurs raisons nous conduisent à penser cela :

- Il y a tout d'abord un grand nombre de prêts, qui, accordés aux plus pauvres, s'inscrivent dans le court, voire le très court terme, permettant aux bénéficiaires, de « faire la soudure » avec la récolte à venir, de réparer une machine en panne, d'acheter un bien d'équipement

domestique. Bref, un prêt fort important pour celui qui réussit à en profiter, mais qui n'est pas en mesure de générer un processus d'investissement ou d'augmentation de la productivité. Un instrument donc, qui permet de faire face aux difficultés, mais qui n'est pas, compte tenu de la spécificité du contexte, en mesure d'initier ou d'impacter sur le développement local. Ainsi, E. Duflo nous indique que « *le microcrédit, par ses règles actuelles, est plus adapté à financer des activités familiales qui vivent que de véritables entreprises créant des emplois* »¹⁰¹. Mais elle indique également que le mouvement est en train de se renouveler, notamment parce que certaines institutions de microcrédit cessent d'impliquer systématiquement un groupe de personnes lors de la contractualisation d'un prêt, permettant ainsi de libérer un peu plus la prise de risque de celui qui n'est plus soumis à la pression et au contrôle de ses associés obligés. Certains organismes aident également les IMF à proposer à leurs meilleurs clients des produits individuels, adaptés au financement d'entreprises de plus grande dimension.

- A côté de la nature même des prêts, il y a également, au travers du lien que l'on fait entre développement local et micro-crédit, l'idée que toute personne est potentiellement un entrepreneur. Or, dans de nombreux cas, « *les clients de la microfinance sont entrepreneurs faute de mieux* »¹⁰². Ce qui veut dire que la démarche entrepreneuriale n'est pas innée, voulue et désirée par tout un chacun. Au contraire. Pour certains, la recherche d'un emploi stable, salarié, représente une sécurité qui permet de s'inscrire dans une dynamique familiale, sociale que l'on n'aurait pas vu naître dans un climat économique plus risqué. Ainsi, pour ceux là, investir dans l'éducation des enfants, veiller à la santé des membres de la famille devient curieusement, et contre toute attente, un souci et une préoccupation de premier ordre dès lors que le sentiment de stabilité est acquis par l'intermédiaire du salariat. « *Savoir distinguer ceux de leurs clients qui ont réellement le goût du risque et de l'entreprise de ceux qui y sont contraints, et offrir à chacun des services adaptés est le nouveau défi de la microfinance* »¹⁰³. Ce qui veut dire que les politiques économiques initiées dans les pays pauvres doivent veiller à trouver un équilibre entre le secteur salarial et le secteur entrepreneurial, aussi bien dans l'agriculture, l'industrie que les services.

- Pour finir, il faut reconnaître que la grande majorité des IMF s'inscrit dans une démarche qui consiste à regarder si le projet du demandeur est crédible et si celui-ci est en capacité de rembourser le prêt contracté. Donc, rien d'une démarche qui cherche à inscrire le financement d'un projet dans une réflexion sur le développement local et la valorisation des filières économiques du territoire concerné. Même s'il faut bien reconnaître que ce n'est pas la vocation des banques que de réfléchir à cette dimension, force est de constater que l'absence de réflexion dans ce domaine constitue le parent pauvre des services offerts par la micro-finance. On a affaire à des institutions bancaires, certes, à la vocation sociale reconnue, mais pas ou que rarement à des mécanismes et des institutions qui assurent en parallèle aux services financiers, l'accompagnement des entrepreneurs dans la perspective de favoriser le développement de leur secteur d'activité. Seuls quelques rares opérateurs se préoccupent de la valorisation de filières de production, accompagnant de ce fait les entrepreneurs locaux, qu'ils soient agriculteurs ou artisans.

¹⁰¹ Article du Monde du 12 janvier 2010

¹⁰² Expression empruntée à E. Duflo

¹⁰³ Idem

5. Pistes pour l'avenir

Une des pistes essentielles de l'accompagnement économique des plus pauvres passe certes par la formation professionnelle, le micro-crédit, le micro-don, et d'autres mécanismes, mais quand le contexte le permet, il nous paraît essentiel d'inscrire cet accompagnement en parallèle à la valorisation de filières économiques déjà existantes ou potentiellement exploitables.

Plusieurs raisons justifient une telle démarche :

- Il y a d'abord un moyen d'éviter un problème trop fréquemment rencontré et évoqué plus haut : celui d'entrepreneurs qui font parfois tous la même chose, et qui, de fait, se trouvent confrontés à une vive concurrence et donc à de difficiles débouchés de leurs produits.
- Il y a ensuite un moyen de valoriser des filières de production territorialisées, en accompagnant chaque entrepreneur, chaque coopérative ou groupement professionnel dans un processus de rationalisation et de professionnalisation des métiers et des systèmes de production et de commercialisation.

C'est là, selon nous, que se situe un des enjeux les plus importants du micro-crédit. Aider les acteurs économiques à entreprendre dans des contextes de grande pauvreté, en appuyant les systèmes de production territorialisés et en faisant en sorte que chacun trouve sa place dans l'ensemble du processus.

Actuellement, il existe des expériences d'appui à des filières de production, mais celles-ci se situent principalement en milieu rural, dans les secteurs de l'agriculture et de l'artisanat. Sans être en capacité de les recenser en totalité, on retiendra ce que la Grameen Bank a initié au travers de sa filiale Grameen Trust, dans les partenariats mis en place avec un certain nombre de banques ou de multinationales. Créée en 1989 sous la forme d'une ONG, cette filiale a pour mission de diffuser le modèle de la Grameen Bank dans le monde. A ce jour, plus de 150 partenaires dans 40 pays ont été soutenus par le biais du « Grameen Bank Replication Program ».

A titre d'exemple, le groupe Danone a ainsi créé la Grameen Danone Foods, qui produit des yaourts conçus pour répondre aux besoins nutritionnels de personnes malnutris au Bangladesh. Ainsi, cette fondation a-t-elle construit en 2007 une usine à Bogra située à 250 kms de Dhaka. Elle y fabrique aujourd'hui 1700 tonnes de yaourts, réalise un chiffre d'affaire annuel de 1,2 millions d'euros¹⁰⁴ et envisage la construction d'une deuxième usine cette année. La Fondation Grameen Crédit Agricole participe au capital de cette entreprise qui permet de mobiliser 390 micro-fermes dans la production laitière et la mélasse de dattes, 900 femmes qui se chargent de commercialiser les yaourts dans les épiceries des villages de la région et 179 emplois locaux créés pour faire fonctionner l'usine. Par ailleurs, Grameen Danone Foods Ltd a développé un programme de formation et d'appui conseil destiné aux

¹⁰⁴ Données 2010

éleveurs afin de leur permettre de mieux gérer leur exploitation et la production destinée à l'usine.

Grameen Crédit Agricole s'est également lancé dans le soutien au secteur laitier dans la région de Richard Toll au nord du Sénégal, permettant ainsi de valoriser la production locale et d'apporter un revenu complémentaire aux éleveurs. Dans un pays qui importe 90% du lait consommé sous forme de lait en poudre, ce type d'initiative permet de collecter 2 500 litres par jour auprès de 630 éleveurs organisés au sein d'une Coopérative. En plus de leur assurer un revenu, la « Laiterie du Berger » assiste les éleveurs en leur fournissant des aliments pour leur bétail, un encadrement technique, des services vétérinaires et d'insémination, etc.

En parallèle à la Grameen Bank et ses partenaires, d'autres groupes industriels sont également entrés récemment dans la danse. A titre d'illustration, Veolia s'est ainsi engagé dans un projet de réinsertion socio-économique à Madagascar au travers de l'accompagnement d'une ONG malgache. Celle-ci sélectionne ainsi tous les ans un groupe de 20 familles sans abri à qui elle propose de créer un village en mettant à disposition une maison, 5 ha de terre, une dotation en équipement agricole et une formation agricole contre une participation financière. Plusieurs promotions de sans-abri et de paysans sans terre sont ainsi installées dans l'Ouest de Madagascar. Un groupement de producteurs ruraux composé de 200 membres a été créé, permettant de bénéficier de matériel agricole et de la présence d'un technicien capable d'assurer la maintenance de celui-ci.

En dehors des actions soutenues par la Grameen Bank et un certain nombre de groupes industriels, il existe également des programmes initiés par les Nations-Unies, des coopérations bilatérales et des ONG. Retenons cependant que la plupart de ces initiatives se situent là encore, principalement en milieu rural. C'est par exemple le soutien apporté à la production de l'huile d'argan dans la région de Souss Massa Drâa au Maroc par toute une série d'acteurs et d'opérateurs (GTZ, Union européenne, Fondation Tamani, etc.). C'est encore le soutien à la filière de production et de commercialisation du karité en Guinée par USAID¹⁰⁵ ou par Planet Finance au Ghana, mais aussi celle de l'artisanat sahraoui par l'Union européenne dans la région de Laâyoune au Maroc.

Déjà peu nombreuses dans ces espaces, les expériences se font encore plus rares en milieu urbain, mis à part, là encore, l'existence de quelques projets d'« agriculture urbaine » ou de valorisation de filières artisanales. Il y a donc des enjeux très importants à développer les initiatives en milieu rural, mais aussi à trouver les moyens d'engager ce type d'accompagnement en ville, à partir de Systèmes Productifs Locaux existants ou à créer. Combien de filières artisanales, industrielles, de services pourraient être ainsi accompagnées pour permettre de valoriser les savoir-faire traditionnels, améliorer les systèmes de production, démultiplier les réseaux de commercialisation, améliorer les services aux personnes, tout en permettant aux acteurs économiques les plus démunis de trouver leur place dans l'ensemble de ces processus. Une telle perspective nécessite de repenser les modes d'intervention, les formes d'accompagnement, mais aussi de faire un immense travail sur la compréhension et la valorisation des spécificités locales, qu'elles soient économiques,

¹⁰⁵ USAID : Agence des Etats Unis pour le Développement International

géographiques ou culturelles. D'où la pertinence des diagnostics territoriaux, mais aussi du contenu de la méthodologie à mettre en œuvre pour réaliser efficacement ces diagnostics.

IV. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL, LA PRISE EN COMPTE DES PARTICULARISMES TERRITORIAUX ET L'ARTICULATION ENTRE RECHERCHE, EXPERTISE ET DEVELOPPEMENT

Après avoir évoqué la nécessité de faire évoluer les modes opératoires et le regard de la Coopération internationale sur la problématique territoriale en Afrique, je souhaite en venir à la manière d'envisager la collaboration de la recherche, de l'expertise et des développeurs pour une meilleure compréhension et action auprès des territoires.

Pourquoi une telle perspective ? Parce que la prise en compte du local et le désir de voir les politiques de lutte contre la pauvreté se centrer sur la valorisation des spécificités économiques territoriales implique que l'on revienne sur deux des points essentiels évoqués dans la première partie du document :

- Celui de la nécessité de convier plus systématiquement l'approche socio-anthropologique à la compréhension des réalités locales, notamment pour permettre aux développeurs de s'imprégner de l'apport de cette démarche ;
- Celui de l'intérêt d'associer recherche et expertise dans l'aide à la décision des agences et opérateurs du développement.

1. Placer la socio-anthropologie appliquée au centre des méthodologies des sciences sociales

a. Les raisons d'une position nécessairement centrale

Les raisons qui justifient la nécessité d'une lecture socio-anthropologique des phénomènes territoriaux ont été en partie évoquées en amont. Je n'en rappelle donc que les principaux éléments, notamment et principalement, au regard des limites observées chez les développeurs dans leurs pratiques sur le terrain :

Il y a tout d'abord le fait que les praticiens du développement et de l'aménagement s'inscrivent, de par leur raison d'être, dans une logique développementaliste empreinte d'une idéologie moderniste, selon des modèles et des pratiques qui suggèrent la nécessité à tout prix d'un développement, dans des milieux qui n'en n'ont pas forcément conscience ou besoin ; d'où la nécessité impérieuse de prendre le temps de l'observation et de la compréhension des réalités culturelles locales. Il y a ensuite des opérateurs qui, faute de ce temps nécessaire, proposent des solutions encore trop souvent inadaptées au contexte, à partir d'une logique qui peut s'avérer totalement contre productive. Des limites donc, parfois sévères, témoignant d'une logique dont les effets peuvent être néfastes, et qui suggèrent d'intervenir autrement, à partir d'un regard prenant en compte les réalités sociales, culturelles, économiques, politiques des territoires d'intervention et la capacité de ceux-ci à s'approprier les projets.

Mais, il y a encore un autre point essentiel à mes yeux, celui de l'intérêt d'accompagner la valorisation de filières économiques territorialisées, notamment au travers de l'entrepreneuriat social, qui nécessite plus que jamais, la prise en compte de cette approche. Accompagner les filières de production d'un territoire, valoriser les Systèmes Productifs Locaux, permettre aux plus pauvres de s'y associer, passe par une lecture fine et approfondie du fonctionnement de l'économie locale : la transmission des savoir-faire, les relations sociales entre entreprises, l'organisation familiale et ethnique des activités économiques, le rapport à l'innovation, etc.

Une double nécessité donc : celle de faire en sorte que les développeurs soient sensibilisés à l'approche « culturelle » qu'ils n'ont que trop peu, et un domaine spécifique d'accompagnement de la Coopération internationale que nous voudrions mettre au centre des préoccupations du développement local, qui nécessite d'interpeller, de convier de manière systématique la socio-anthropologie à la compréhension des réalités économiques locales.

b. De quelle socio-anthropologie est-il question ?

Assurément, mon regard sur l'approche socio-anthropologique a évolué au cours du temps. Parti d'un point de vue qui me rapprochait plutôt du courant évolutionniste, celui qui met en avant, l'unité du genre humain et qui s'attache à voir dans l'évolution et le changement social, la dégradation d'un état antérieur et la disparition des spécificités de chaque société, j'en suis arrivé à m'inscrire plutôt dans la perspective du courant relativiste : partir d'un postulat qui consiste à penser la construction permanente des cultures, sans idée d'un socle anthropologique originel, stable, à partir duquel on assisterait à l'évolution des sociétés. Ce qui revient à penser que la diversité et les particularismes se trouvent également au cœur de la modernité.

Un tel changement de posture remet-il en cause les convictions initiales ? Il relativise un de ces postulats en tout cas, puisqu'il récuse l'existence d'un substrat anthropologique originel. Il reconnaît l'existence de sociétés dont les changements ont sans aucun doute été extrêmement lents au cours de l'histoire, générant de ce fait un ensemble de traditions et de règles de fonctionnement solidement ancrées dans le temps, mais il ne va pas plus loin.

L'idée est de valoriser aujourd'hui, la manière dont les spécificités et les particularismes locaux se construisent et se reconstruisent en permanence, sachant que c'est dans la manière dont se fait cette construction, qu'il faut chercher les clés de compréhension et les spécificités du fonctionnement des sociétés modernes. L'histoire et l'anthropologie au service de la compréhension des territoires, mais dans une perspective quelque peu différente de celle envisagée au départ.

Ce changement de posture est, de mon point de vue, essentiel pour penser le lien entre socio-anthropologie et action, notamment parce qu'il fait le pari de la construction permanente des cultures et des spécificités de chaque société et la nécessité de centrer l'observation sur l'analyse du changement social, mais aussi parce qu'il privilégie l'analyse de ces spécificités dans le contexte actuel, celui qui peut intéresser précisément les professionnels de l'aide au développement.

De quelle socio-anthropologie relativiste est-il donc question pour analyser les spécificités territoriales ? La société locale, pensée comme un tout social ? Certainement pas. Une entité, certes, dotée d'un certain nombre de particularismes, mais une ouverture sur le monde, qui oblige à penser et analyser le territoire dans ses liens avec l'extérieur. La société locale, analysée dans sa totalité sociale ? Non plus. Il ne s'agit pas d'effectuer un travail de socio-anthropologie qui se pencherait sur l'ensemble des formes d'organisation d'une société, avec la prétention de pouvoir étudier la « totalité sociale », et par là même, d'en lever toutes les énigmes. Sortir donc de l'ethnologie totalisante, qui offre un intérêt scientifique non négligeable, mais qui n'est pas nécessaire à une démarche de recherche-action, surtout si l'on se réfère aux contraintes de temps du monde des opérateurs.

Sur quoi se pencher donc ? Que privilégier dans l'observation et l'analyse qui permettrait de venir en appui aux professionnels du développement ? En quoi, la socio-anthropologie peut-elle éclairer le sens de l'action ? Et comment ?

c. Des éléments de méthode

Attaché à interroger le rôle des structures familiales et agro-pastorales traditionnelles dans les processus de développement au moment de ma thèse, je reconnais n'avoir pas pensé à ce moment là, à l'impact potentiel de mes observations sur le sens à donner au développement des vallées observées. Et il est clair qu'à ce jour, je me trouverais bien embarrassé pour trouver une quelconque applicabilité aux observations et analyses formulées à cette époque :

Embarrassé tout d'abord, parce que les points sur lesquels je pourrais m'arrêter à priori, viennent buter sur la dimension éthique de l'action à imaginer. A titre d'exemple, j'ai pu observé dans le massif du Beaufortain, une forte maîtrise du développement par les locaux, combinée à une capacité d'entreprise des populations, expliquée en partie par la présence d'un système familial traditionnellement inégalitaire et une organisation agro-pastorale marquée par l'existence de propriétés d'altitude détenues par la classe supérieure des agriculteurs. Si, en tant que développeur, je cherche maintenant à valoriser la petite entreprise familiale, aussi bien sur le plan agricole que touristique, je dois imaginer, à partir des conclusions de la thèse, des politiques de développement qui accompagnent, favorisent le maintien de ces formes d'organisation passées. Ce qui est difficilement acceptable au regard des valeurs démocratiques de nos sociétés.

Embarrassé également, parce que les pistes sur lesquelles il serait bon de réfléchir, n'ont pas été suffisamment creusées. S'il s'agit en effet, en tant que développeur, de valoriser les dynamiques entrepreneuriales, il est intéressant d'approfondir l'analyse permettant de favoriser la réflexion sur l'aide à la création, le maintien et le développement des entreprises touristiques et agricoles : mise à disposition de foncier ? Accompagnement technique du créateur d'entreprise ? Formations ? etc...

Cela veut donc bien dire qu'une recherche socio-anthropologique qui cherche à éclairer les décideurs, ne peut pas être menée tout à fait de la même manière qu'une recherche fondamentale.

Comment donc imaginer s'y prendre pour répondre à ce désir d'applicabilité ?

Au vu de mon expérience et de mes axes de recherche, il paraît important de revenir sur un certain nombre de préalables assurément incontournables :

- Penser une démarche qui privilégie les objectifs de la commande, les réalités locales et les moyens susceptibles d'être engagés pour mener les actions, mais qui n'est pas pour autant prisonnière des impératifs du commanditaire.

Il s'agit bien dans ce cadre, d'offrir des clés de compréhension du fonctionnement d'un territoire pour mieux penser l'action de développement. Sortir du modèle techniciste imposé par certains opérateurs et experts qui cherchent à proposer une méthode, formuler des objectifs à partir de leur savoir faire ou préoccupations, et ce, indépendamment des réalités locales. Sortir également du travers des chercheurs dont l'objectif vise à appréhender la totalité sociale, à partir d'une méthodologie qui ne prend pas réellement en compte la capacité du bailleur, de l'opérateur ou des acteurs locaux à mettre en œuvre les propositions issues du diagnostic effectué. Une méthodologie et des objectifs donc, qui tentent autant que ce peut, de se préoccuper des impératifs, des réalités et des moyens de chacun, financeurs comme bénéficiaires.

En même temps, il ne s'agit pas non plus d'être totalement tributaire de la commande et de ses impératifs de temps. Il s'agit plutôt de trouver les moyens d'introduire les exigences de la démarche socio-anthropologique dans un cadre professionnel qui a tendance à l'occulter. Il s'agit également de trouver les moyens de convaincre l'opérateur de l'intérêt de cet « autre » regard ». Un pari osé, dont une piste est suggérée un peu plus loin, quand il sera question de repenser le lien entre recherche, expertise et développement.

- Privilégier une méthodologie qui associe les outils des sciences sociales (entretiens semi-directifs, enquêtes par questionnaire, réunions, cartographie participative relevés de terrain, etc...) en fonction de la nature de la recherche.

Evoquer ici, même rapidement, les outils méthodologiques de la démarche socio-anthropologique revêt un sens particulier, notamment parce que l'introduction des méthodologies participatives auprès des opérateurs du développement a de plus en plus tendance à faire du collectif et des réunions participatives, l'unique outil de la démarche sur le terrain.

La proposition faite ici, consiste donc à mettre en garde vis-à-vis de cette tendance qui pose singulièrement problème.

Rappelons à ce propos, que certaines situations participatives peuvent être aux antipodes du désir de voir une communauté s'exprimer dans son entier, notamment parce que seuls quelques individus, parfois désignés par d'autres, s'expriment au nom de tous. Sans compter, l'impression de débats démocratiques, qui masquent parfois des sociétés très hiérarchisées où tout le monde occupe une place bien précise.

La démarche ne consiste donc pas à rejeter les outils de la MARP, qui, pour certains d'entre eux, ont un intérêt évident. Elle vise seulement à dénoncer une tendance grandissante centrée sur la « dimension collective » du participatif, et à rappeler toute l'importance des entretiens individuels, qu'ils soient formalisés ou impromptus, cadrés par des questionnements ou laissés ouverts à la libre expression des individus. Elle vise également à

rappeler l'intérêt d'utiliser certains supports comme la cartographie, les transects, les relevés de terrain, etc. Une démarche donc qui cherche à rappeler que la dimension participative d'une enquête, c'est d'abord et avant tout la recherche de l'écoute privilégiée, qu'elle soit collective ou individuelle, au travers de certains supports techniques ou non.

- Elaborer une méthodologie qui sort de la logique du cycle de projet classiquement proposé par les opérateurs.

Ayant déjà eu l'occasion de m'exprimer sur ce point, notamment pour faire valoir l'intérêt de combiner réflexion et action dès le début du cycle d'un projet (surtout s'il s'agit d'élaborer, puis de mettre en œuvre un plan de développement local), je me permettrai seulement d'insister sur l'intérêt d'une telle démarche, notamment au regard de l'approche socio-anthropologique, qui permet, par l'intermédiaire de la réalisation de projets expérimentaux, d'interroger autrement les formes de l'organisation communautaire, le jeu des acteurs, les relations de pouvoir, ainsi que la capacité d'initiative de la population.

- Penser l'actualisation permanente des données.

Pour finir, soulignons la nécessité de penser une démarche qui intègre la création de mécanismes de suivi et d'actualisation des données. Aussi curieusement que cela puisse paraître, rares sont les projets, qui, à ce jour, imaginent l'élaboration d'une méthodologie et la création de mécanismes qui permettent le suivi et l'actualisation régulière des informations recensées lors de la conduite du diagnostic et la réalisation concrète des projets. La conduite des actions de développement reste souvent prisonnière de ce qui est constitutif de son histoire, à savoir, des projets, qui, une fois arrivés à terme, nécessitent que tout soit à refaire. D'où la nécessité impérieuse de bâtir des dispositifs qui assurent le recensement régulier des informations et le suivi des actions menées. Du point de vue de la connaissance du fonctionnement des territoires, c'est la création d'observatoires qui se chargent d'actualiser les données. Du point de vue des opérateurs, c'est la question de la capitalisation et de la réflexion sur les pratiques.

Une fois les préalables méthodologiques évoqués, comment aborder le « terrain » et les questions à traiter ?

d. L'applicabilité de la démarche aux problématiques de développement économique

Après plusieurs années d'expérience sur le terrain, je reconnais avoir observé un certain nombre de méthodes élaborées par des socio-anthropologues dont le contenu est d'abord et avant tout centré sur une lecture des relations entre acteurs et l'observation des conflits.

A ces deux champs d'investigation, il y a une raison évidente, celle de la nécessité de comprendre les relations et les rapports de force entre société civile, pouvoir local, administration, etc, pour être à même de mieux penser le projet qui les concerne.

Ainsi la méthode proposée par l'APAD (Association euro-africaine Pour l'Anthropologie du changement social et du Développement) et l'IRD (Institut de la Recherche pour le Développement) à Madagascar entrent pleinement dans cette perspective.

Présentation de la méthode « ECRIS » (Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques) et de la méthode « APLUS »

La méthode « ECRIS »

Créée à la fin des années 1990 par l'équipe de JP. Olivier de Sardan et Th. Bierschenk, membres de l'APAD, ECRIS est, pour reprendre la dénomination de ses auteurs, davantage un canevas, qu'une méthode qui se focalise essentiellement sur la question du politique, avec un intérêt tout particulier pour les groupes d'acteurs présents sur le terrain, les relations de pouvoir qui s'établissent entre eux, les stratégies collectives et individuelles et la diversité des codes sociaux et normes de comportement qui servent de référence à ces stratégies (du côté des développeurs comme des développés).

JP. Olivier de Sardan et Th. Bierschenk partent de l'idée qu'un village, et par extrapolation, toute forme territorialisée de groupements sociaux, etc. est une arène, traversée de conflits qui constituent un excellent fil directeur pour examiner une société, en révéler tant la structure que les normes ou les codes et mettre en évidence les stratégies et les logiques des acteurs ou des groupes. Ils considèrent également, et c'est un point essentiel de la démarche, que ce sont les meilleurs indicateurs du changement social, en même temps qu'ils *« font gagner du temps et évitent certains des pièges que les sociétés ou les idéologies tendent aux chercheurs »*¹⁰⁶.

Sur le plan conceptuel, ECRIS est une démarche qui est à cheval entre l'enquête ethnographique classique, qui privilégie la recherche individuelle de longue durée et les méthodes accélérées type MARP, qui privilégient les enquêtes collectives de courte durée. Elle ne dispose d'aucun outil clé en main et refuse toute standardisation. Elle propose plutôt une série d'étapes à respecter pour construire le corpus méthodologique propre à chaque terrain et thématique.

Les six étapes proposées par ECRIS sont :

- Une enquête individuelle de repérage pour déterminer les groupes stratégiques provisoires qui feront l'objet de l'enquête collective qui suivra. Ceux-ci sont déterminés en fonction des thèmes de l'étude et des questions posées.
- Un séminaire de préparation, visant à familiariser les participants à la problématique et la méthode, puis à bâtir une série d'indicateurs qualitatifs provisoires susceptibles de guider les recherches individuelles ultérieures.
- Une enquête collective, réalisée par des groupes d'enquêteurs (2 à 3 max) qui centrent leurs investigations sur un groupe stratégique précis et mènent de longs entretiens auprès de chacun des membres du groupe.
- Un séminaire de bilan d'enquête collective visant à élaborer de manière définitive les indicateurs qualitatifs communs et les pistes de travail propres à chaque site. Un premier essai comparatif est également réalisé pour dégager les points communs, les spécificités, les lignes de force et les hypothèses de chaque lieu.
- Les recherches individuelles sur chaque site. Il s'agit là d'une phase dans laquelle le travail a été considérablement déblayé. Pas de durée standard. Tout dépend du sujet exploré.
- Un séminaire final, consacré à l'analyse comparative, au travers de l'interprétation des données locales.

Deux raisons principales rendent la démarche intéressante : l'élaboration d'indicateurs qualitatifs qui font souvent défaut dans un monde du développement dominé par les indicateurs chiffrés et standards, le plus souvent non fiables, et les concepts d'arène, de conflit et de groupe stratégique, adaptés à l'interaction entre un projet de développement et les sociétés locales.

¹⁰⁶ Sardan (de) JP. O, op. cit, 1995, p177

- La méthode APLUS (Approche Pluridisciplinaire d'Unité Sociale)

Elaborée à Madagascar entre 1985 et 1994 par l'ERA CNRE / ORSTOM, ancêtre de l'IRD pour venir en appui aux opérateurs en milieu rural, elle refuse de compartimenter les disciplines des sciences sociales et proposent de croiser et de mutualiser la richesse des regards. L'approche méthodologique de cette équipe de recherche appliquée porte principalement sur deux axes d'investigation :

- L'approche généalogique, qui offre à ses yeux, un bon moyen de recueillir des informations adjacentes à celles que l'on recherche, informations d'autant plus précieuses que la plupart des villageois n'en n'ont pas une conscience claire.
- L'approche des micro-conflits locaux, qui consiste à sortir de la description d'une totalité sociale, pour se pencher très vite sur les structures micro-locales du pouvoir, perçues comme se situant en amont d'un grand nombre de phénomènes décisifs pour la compréhension des situations locales.

A ce propos, l'analyse des micros conflits doit être réalisée à partir de l'observation de micros événements (disputes familiales, bagarres d'enfants, etc.) révélateurs à leurs yeux, de clivages plus importants, entre groupes concurrents. Les conflits du quotidien, perçus comme un habillage sommaire d'un vrai problème, généralement peu avouable, sont impossibles à aborder de manière directe. Il s'agit bien là, de se pencher sur les non-dits qui parlent et de privilégier ce que les auteurs appellent l'approche des anomalies.

Sur le plan de la démarche, la méthode « APLUS » prend bien en compte la préoccupation essentielle du temps d'enquête, mais elle fait également valoir la nécessité de prendre le temps et de trouver les moyens de ne pas s'arrêter lorsque le travail d'enquête semble apparemment terminé. Ainsi, est-il nécessaire de trouver les moyens de revenir à l'occasion d'une restitution ou d'une exposition ou de former quelqu'un sur place qui occupera un poste d'observation permanente.

A propos des outils, la méthode empreinte des instruments existants par ailleurs, notamment ceux des méthodes participatives comme la MARP : la carte participative, les questions posées collectivement dans des assembles informelles, la technique de quantification par haricot, les techniques visant à estimer la hiérarchie des niveaux de revenus villageois, mais elle dispose également de ses propres outils : entretiens basés sur des grilles, outils cartographiques, outils linguistiques et méthodes d'observation de la vie quotidienne.

Or, nos thématiques de recherche, si elles portent sur le jeu des acteurs et ce qui est constitutif de l'organisation sociale et politique d'une société, concernent également un domaine spécifique d'investigation, celui des stratégies économiques des personnes et des entreprises, ainsi que la manière d'en comprendre les règles et les codes de fonctionnement.

Une approche qui renvoie donc à l'anthropologie économique insuffisamment présente à mon sens dans des contextes de mal développement, en tout cas, sous une forme différente de celle qui s'attachait à observer les rapports de production à partir d'une approche marxiste ; D'où la nécessité de combiner aux démarches de la socio-anthropologie africaniste appliquée, les axes de recherche suivants :

- Les modes d'organisation de l'économie locale

Par modes d'organisation de l'économie locale, nous entendons le fonctionnement des circuits de production et de commercialisation, qu'ils soient agricoles, artisanaux ou industriels, l'importance et la répartition de la richesse produite, mais aussi les relations inter-entreprises, les liens de solidarité ou de complémentarité entre les agents économiques, les modes d'organisation du travail au sein des entreprises, etc ;

- Le contenu des savoir-faire traditionnels et leur mode de transmission au cours du temps

Par savoir-faire, nous entendons les savoirs et les techniques traditionnels du monde agricole, artisanal, industriel et leur évolution au cours du temps, les modes de transmission intergénérationnels et le rapport des agents économiques et des entreprises à l'innovation.

A cette lecture des modes d'organisation économique, il est essentiel d'interroger un certain nombre de paramètres qui influent directement ou indirectement sur les stratégies entrepreneuriales et le contenu des projets à imaginer :

- Le foncier et la manière dont il se distribue entre les individus, les familles, les ethnies ou les groupes sociaux. Ce point est assurément essentiel car il est un élément central de l'analyse des stratégies économiques et de la capacité entrepreneuriale des individus.
- Le pouvoir et la manière dont se joue les rapports de force entre pouvoir coutumier et pouvoir moderne, ainsi que les croyances et leur rôle sur le fonctionnement communautaire, notamment parce qu'ils offrent potentiellement un éclairage sur le rapport à l'innovation et à la modernité des acteurs.

Autant d'axes d'investigation liés directement ou indirectement à l'organisation économique qui permettent de concevoir à mes yeux, des projets mieux adaptés aux réalités et aux besoins des territoires d'intervention.

e. Les outils de la socio-anthropologie appliquée à l'observation de l'économie territoriale

Quant aux outils à promouvoir pour mener à bien le travail de terrain, il n'est pas question de présenter ici la « mallette pédagogique » dont nous avons critiqué le principe même en amont. Il paraît par contre judicieux, de procéder à l'évocation des outils indispensables à ce type d'approche.

Sur ce point, l'identification des activités économiques existantes sur le territoire doit bien évidemment passer par l'exploitation des statistiques existantes, quand l'appareillage statistique le permet bien sûr, mais aussi, et surtout, par l'élaboration d'un échantillonnage représentatif des acteurs économiques et des entreprises, auprès desquels un important travail d'enquêtes qualitatives doit être mené pour recenser les données nécessaires à l'observation des réalités économiques locales : types et importance des productions, sources d'approvisionnement, débouchés commerciaux, revenus, personnel, niveau de qualification, organisation du travail, etc.

L'observation du territoire doit également passer par l'étude des ressources naturelles, patrimoniales, foncières, collectives, qui nécessitent un important travail de relevés sur le terrain, mais aussi des entretiens répétés et des réunions avec les principaux représentants de la société civile (associations, chefs de quartier, etc.), représentants du pouvoir coutumier, élus, services administratifs, etc, visant à approfondir la connaissance du territoire concerné et à mieux qualifier l'ensemble des ressources répertoriées, quelles soient matérielles ou immatérielles.

Mais il doit également passer par la réalisation de généalogies familiales sur deux à trois générations, dans le but de bien cerner le fonctionnement de l'activité économique, qui,

dans des contextes de grande pauvreté, repose en grande partie sur des entreprises familiales. Assurément, cet outil constitue à mes yeux, un instrument de tout premier intérêt pour observer le fonctionnement des pratiques d'emploi, les règles de succession et les modes d'utilisation du patrimoine qui en découlent, la nature des relations économiques entre acteurs, les liens de solidarité et les caractéristiques du capital social local, la capacité d'adaptation au changement des entreprises, les modes d'apprentissage et d'évolution des savoir-faire, et de fait, les problèmes à prendre en compte pour répondre aux besoins des acteurs et à la valorisation de filières économiques territorialisées.

2. Pour une redéfinition du lien entre recherche, expertise et développement

Aujourd'hui, et avec le recul de dix années de pratique sur le terrain, je voudrais revenir sur le débat qui oppose recherche, expertise et développement et évoquer la manière dont je conçois le lien entre l'ensemble des acteurs qui portent chacune de ces pratiques, notamment parce qu'il y a au travers de leur collaboration potentielle, une manière intéressante de penser la réflexion et l'action auprès des territoires.

Rappelons à ce propos qu'il est commun de mettre en avant la relation de dépendance qu'entretient l'expert avec le développeur : l'expert, allié sans concession de l'acteur de terrain, prestataire de service tenu par la commande, soumis à l'impératif de la rentabilité de son travail et la poursuite éventuelle de la collaboration professionnelle. Rappelons également, à contrario, le statut particulier du chercheur, capable de développer un point de vue critique et distancié et d'être libre du contenu de ses propos. Rappelons enfin qu'il est fréquent de voir les développeurs marquer peu d'intérêt pour les travaux des chercheurs dont ils ne perçoivent pas les finalités pratiques.

Même si une part de vérité n'est pas à exclure de l'ensemble de ces observations, il est aujourd'hui nécessaire de sortir de ce vieux débat et des réalités ou présupposés qui lui donnent consistance. Assurément, le chercheur n'est pas aussi libre qu'on veut bien le dire. Il a lui aussi ses contraintes et ses objectifs, notamment vis-à-vis de la dimension scientifique de ses publications et de sa reconnaissance professionnelle. Quant à l'expert, il n'est pas aussi prisonnier du commanditaire qu'on veut bien l'imaginer, notamment parce qu'il est en capacité de faire valoir son point de vue et de remettre en question un contrat si nécessaire. Par ailleurs, développeurs et chercheurs initient parfois des liens forts intéressants, surtout dans le domaine de la recherche-action. Ainsi, il faut bien reconnaître que les oppositions entre ces différents mondes ne sont pas aussi caricaturales et tranchées que ce qu'on veut bien le dire. Sur le terrain, la situation est progressivement devenue plus complexe, renvoyant à des configurations très différentes les unes des autres et soumettant les acteurs concernés à une liberté d'action plus ou moins « limitée ».

Pour me permettre de faire état de la manière dont je perçois le contenu de la collaboration entre recherche, expertise et développement, je vais donc revenir sur les pratiques actuellement existantes, puis me positionner sur le contenu de la collaboration que je souhaite promouvoir.

a. Les figures de la situation actuelle

Pour faire état de la situation présente, je m'inspirerai de l'analyse de JP. Boiral (1985) et de Sardan (de) JP.O (1995) qui font état de quatre modèles possibles entre chercheurs et développeurs, auxquels j'associerai la participation des experts issus du monde des bureaux d'étude.

Il y a tout d'abord et encore, le modèle du « cloisonnement », où chercheurs d'un côté, et acteurs du développement/experts de l'autre, ne se rencontrent pas.

Sans doute encore le plus présent sur le terrain, ce schéma est porteur du regard et de la vision simpliste que je viens de présenter rapidement, celle qui oppose deux mondes qui ne peuvent et ne veulent se rencontrer pour les raisons déjà évoquées : la peur de la compromission pour les uns, l'incompréhension de la posture et du vocabulaire « savant » pour les autres, etc... C'est donc le cas de figure où le développeur fait appel à l'expertise, à la consultance classique pour l'éclairer sur les projets menés ou à bâtir. C'est également le cas de figure où les chercheurs développent leurs programmes indépendamment de toute commande émanant des opérateurs et de toute relation avec le monde des bureaux d'étude.

Il y a ensuite ce que JP.O Sardan appelle « la sujétion », où chercheurs et experts sont employés par les développeurs, qui imposent leurs termes de référence.

Il y a donc soumission à la commande qui donne lieu à la conduite d'évaluations, d'études préalables, mais aussi au montage de projets ou à des appuis techniques.

Au travers de cette situation, le chercheur se confond avec le statut d'expert, en tout cas du point de vue du commanditaire. C'est donc à lui de trouver les moyens de faire le pas de côté nécessaire et, au travers de la démarche scientifique, d'offrir « autre chose » que la production classique de l'expertise.

Aussi curieusement que cela puisse paraître, ce modèle n'est pas le plus problématique du point de vue du chercheur, même si le monde des développeurs ne fait à priori aucune concession sur les objectifs à atteindre, car il permet parfois au chercheur de suggérer des éléments d'une méthodologie que l'expert n'emprunterait pas, et puis, de par ce qui est constitutif de sa profession, d'interroger en permanence les résultats de sa recherche.

Il y a encore le modèle qui consiste à chercher la collaboration entre développeurs et chercheurs, notamment au travers de ce qu'on appelle la « recherche-action », la « recherche-développement » ou encore la « recherche participative ».

Dans ce cas de figure, la collaboration est clairement revendiquée, en tout cas dans les mots et dans la manière de concevoir le projet, dont le contenu doit précisément éclairer les décideurs. C'est la posture du chercheur qui prétend faire de la recherche appliquée et qui entretient pour cela, une relation privilégiée avec les acteurs de terrain. Quelque chose qui le met dans un « entre deux », entre la vision classique de la recherche et de l'expertise. Quelque chose qui lui accorde aussi une place singulière, en tant que chercheur... et non en temps qu'expert.

Il y a enfin le modèle de la « contractualisation ». Comme son nom l'indique, il s'agit là de s'entendre entre chercheurs, développeurs et experts sur la recherche ou l'étude à mener,

voire même le projet à bâtir. Faire avec les exigences et les singularités de chacun et bâtir ensemble les termes de référence (TDR) ou la réponse à des appels d'offre.

Ce modèle n'est assurément pas le plus fréquent. Il n'en demeure pas moins qu'il est à mes yeux, celui qui répond le mieux aux complémentarités recherchées. Jouer sur les contraintes et les impératifs de chacun, combiner les savoir-faire, avoir le souci de bien appréhender les réalités locales et de répondre aux besoins des acteurs locaux, représentent le moyen de sortir des oppositions et regards évoqués plus haut. Le « pas de côté » qui peut sembler anecdotique, mais qui a le pouvoir néanmoins de changer considérablement les choses.

b. L'intérêt de la contractualisation entre recherche, expertise et développement

Pour illustrer l'intérêt d'une telle démarche, je ferai part de l'expérience des ateliers de travail que nous organisons dans le cadre des formations proposées à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, notamment dans sa filière internationale. Habitué au travail de terrain et aux partenariats avec les acteurs publics et privés, nous proposons chaque année des ateliers à l'étranger avec de petits groupes d'étudiants dans le cadre d'une commande formulée par une collectivité locale, une administration ou un organisme professionnel relevant de notre champ de compétences.

C'est l'occasion pour les étudiants de répondre à une commande professionnelle et de se mettre en situation. Il y a là tout l'intérêt d'une démarche pédagogique qui consiste à former de futurs professionnels dont on espère qu'ils auront acquis le sens de la démarche scientifique et des savoir-faire attendants à la profession. C'est également l'occasion pour le commanditaire de soumettre un territoire, un projet, des acteurs, à l'investigation de jeunes universitaires, et de discuter l'apport permis par leurs regards. C'est enfin pour nous, l'occasion de mettre en débat les regards croisés des chercheurs et du monde professionnel. Autant d'occasions parfois très heureuses, parfois un peu moins, qui permettent de produire des travaux d'une teneur quelque peu différente de celles que les commanditaires ont l'habitude de connaître et de susciter.

Dans certains cas, la conception méthodologique des ateliers suscite de notre part une attention toute particulière, s'inscrivant totalement dans ce que je souhaite démontrer et mettre en avant à propos de la contractualisation.

Les ateliers « internationaux » de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble comme illustration de l'association entre recherche, expertise et développement

Pour illustrer la démarche, je prendrai ainsi l'exemple d'un atelier organisé en 2003-2004, en partenariat avec Handicap International, qui, présent au Mali depuis de nombreuses années, venait d'être interpellé par la municipalité de Tombouctou pour réaliser son Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC). Disposant d'une connaissance approfondie de la région nord de ce pays et bénéficiant d'une équipe sur la zone, l'ONG souhaitait s'associer à l'Institut et à son savoir-faire dans la conduite de diagnostics territoriaux, pour bâtir un projet, aller chercher les financements et répondre à la demande la Municipalité. C'est donc dès la formulation du document de projet que nous nous sommes entendus pour concevoir la démarche, la méthodologie, les partenariats et le calendrier d'exécution.

Ainsi, le projet, qui obtint le financement de la Région Rhône-Alpes, donna lieu au déroulement de plusieurs missions exploratoires à Bamako et Tombouctou pour appréhender le terrain et ses besoins, établir les partenariats nécessaires, et bâtir le dispositif méthodologique.

Afin d'être dans l'esprit de la démarche proposée ci-dessus, il nous semblait essentiel d'associer des universitaires français et maliens, de travailler en collaboration avec les services administratifs, la municipalité et la population locale et d'impliquer fortement l'équipe locale de Handicap International.

Ainsi, l'université de Bamako proposa plusieurs étudiants et enseignants de la faculté de « Lettres, Langues, Arts et Sciences humaines » chargés de faire équipe avec un groupe d'étudiants de l'Institut.

Il y eut ensuite l'organisation d'une formation sur la commune de Tombouctou, en présence des étudiants franco-maliens, des responsables des services administratifs et des services techniques de la ville, formation destinée à sensibiliser les acteurs à la conduite d'un diagnostic territorial. La formation, animée par une équipe d'universitaires grenoblois et Bamakois, ainsi que le personnel de Handicap-International portait sur l'approche socio-anthropologique du diagnostic, l'approche urbaine sensible, le jeu des acteurs et les aspects méthodologiques de la conduite d'un diagnostic : enquêtes, démarche participative, exploitation des données, etc...

Au terme de celle-ci, un chef de projet recruté par l'ONG et le groupe d'étudiants franco-maliens procédèrent à la conduite du diagnostic de la commune et à la formulation des enjeux, puis des orientations pour le plan de développement de la commune, en collaboration avec une équipe d'élus et de techniciens. Ce travail s'échelonna sur une période de quatre mois, avec la réalisation de focus groupe hebdomadaires et un bilan à mi-parcours avec l'ensemble de l'équipe pédagogique.

Même si l'objectif recherché ne fût pas totalement atteint, non pas parce que le dispositif méthodologique mis en place semblait déficient, mais parce qu'il aurait fallu accompagner la municipalité dans la suite de cette aventure, tout ceci nous suggère qu'il est indispensable de trouver de nouvelles formes de collaboration, de rendre « traductibles » sur le plan opérationnel, un certain nombre de nos travaux, de bien se saisir de la faisabilité de ce qui est proposé et de bâtir des mécanismes de collaboration entre les acteurs jusqu'à la réalisation des actions programmées.

Assurément, l'exemple de l'atelier cité ci-dessus, témoigne à mes yeux d'une collaboration particulièrement intéressante et enrichissante, susceptible de produire un travail d'un apport tout à fait unique et de trouver le moyen de créer le lien que la recherche et l'action n'arrivent que trop rarement à nouer.

Engager la collaboration dès la formulation des appels d'offre constitue assurément une alternative passionnante, car, au travers de cette proposition, c'est bien de la place et du savoir-faire de chacune des parties prenantes dont il est question, permettant, de fait, de mettre en débat les exigences et les contraintes de chacun des acteurs concernés.

Pour conclure : et si nous devons imaginer le projet de recherche idéal ?

- Comme évoqué ci-dessus, c'est de penser un projet qui s'élabore dès la formulation des termes de référence, entre l'ensemble des acteurs concernés : l'équipe de recherche et d'expertise, l'opérateur de développement, mais aussi les acteurs locaux. Un projet dont les objectifs, la démarche, la méthodologie et la durée se négocient en fonction des exigences et des contraintes de chacun, commanditaires comme chercheurs ou bénéficiaires.
- C'est également le projet qui s'attache, en parallèle à la conduite d'un état des lieux centré sur l'observation des particularismes locaux, à la mise en œuvre de projets expérimentaux et à leur analyse avec les bénéficiaires.
- C'est également le projet qui associe, en parallèle au lancement de l'état des lieux et à l'expérimentation de l'action, un dispositif de formation destiné à renforcer les capacités des acteurs locaux et à les accompagner dans l'ensemble des actions qui les concernent aux différents stades du projet. Des formations à la carte, déterminés par le contenu et le déroulement du projet, mais aussi par l'avenir à moyen et long termes du territoire.
- C'est encore le projet qui convie parmi les chercheurs, des représentants du monde de la science politique, de l'anthropologie, de la science économique, de la sociologie, de la géographie, de l'urbanisme et de l'histoire et qui fait en sorte d'associer au sein de l'équipe, les regards croisés de scientifiques originaires du nord et du sud.
- C'est le projet qui propose des outils et des supports de suivi/ évaluation en cours de projet, mais aussi au terme de celui-ci, notamment dans la perspective de ré-ajuster la conduite du projet si nécessaire, mais aussi de capitaliser autour de l'expérience.
- C'est le projet qui crée dès le départ, dans le contenu même du projet, les moyens et les instances d'actualisation régulière des données.
- C'est enfin celui qui crée des instances de concertation au niveau local pour débattre régulièrement des recherches entreprises et des pistes d'action proposées.

Aucune des propositions énoncées n'est à considérer ici comme totalement nouvelle, car chacune d'entre elles a déjà été observée, expérimentée sur le terrain. L'enjeu, de notre point de vue, consiste donc, non pas, à imaginer la mise en œuvre d'une ou plusieurs de ces propositions, mais à « toutes » les associer et les combiner dans un ensemble cohérent, qui met la recherche et l'action en relation permanente, avec le souci d'inscrire la réflexion et l'action dans la durée. Ce qui, de notre point de vue, est à ce jour, plus rare !

BILAN ET PERSPECTIVES

I. EN GUISE DE CONCLUSION

Depuis l'accès à l'indépendance des pays africains, les politiques économiques et sociales menées par les Etats et les programmes d'aide au développement financés par la Coopération internationale ont considérablement évolué, aussi bien en ce qui concerne les axes d'intervention, les moyens financiers engagés, que les méthodes d'approche initiées par leurs auteurs.

Pourtant, cette évolution globale ne semble pas avoir révolutionné, ni même permis de changements significatifs et durables dans la lutte contre la pauvreté. En témoigne le classement international des « pays les moins avancés » qui n'a pas vu l'ordre des choses évoluer depuis la création de cette dénomination en 1971¹⁰⁷. En témoigne également l'évolution constante du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté¹⁰⁸, ou encore les batteries d'indicateurs prises en compte pour mesurer l'accès aux services de base et la production de richesses. Une telle démonstration est bien révélatrice de la faiblesse des pouvoirs publics, mais aussi de la réalité de la Coopération internationale, dont on doit considérer qu'elle est au mieux, un outil parmi d'autres pour accompagner le développement. Ceci étant, même si l'aide est à considérer pour ce qu'elle vaut, rien de plus, soulignons que l'approche territoriale que j'ai cherché à présenter, analyser et défendre, constitue un enjeu d'importance pour l'avenir de l'Afrique, mais aussi plus globalement pour le devenir de la planète. A ce titre, et en fonction des moyens limités évoqués à l'instant, l'action publique et les programmes mis en œuvre par les opérateurs internationaux du développement, sont à même d'accompagner, favoriser, orienter un tel mouvement.

Pourquoi faut-il voir de tels intérêts au travers de cette approche ? D'abord, parce qu'elle fait de la proximité, un des principaux enjeux du développement. Ce qui, au regard des échanges économiques et de l'émergence d'une véritable démocratie capable de rapprocher le citoyen du politique, constitue un impératif dans un univers de plus en plus mondialisé. Le fameux adage : « agir localement et penser globalement » prend ici tout son sens. C'est à l'échelle des territoires que le développement économique est aujourd'hui, le mieux à même de se penser, même s'il ne s'agit nullement de provoquer une rupture avec le global, bien au contraire.

¹⁰⁷ La liste des PMA, qui était constituée de 25 pays à son origine, comprend à ce jour 48 Etats. Si la définition a évolué au cours du temps, permettant d'élargir les conditions d'éligibilité, seuls 3 pays ont néanmoins quitté cette catégorie en l'espace de 40 ans : le Botswana en 1994, le Cap Vert en 2007 et les Maldives en 2011.

¹⁰⁸ En 2005, 50,9% de la population de l'Afrique subsaharienne vit avec moins de 1,25 dollar par jour (PPA) et 72,9% avec moins de 2 dollars par jour (PPA), quand 36% de la population vivait avec moins de 1 dollar par jour en 1970. Source : Banque mondiale.

Par ailleurs, reconnaissons que l'approche territoriale du développement constitue l'occasion d'offrir, par l'intermédiaire d'une échelle spatiale « raisonnable et adaptée », une vision globale et intégrée des problèmes. Comme évoqué à maintes reprises, l'aide au développement que j'ai tenté d'observer au cours de son histoire, a toujours eu de grandes difficultés à offrir l'image d'une action globalement cohérente, et de fait, à pouvoir mesurer les enjeux et les conséquences de ce qu'elle initie. Est-ce à dire qu'il faut à tout prix souscrire à cet impératif de l'action « intégrée » ? E. Duflo parle bien de la nécessité d'agir à l'échelle micro, au cas par cas, et de prendre en compte ce qui réussit. Si nous pensons qu'une telle démarche paraît indispensable et judicieuse, il est également nécessaire d'insister sur le fait qu'une action réfléchie, intégrant les tenants et aboutissants de chaque projet, est mieux à même d'être efficace et efficiente. Et à ce propos, l'échelle territoriale paraît être l'espace le mieux approprié pour penser cette dimension primordiale de l'action.

Ceci étant, faire valoir l'intérêt d'une approche territoriale pour mieux penser le développement, ne garantit nullement que cet objectif et les programmes qui cherchent à répondre à cette exigence, ne soient suffisants. Retenons à ce propos, et ce fût une des intentions de la démonstration, que l'approche territoriale des politiques d'aide souffre elle aussi, et trop souvent, d'une démarche qui empêche d'atteindre les résultats escomptés. Ce qui veut donc bien dire que si le développement local constitue une nécessité au regard du développement de la planète et des problèmes que suscite la mondialisation des échanges, s'il constitue également une chance pour mieux penser le caractère intégré des politiques à mener, il est nécessaire d'être vigilant vis-à-vis des modes opératoires de la Coopération internationale qui cherche à l'accompagner.

Dans ce que doit être à mes yeux, la démarche à venir des opérateurs du développement, je ne reviendrai pas sur l'ensemble des orientations suggérées en amont. Je me permettrai seulement d'insister sur deux de ses enjeux qui paraissent primordiaux :

- Le premier est celui d'introduire d'avantage de souplesse dans les cadres imposés par les bailleurs de fonds, notamment au regard de la démarche classique du cycle du projet, du temps accordé aux processus de renforcement de capacité des acteurs, mais aussi de la question des échelles d'intervention. Chercher à prendre en compte l'implication des bénéficiaires dès le lancement de tout processus de planification territoriale, notamment par la mise en œuvre de projets expérimentaux en parallèle à la conduite de diagnostics quand la situation le justifie ; sortir des limites administratives des territoires d'intervention quand la thématique des projets et des politiques le nécessite ; penser l'imbrication des échelles et la mise en cohérence des actions entre celles-ci quand on initie des politiques sectorielles, etc ; autant de préalables indispensables pour démultiplier les effets des programmes engagés.

- Le second est celui de prendre réellement en compte la démarche participative, en accordant le temps nécessaire à tout processus qui fait le pari de l'implication des acteurs concernés. Donner à la participation la place qui se doit, aux différents stades de l'identification des besoins, mais aussi de la réalisation concrète des projets, puis de leur suivi et évaluation. Faire en sorte que la participation ne soit pas un objectif en soi, mais un outil au service d'une action plus pertinente. Faire en sorte que les processus de participation initiés par les opérateurs, s'inscrivent en parallèle à une démarche d'institutionnalisation progressive de la participation à l'échelle des Etats.

Si l'on considère à présent l'aide à l'emploi des plus pauvres, on voit bien comment les politiques d'accompagnement des individus ou des groupements professionnels, au travers du micro-crédit ou de la formation professionnelle, manquent cruellement de réflexion et d'outils pour articuler leurs actions à la problématique du développement territorial et la valorisation des filières économiques à promouvoir. Ce qui impose d'intégrer systématiquement cette dimension dans la réflexion sur l'aide à l'emploi des plus pauvres.

A cette démarche singulière, on pourra sans doute objecter que la liberté d'entreprendre constitue un principe inaliénable, notamment pour faire valoir, qu'à côté ou en contrepartie d'un prêt financier ou de tout autre forme d'accompagnement, on ne peut contraindre les individus à investir dans des secteurs économiques « pré-désignés », comme si, ce qui pouvait primer, ce n'est pas la liberté de chacun, mais la filière économique d'un territoire à valoriser et à préserver. Dans une telle perspective, c'est la question de l'innovation, ou en tout cas, celle d'une certaine innovation, qui pourrait être remise en cause. L'innovation qui fait « surprise », celle qu'on n'aurait pas imaginée, celle qui vient dérouter, contredire les planificateurs et les décideurs. Effectivement, il s'agit nullement de faire de cette démarche, une démarche exclusive. La réflexion proposée est à inscrire en parallèle à d'autres mécanismes visant à accompagner les plus démunis pour leur permettre de vivre plus facilement d'une activité répondant à leurs besoins, mais aussi, et quand le type de production ou de service le permet, de mieux se positionner sur un marché international de plus en plus concurrentiel.

Rappelons à ce propos, que dans des contextes de grande pauvreté, il y a, au travers du développement du micro-crédit, un mythe, celui de l'entrepreneur, comme il y a eu également à une époque, notamment auprès des plus grands opérateurs comme la Banque mondiale, le mythe de la propriété privée, permise par des mécanismes d'auto-construction. Il ne s'agit donc pas ici de souscrire à un nouvel idéal, celui de la planification à tout crin, celui du développement local totalement orchestré, celui de l'accompagnement des plus pauvres vers les uniques filières économiques qui sembleraient, au terme d'un diagnostic territorial, les plus pertinentes. Il s'agit au contraire de penser de nouveaux mécanismes d'accompagnement, en parallèle à d'autres, pré-existants ou à venir, tout en laissant bien évidemment la liberté à chacun d'innover et d'entreprendre là où bon lui semble.

Pour finir, il est important de revenir sur le rôle de la recherche et de l'expertise, et la place qu'elles doivent occuper face à ces nouveaux enjeux... ; deux dimensions de l'action « en amont » ou « en parallèle » de l'opérationnel, que l'on ne cherche pas suffisamment à associer, combiner et enrichir de leurs savoir-faire respectifs. Si le propos consistait jusqu'alors, à insister sur les explications et les effets de leur difficile collaboration, il y a maintenant à justifier le caractère impérieux du partenariat dans le cadre d'une approche territoriale du développement et la valorisation de filières économiques territorialisées.

A ce propos, l'approche du développement à promouvoir, celle qui doit prendre en compte les besoins et les réalités de chaque communauté, de chaque société, celle qui doit penser au cas par cas, nécessite une lecture fine et subtile des règles et modes de fonctionnement des sociétés locales. Un travail de recherche en « dentelle » donc, qui n'a pas pour ambition de « tout comprendre », ce qui est assurément un leurre, mais, qui, de par la démarche, les interrogations, les doutes qui traversent inévitablement le processus, permette au final, d'être plus en phase avec les besoins et les réalités des bénéficiaires. Un travail qui nécessite également plus que jamais le partenariat entre la démarche scientifique, à priori peu à

même de répondre aux besoins des professionnels du développement, et l'expertise, plus habituée aux exigences et règles de fonctionnement du monde des opérateurs.

Au terme de mon parcours et du temps de réflexion que permet la réalisation d'une HDR, quels sont donc les questionnements à mettre dorénavant en débat ?

II. PERSPECTIVES DE RECHERCHE

Assurément, le travail réalisé en amont, ouvre à mes yeux, un certain nombre d'axes de recherche pour les années à venir, notamment au regard des éléments d'analyse que je viens de privilégier dans mon propos conclusif.

Ainsi, au vu de l'évolution du contexte économique international et des enjeux soulevés par la nécessité impérieuse de privilégier le local pour penser la mondialisation ; au vu également d'une aide qui ne se penche pas suffisamment sur la problématique territoriale et qui manque singulièrement de cohérence et d'approche intégrée des enjeux, il me paraît essentiel de poursuivre plusieurs pistes de recherche et d'en ouvrir de nouvelles :

1. Approfondir les questionnements en cours

En ce qui concerne la poursuite des recherches menées jusqu'alors, je souhaite à l'échelle des années à venir, approfondir deux des axes présentés en amont qui prennent au regard de la situation présente et des enjeux soulevés par la question de l'aide au développement, une importance toute particulière : celui de la démarche des opérateurs et la philosophie qui les anime dans la conduite de leurs actions et celui de la manière d'approfondir la connaissance des réalités locales pour élaborer et mettre en œuvre des projets de développement locaux, notamment et principalement dans le domaine de l'emploi.

a. Les acteurs de la Coopération internationale et leurs méthodologies d'intervention

Comme évoqué en amont, l'histoire de la coopération internationale a très longtemps souffert d'une absence totale de collaboration entre les programmes et les acteurs. Il était en effet très fréquent de voir sur le terrain, des agences des Nations Unies, des ONG et des Coopérations bilatérales qui, au pire, s'opposaient dans leur démarche, au mieux, s'ignoraient dans la conduite de leurs projets.

Avec le temps, les postures idéologiques entre ces différentes catégories d'acteurs ont cessé de s'opposer de manière aussi radicale, et la volonté progressive de faire évoluer les pratiques a permis de voir naître les premiers partenariats entre acteurs, donnant lieu à la mutualisation des moyens et la complémentarité des savoir-faire.

Aujourd'hui, et comme évoqué en amont, il y a des rapprochements autrefois impensables, notamment entre les ONG et les Agences des Nations Unies, aussi bien à propos de l'approche globale de l'aide que du contenu même des actions mises en œuvre. Dans la très grande majorité des projets, la démarche participative impose que les acteurs locaux se mettent autour de la table et que la société civile comme les services de l'Etat ou les pouvoirs locaux collaborent plus fortement dans le devenir de leur territoire. Par ailleurs, et

au delà de la philosophie d'intervention, les projets mis en œuvre ont de plus en plus le souci de pérenniser ce qui a été entrepris, notamment en initiant des programmes de formation et d'appui technique destinés à renforcer les capacités des acteurs bénéficiaires de l'aide.

A ces changements, nous avons évoqué jusqu'alors des explications de natures différentes : l'évolution du contexte international qui cesse d'opposer deux conceptions idéologiques du monde, les règles progressivement imposées par les bailleurs, notamment à propos de la démarche participative, et le mouvement de professionnalisation des organisations internationales qui ont tenté de prendre en compte les erreurs du passé.

Ceci étant, les évolutions repérées restent encore marquées par des obstacles d'importance, et, sur le terrain, les logiques autrefois à l'œuvre ont du mal à disparaître.

Il semble donc à ce jour indispensable de questionner les obstacles et les freins les plus profonds à la professionnalisation et aux partenariats entre opérateurs. Parmi l'ensemble des hypothèses que je voudrais vérifier, il y a celles liées à l'origine sociale du personnel des organisations internationales, aussi bien au siège des agences ou des ONG, que sur le terrain. Il y a également celles liées à la philosophie qui est à l'origine de la démarche de chaque opérateur et ce qu'il en reste encore aujourd'hui, notamment au travers des savoir-faire acquis au cours du temps et des types de partenariats traditionnellement privilégiés : société civile quand il s'agit de projets conduits par les ONG et Etat quand il s'agit d'actions des Nations Unies ou des Coopérations bilatérales. Il y a enfin le fait que l'humanitaire, et plus globalement, l'aide au développement, constituent de plus en plus un marché, pour lequel, la visibilité de ce que fait chaque opérateur est, d'une certaine manière, la condition même de sa survie, visibilité obligée donc, qui fait craindre à priori, toute forme de partage de l'action avec d'autres.

Il y a, au travers de cet axe de recherche, un énorme enjeu : celui de mieux comprendre les obstacles à la coopération des acteurs internationaux du développement et de mettre autrement en débat, les difficultés rencontrées par la communauté internationale pour atteindre les Objectifs Du Millénaire.

Afin d'approfondir les questionnements et les hypothèses soulevées, je souhaite poursuivre la réflexion permise par la réalisation d'évaluations de projets et programmes initiés par des ONG, Coopérations décentralisées et agences des Nations Unies. Ce type d'exercice constitue en effet un observatoire de première envergure des méthodologies d'intervention des opérateurs et des obstacles rencontrés à leur plus grande collaboration.

Par ailleurs, il me paraît nécessaire de mener un important travail d'observation sociologique auprès d'un certain nombre d'organisations internationales pour mieux comprendre les logiques de production et de reproduction sociale à l'œuvre aussi bien au siège que sur le terrain.

Pour finir, il me paraît important d'analyser les stratégies des opérateurs, notamment au regard des impératifs économiques auxquels ils sont de plus en plus contraints de se soumettre.

b. Les réalités économiques territoriales et l'emploi des plus démunis

L'approfondissement de ce deuxième axe de recherche touche précisément à ce qui me tient le plus à cœur et qui fait l'objet de mes principaux questionnements :

Poursuivre le travail d'observation des organisations économiques locales, « décortiquer » les formes d'organisations informelles des activités et des formes de solidarité communautaire à l'échelle territoriale ; étudier ce qui est à l'origine de la constitution d'un capital social ; observer la manière dont se développe ou pas l'accumulation d'un capital financier ; analyser l'introduction de la modernité et son influence sur l'évolution des savoir-faire traditionnels ; mesurer le lien entre tradition et innovation dans la préservation et la valorisation de filières économiques, etc...

Approfondir également l'analyse des politiques de développement local, notamment celles initiées par les opérateurs du développement dans l'accompagnement de filières agricoles, artisanales ou commerciales, mais aussi étudier les mécanismes d'aide à l'emploi, notamment la formation professionnelle, l'appui technique, le micro-crédit et le micro-don dans les mêmes contextes.

L'objectif de la démarche est donc bien double :

- Celui de conduire un travail de recherche susceptible de faire émerger des formes diversifiées et multiples d'organisations économiques et sociales dans des contextes de grande pauvreté et de dégager les spécificités et les potentialités à partir desquelles la constitution ou la valorisation de véritables SPL peut être imaginée.

- Celui de la poursuite de mes investigations auprès des acteurs publics et des opérateurs qui développent des projets et des politiques d'accompagnement vers l'emploi sur le continent africain, en approfondissant l'examen de leurs méthodologies d'intervention. Notons à ce propos qu'il paraît aujourd'hui indispensable de questionner le rôle approprié ou non du micro-don par rapport au micro-crédit : est-ce réellement une affaire d'outil ou plutôt de contexte ? De même qu'il paraît important de questionner les politiques et les projets de valorisation de filières économiques territoriales : l'appui à certaines filières agricoles comme celles du karité en Guinée ou de l'argan au Maroc, est-il toujours adapté ? La méthodologie d'intervention des opérateurs et l'effet de leur accompagnement ont-ils l'impact escompté sur les dynamiques locales et la lutte contre la pauvreté ?

Me voilà donc, au regard de la démarche de recherche, animé par le désir de poursuivre le questionnement formulé à l'égard des opérateurs du développement et la volonté de soumettre l'hypothèse qui me tient à cœur depuis vingt ans, sur le champ spécifique des projets et des politiques déjà centrés sur la valorisation de filières économiques et l'accompagnement des Systèmes Productifs Locaux.

En terme pratique, l'approfondissement de cet axe de travail passe idéalement par l'observation comparée de tissus économiques agricoles, artisanaux, industriels ou commerciaux à l'échelle de territoires urbains et ruraux.

Il passe également par l'évaluation d'un certain nombre d'expériences menées par des opérateurs du développement dans l'appui à la valorisation de filières économiques et l'observation des outils habituellement utilisés par ces derniers pour permettre de favoriser de nouvelles dynamiques économiques territoriales.

2. Développer un nouvel axe de recherche

En ce qui concerne le développement d'une nouvelle problématique de recherche, je souhaite engager un important travail sur le fonctionnement et le rôle des diasporas exilés au nord dans l'accompagnement de leur communauté d'origine au sud.

a. L'étude du rôle des diasporas pour mieux penser l'aide au développement

Aux origines de ce nouvel axe, il y a encore le souci de mieux penser l'action sur le terrain de la lutte contre la pauvreté et de trouver les moyens de résoudre deux problèmes fondamentaux partiellement abordés en amont : le montant des engagements financiers, tout d'abord ; le degré d'implication et d'appropriation des actions menées par les acteurs, ensuite.

Ainsi, les diasporas d'émigrés au nord constituent à ce jour un appui et une source de revenus très importante pour leurs communautés d'origine. Dans bien des contextes, ce sont elles qui permettent de subvenir aux besoins de leurs familles, mais aussi qui financent des projets communautaires : construction d'écoles, projets d'irrigation, pompes à eau, centres de santé, lieux de culte, etc...

Dans certains pays, leur rôle et leur pouvoir sont majeurs, permettant d'être à l'origine d'une forme d'économie résidentielle, mais aussi de faire la pluie et le beau temps du système politique local, voire national.

Depuis peu, la communauté internationale a pris conscience de la force et de l'intérêt d'organiser et d'accompagner les diasporas dans leurs relations aux communautés d'origine, notamment pour tenter de mieux réguler les flux de migrants (ce n'est pas cette dimension qui nous intéresse ici), mais aussi tenter d'utiliser le potentiel qu'ils représentent. C'est toute la problématique du co-développement prônée notamment par la France pour accompagner et favoriser les dynamiques issues de ce phénomène.

De mon point de vue, le fonctionnement des diasporas, leurs modes d'organisation en France et à l'échelle des pays riches, les aides financières apportées aux familles et les formes d'appui aux communautés locales constituent un champ d'analyse particulièrement important et passionnant, à la fois pour mieux comprendre ce qui se passe, mais aussi, réfléchir à l'accompagnement qui peut leur être offert dans leurs actions vis-à-vis des territoires d'origine.

Force est de reconnaître également, qu'il y a, d'une certaine manière, l'occasion pour moi, de faire le lien avec les premiers temps de mon parcours de recherche, celui de l'observation des structures familiales, des règles de fonctionnement inter-générationnelles et du rapport de celles-ci à la société locale.

A l'échelle des années à venir, il y a là, un des axes majeurs vers lequel je souhaite orienter mes recherches :

- Prendre l'exemple de diasporas structurées, « décortiquer » les formes d'organisation sociale et communautaire en France, identifier les formes d'aide accordées à leurs

communautés d'origine, observer dans le détail la nature des projets financés, le poids des diasporas dans les règles de fonctionnement de l'économie locale, mais aussi dans la vie politique.

- Observer et analyser les formes de coopération en cours dans le domaine, principalement celles menées par la France, notamment au Mali, au Sénégal et au Burkina-Faso, pays privilégiés des programmes de co-développement du Ministère des affaires Etrangères.

b. La diaspora sénégalaise comme « premier terrain d'expérimentation » de la démarche

A titre d'illustration de ma démarche, j'aimerais engager un travail auprès de la diaspora sénégalaise en France. Comme beaucoup d'autres pays africains, le Sénégal connaît depuis de nombreuses années, un flux important de migrants à destination des pays riches. A titre d'illustration, ExcelAfrica¹⁰⁹ comptabilise 2,5 millions d'expatriés dans le monde pour une population totale de 11,9 millions de personnes vivant au pays, sachant que la France a constitué, pendant longtemps, la destination privilégiée de cette immense diaspora, dont la préférence trouve ses origines dans l'histoire coloniale passée.

A l'intérieur même du pays, les départs massifs pour l'Occident ne sont pas sans conséquence sur la dynamique démographique, économique, sociale et politique :

Il y a tout d'abord la participation de ce mouvement au phénomène d'exode rural observé dans l'ensemble du pays, dont on sait que la ville ne constitue qu'une étape d'un parcours migratoire destiné à franchir les frontières. Il y a ensuite la fuite des cerveaux, à propos desquels, ExcelAfrica estime là encore, que plus de 20% des universitaires formés à l'étranger ne rentrent pas au pays au terme de leurs études.

En même temps, il apparaît clairement qu'une telle situation apparemment négative pour la vitalité du monde rural et la dynamique plus globale du pays, est aussi accompagnée de « retours » non négligeables sur les communautés d'origine. En effet, le départ en ville, puis à l'étranger, n'est pas sans engagement, sans obligation de la part de ceux qui sont partis. La vie « ailleurs », dans un milieu apparemment plus riche, implique qu'en retour, les migrants participent à l'amélioration des conditions de vie de leur communauté d'origine.

C'est donc à un double mouvement auquel nous assistons depuis plusieurs années : une dévitalisation progressive des campagnes, causée pour partie, mais pas seulement, par ce flot de migrants expatriés et un ré-investissement massif des migrants sur leur lieu d'origine, auprès de leur famille et de leur communauté. Notons à ce propos, que certains avancent le chiffre invérifiable de 300 milliards de FCFA par an (soit approximativement 457 millions d'euros)¹¹⁰.

Soulignons que ce rôle indéniable de l'émigration sur les investissements financiers, a, par voie de fait, des incidences éminemment politiques. La diaspora constitue au Sénégal un pouvoir économique qui permet également d'offrir un contre-pouvoir aux pouvoirs locaux.

¹⁰⁹ ExcelAfrica (association internationale d'étudiants sénégalais) : « l'élite de la diaspora sénégalaise rentre au pays », juillet 2007.

¹¹⁰ Source : ExcelAfrica

En témoigne l'obligation pour les élus de tenir compte des désirs et des moyens de cette diaspora pour assurer leur ré-élection.

En dehors de l'appui offert directement aux familles, dont il semble difficile de pouvoir estimer la part globale au regard des autres investissements, il nous paraît donc très intéressant de pouvoir observer les projets sur lesquels s'implique fortement la diaspora, notamment dans l'appui au développement local.

Pour l'essentiel, nous formulons l'hypothèse d'appuis au financement d'équipements, certes indispensables, mais qui ne favorisent pas en retour de réelle dynamique de développement local. Or, pour avoir de telles ambitions au niveau territorial, il est nécessaire d'agir à d'autres niveaux, notamment dans l'accompagnement de la dynamique d'acteurs, le renforcement des capacités et la promotion de nouveaux secteurs économiques : agriculture, énergie et industrie.

Je propose donc de mener un travail de recherche permettant de mieux comprendre la manière dont s'organise la diaspora sénégalaise en France, mais aussi d'identifier les projets financés par cette même communauté au Sénégal, principalement dans la région du fleuve, et d'évaluer l'impact de ces aides sur le développement local.

Au travers de ce projet de recherche, l'objectif est donc bien celui de fournir des éléments de compréhension au fonctionnement des diasporas et de leur rôle auprès des communautés d'origine, puis de formuler des préconisations pour une aide et un co-développement susceptibles de démultiplier le rôle et l'impact des diasporas auprès de leur pays.

En guise de mot de la fin, il ne va pas sans dire, qu'un tel projet, s'il peut être élaboré en privilégiant les orientations et les préconisations formulées en amont, doit offrir la possibilité de répondre, en simultané, à plusieurs des enjeux soulevés au cours de ma démonstration : interroger les spécificités familiales, ethniques, communautaires et territoriales, imaginer un développement local fondé sur une approche socio-anthropologique, en collaboration avec les acteurs directement concernés et impliquer les chercheurs, les collectivités locales, les opérateurs de développement, au premier rang desquels, les ONG locales et la Coopération française, aussi bien en tant que bailleur qu'acteur des dispositifs d'accompagnement à créer.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	6
PREMIERE PARTIE : DES ALPES A L'AFRIQUE, HISTOIRE D'UN ITINERAIRE PERSONNEL DE RECHERCHE ET D'ACTION AUPRES DES TERRITOIRES	8
CHAPITRE I : TRAJECTOIRES MONTAGNARDES	10
<i>I. LA PLURIACTIVITÉ COMME MODE DE LECTURE DES DYNAMIQUES RURALES</i>	12
1. Le contexte économique, politique et scientifique des années 1980	13
a. La crise économique d'un modèle	13
b. Les acteurs et le territoire au centre des dynamiques émergentes	14
c. Les évolutions de la recherche et l'émergence de la question territoriale	15
2. Les mutations de l'économie touristique montagnarde et l'évolution des approches scientifiques sur les stations de sports d'hiver	16
a. L'approche technique	17
b. L'approche en terme d'impact.....	17
c. L'approche du changement social	18
3. Les pratiques d'emploi au centre des dynamiques territoriales.....	19
a. Objectifs scientifiques.....	20
b. Objectifs opérationnels.....	21
4. Terrains d'étude	22
5. Résultats	24
<i>II. LES STRUCTURES FAMILIALES COMME CLÉ DE COMPRÉHENSION DES PRATIQUES D'EMPLOI ET DES FORMES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL.....</i>	25
1. Le contexte scientifique de la thèse	25
a. Des études soulignant l'existence et le rôle de systèmes familiaux dans le développement territorial... 25	
b. Des études analysant les pratiques successorales et la constitution de systèmes familiaux territorialisés	27
2. Objectifs de la thèse	29
3. Hypothèses	30
4. Méthodologie	30
5. Résultats	31
a. Une grille de lecture des sociétés rurales marquée par la prise en compte des structures familiales et des systèmes agraires	32
b. Des formes d'organisation familiales et agraires conditionnant les dynamiques locales	33
c. Un développement touristique marqué du sceau de l'histoire.....	33
<i>III. LE SYSTÈME DE VALEURS ET L'APPROCHE « MULTI-CRITÈRES » COMME REGARDS COMPLÉMENTAIRES SUR L'ANALYSE TERRITORIALE.....</i>	34
1. Le système de valeurs comme clé de lecture de l'histoire locale à Saint-Gervais.....	35
2. L'approche « multi-critères » comme clé de lecture des dynamiques territoriales dans le Sancy-Artense.. 37	
<i>IV. BILAN ET QUESTIONNEMENTS.....</i>	38
1. Des approches disciplinaires de la recherche grenobloise.....	39
a. La science économique.....	40
b. La géographie.....	41
c. La science politique.....	42
d. L'urbanisme	42
2. Pour une approche commune du territoire	43
3. Positionnement personnel.....	44
CHAPITRE II : TRAJECTOIRES INTERNATIONALES.....	47
<i>I. TERRAINS D'ETUDE.....</i>	51
1. Les singularités	51
2. Les points communs.....	54
<i>II. TYPOLOGIE DES EXPERTISES RÉALISÉES.....</i>	55
1. Les différentes catégories	55

a. Les évaluations	56
b. Les appuis techniques	57
c. Les études.....	58
2. Les thématiques abordées	59
a. La planification urbaine et territoriale.....	59
b. L'accompagnement social des plus démunis.....	60

III. DE LA RECHERCHE ET DE L'EXPERTISE, OU COMMENT QUESTIONNER LE LIEN AUX PROFESSIONNELS DU DÉVELOPPEMENT 66

1. Pourquoi une évolution marquée par le désir d'agir ?	66
2. Les présupposés idéologiques de mon engagement et leurs évolutions.....	67
3. Les leçons tirées de l'expérience	69
a. Entre recherche et expertise.....	69
b. De l'approche socio-anthropologique	70

DEUXIEME PARTIE : DEVELOPPEMENT LOCAL ET ENTREPRENEURIAT EN AFRIQUE OU COMMENT REPENSER L'ACTION ET LA COOPERATION INTERNATIONALE 76

CHAPITRE I : HISTOIRE DE LA QUESTION TERRITORIALE ET DES MODES D'APPROCHE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 80

I. LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION ET LA DIFFICILE NAISSANCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL..... 82

1. De l'époque coloniale à nos jours : variations sur l'histoire.....	82
a. L'empreinte des empires et de leur conception de l'administration des territoires.....	82
b. L'accès à l'indépendance et la construction des Etats-Nations	86
2. La décentralisation en marche.....	88
a. Les origines	88
b. Les avancées actuelles.....	90
c. Les sources d'inspiration.....	91
d. Les trois mouvements dominants à l'échelle continentale	92
e. Le cas particulier des grandes villes.....	94
f. Les structures politiques à l'échelle continentale	95
3. La difficile naissance des politiques de développement local	96

II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET L'EVOLUTION DE SES MODES OPÉRATOIRES 98

1. Le territoire, un acteur longtemps absent des politiques d'aide.....	98
2. Les Objectifs Du Millénaire, la « bonne gouvernance » et la place reconsidérée des territoires	100
a. Le retour de la lutte contre la pauvreté	100
b. La montée en puissance des préoccupations environnementales.....	101
c. La bonne gouvernance, la démarche participative et la décentralisation.....	101

CHAPITRE II : AVANCÉES, FAUX SEMBLANTS ET LIMITES DU PROCESSUS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL 105

I. TERRITOIRES, VOUS AVEZ DIT « TERRITOIRES » ? 107

1. Irréversibilité du processus et appropriation politique de la décentralisation ?	107
2. Une démocratie locale en cours de constitution ?	109
3. Déconcentration et décentralisation, où comment se jouent les transferts de compétences	110
4. Le délicat problème des ressources humaines et financières	112
a. Les ressources humaines	112
b. Les ressources financières	114
5. Les politiques urbaines en impasse	116

II. AVANCÉES ET LIMITES DES FORMES D'APPUI OFFERTES A LA PROBLÉMATIQUE TERRITORIALE 119

1. Le renforcement des capacités des acteurs locaux	120
2. La participation de la société civile.....	123

3. L'appui à l'élaboration des plans de développement locaux	131
--	-----

III. SAVOIR-FAIRE ET COLLABORATIONS ENTRE OPÉRATEURS : EVOLUTIONS, LIMITES ET INTERROGATIONS..... 136

1. Les « portes d'entrée » des opérateurs sur le local et les dernières évolutions	137
a. La porte d'entrée par la société civile	137
b. La porte d'entrée par l'institutionnel	140
c. La porte d'entrée par les pouvoirs locaux.....	141
2. Interrogations et réticences	143
a. L'approche « multi-acteurs », la même pour tous ?	144
b. Des collaborations enfin effectives ?	144

CHAPITRE III : ENJEUX ET PERSPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL147

I. LES NOUVEAUX IMPÉRATIFS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE..... 149

1. Privilégier l'approche territoriale.....	149
a. L'articulation entre les axes d'intervention	150
b. La question des échelles	150
c. Le centrage sur le volet économique.....	150
2. Redimensionner le contenu des projets	151
a. La dimension nécessairement « intégrée » des projets	151
b. L'évolution indispensable des cadres imposés par les bailleurs pour améliorer la portée de la démarche participative	151
c. L'adaptation du cycle du projet au contexte	152
d. La « sortie » des projets et leurs suites... ..	153
3. Favoriser les nouveaux partenariats.....	153
a. Le partenariat public-privé	153
b. Le co-développement et la mobilisation des diasporas émigrés au nord.....	155

II. LE TERRITOIRE AU CŒUR DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT..... 156

1. Le contexte mondial : le temps des retournements.....	156
2. Les avantages de l'alternative des systèmes territorialisés au sud	158
a. « Un système productif territorialisé » plus à même de favoriser les processus de développement économique ?	159
b. Les territoires, lieu d'expression de la capacité.....	160
c. Une économie résidentielle envisageable ?	161

III. LES ENJEUX DE L'AIDE A L'EMPLOI DES PLUS PAUVRES DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE TERRITORIALISÉ 162

1. Rappels sur les origines du micro-crédit en Afrique.....	163
2. Situation actuelle.....	165
3. Limites observées	166
a. L'accompagnement financier en milieu rural.....	166
b. L'accompagnement financier en milieu urbain.....	168
4. Le développement local : grand oublié des politiques d'accompagnement de l'emploi et des PME dans des contextes de grande pauvreté.....	168
5. Pistes pour l'avenir	170

IV. DÉVELOPPEMENT LOCAL, PRISE EN COMPTE DES PARTICULARISMES TERRITORIAUX ET ARTICULATION ENTRE RECHERCHE, EXPERTISE ET DEVELOPPEMENT 172

1. Placer la socio-anthropologie appliquée au centre des méthodologies des sciences sociales	172
a. Les raisons d'une position nécessairement centrale	172
b. De quelle socio-anthropologie est-il question ?	173
c. Des éléments de méthode	174
d. L'applicabilité de la démarche aux problématiques de développement économique.....	176
2. Pour une redéfinition du lien entre recherche, expertise et développement	180
a. Les figures de la situation actuelle	181
b. L'intérêt de la contractualisation entre recherche, expertise et développement	182

BILAN ET PERSPECTIVES	185
<i>I. EN GUISE DE CONCLUSION.....</i>	<i>186</i>
<i>II. PERSPECTIVES DE RECHERCHE.....</i>	<i>189</i>
1. Approfondir les questionnements en cours.....	189
a. Les acteurs de la Coopération internationale et leurs méthodologies d'intervention	189
b. Les réalités économiques territoriales et l'emploi des plus démunis	191
2. Développer un nouvel axe de recherche.....	192
a. L'étude du rôle des diasporas pour mieux penser l'aide au développement	192
b. La diaspora sénégalaise comme « premier terrain d'expérimentation » de la démarche.....	193
TABLE DES MATIERES	195
TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	200
REPERES BIBLIOGRAPHIQUES.....	203

TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- AEF : Afrique Equatoriale Française
- AFD : Agence Française de Développement
- AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
- APAD : Association euro-africaine Pour l'Anthropologie du Développement
- APD: Aide Publique au Développement
- APLUS : Approche Pluridisciplinaire d'Unité Sociale
- AOF : Afrique Occidentale Française
- ASP : Action Scientifique Programmée
- ATP : Action Thématique Programmée
- ATR : Administration Territoriale de la République
- AULA : African Union of Local Authorities
- BAD : Banque Africaine de Développement
- BIT : Bureau International du Travail
- CADELL : Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local
- C2D : Contrat de Désendettement-Développement
- CEMAGREF : Centre d'Etudes du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts
- CERAMAC : Centre d'Etude et Recherche du Massif Central
- CERAT : Centre de Recherche sur l'Aménagement du Territoire
- CGAP: Consultative Group to Assist the Poor
- CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis
- CGLUA : Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
- CIVIL : Centre de Recherche sur les Mutations Territoriales et les Politiques des Villes
- CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
- COOPEC : Coopérative d'Epargne et de Crédit
- CRESSON : Centre de Recherche sur l'ESpace SONore et l'environnement urbain
- CSP : Catégorie Socio-Professionnelle
- CUCCLA : Iniaodos Ciudades y Capitaes Lusofono Africana
- CUF : Cités Unies France
- DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
- DDA : Direction Départementale de l'Agriculture
- DEA : Diplôme d'Etudes Approfondies
- DFID : Department for International Development / Ministère Britannique du Développement International
- DLU : Développement Local Urbain
- DSRT : Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
- DSU : Développement Social Urbain
- ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques
- FIDA : Fonds International pour le Développement Agricole
- FMI : Fonds Monétaire International
- GEMDEV : Groupement d'intérêt scientifique pour l'Etude de la Mondialisation et du DEveloppement
- GIZ : nouvelle dénomination de la GTZ
- GTZ : Coopération technique allemande
- HI : Handicap International
- HIMO : Haute Intensité de Main d'œuvre
- IDH : Indicateur de Développement Humain
- IEP : Institut d'Etudes Politiques
- IGA : Institut de Géographie Alpine
- IMF : Institution de Micro-finance

- INERM : Institut National d'Etudes Rurales Montagnardes
- IRAM : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement
- IRD : Institut de Recherche pour le Développement
- IREP-D : Institut de Recherche Economique, Production, Développement
- IUG : Institut d'Urbanisme de Grenoble
- KFW : Banque publique allemande
- MARP : Méthode Active de Recherche Participative
- MSH : Maison des Sciences de l'Homme
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
- ODM : Objectifs Du Millénaire
- OGM : Organisme Génétiquement Modifié
- OMS : Organisation Mondiale de la Santé
- ONG : Organisation Non Gouvernementale
- ONU : Organisation des Nations Unies
- OSI : Organisation de Solidarité Internationale
- PACTE : Politiques publiques, Actions politiques, Territoires
- PAM : Programme Alimentaire Mondial
- PAS : Plan d'Ajustement Structurel
- PDM : Partenariat pour le Développement Municipal
- PIB : Produit Intérieur Brut
- PMA : Pays les Moins Avancés
- PME/PMI : Petites et Moyennes Entreprises / Petites et Moyennes Industries
- PPA : Parité du Pouvoir d'Achat
- PPO : Planification Par Objectif
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
- PPTTE : Pays Pauvres Très Endettés
- PRA : Participatory Rural Appraisal
- PRUD : Programme de Recherche Urbaine pour le Développement
- RDC : République Démocratique du Congo
- RRA : Rapid Rural Appraisal
- SEATM : Service d'Etude et d'Aménagement Touristique de la Montagne
- SPL : Système Productif Local
- SYAL : SYstème agro-ALimentaire
- UE : Union Européenne
- UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
- UJF : Université Joseph Fourier de Grenoble
- UMR : Unité Mixte de Recherche
- UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
- UN-HABITAT : Organisation des Nations Unies pour les Etablissements Humains
- UPMF : Université Pierre France de Grenoble
- URA : Unité de Recherche Associée
- USAID : Agence des Etats Unis pour le Développement International
- UVA : Union des Villes Africaines
- ZSP : Zone de Solidarité Prioritaire

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

Les thématiques abordées

- ***Le développement territorial***
 - ***Le développement touristique et la pluriactivité***
 - ***Les structures familiales et l'anthropologie du développement***
- ***L'histoire, le développement territorial et la décentralisation en Afrique***
 - ***L'urbanisation en Afrique***
 - ***L'aide au développement et la lutte contre la pauvreté***
 - ***Le micro-crédit***

1. Références portant sur le développement territorial

- Antheaume B, Giraut F, (sous la direction de), 2005, Le territoire est mort, vive les territoires, Editions IRD, Paris.
- Abdelmalki L, Courlet Cl, 1996, Les nouvelles logiques du développement, Editions l'Harmattan, Logiques économiques, Paris.
- Aydalot Ph, 1984, Crise et espace, Editions Economica, Paris.
- Azevedo B, Courlet Cl, 2009, Territoire et développement économique au Brésil, Les arrangements productifs locaux au Pernambuco, Editions l'Harmattan, Paris.
- Bagnasco A, Courlet Cl, Novarina G, 2010, Sociétés urbaines et nouvelle économie, La Librairie des humanités, l'Harmattan, Paris.
- Becattini G, 1992, "Le district industriel : milieu créatif", Espaces et sociétés, n°66-67, pp. 147-163, Paris
- Bernardy (de) M, Debarbieux B, (sous la direction de), 2003, Le territoire en sciences sociales, Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires, UPMF, UJF, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble.
- Boucher F., Enjeux et difficultés d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'agro-industries rurales : le cas des fromageries rurales de Cajamarca au Pérou, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Thèse de doctorat d'université,
- Buclet N, 2011, Le territoire, entre liberté et durabilité, Editions PUF, Collection 2d2i, Paris.
- Courlet Cl, Judet P, 1986, « Nouveaux espaces de production en France et en Italie », Les annales de la Recherche Urbaine, n°229, Paris.
- Courlet Cl, Gerbaux F, Faure A, Matteudi E, Pernet F, Perret J, Zampa Ch, 1988, Dynamismes locaux et nouveaux développements, le cas de la Maurienne, ASP-CNRS, CEMAGREF, IREP, CERAT, IEP, Grenoble.
- Davezies L, 2008, La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses, Collection « La République des idées », Editions Le Seuil, Paris.
- Davezies L, 2003, « Temps de la production et temps de la consommation, les nouveaux aménageurs des territoires ? », Futuribles, Paris.
- Davezies L, 2002, Le développement local revisité, Les amis de l'école de Paris, Séminaire «Entrepreneurs, Villes et Territoires », séance du 3 avril 2002, Paris.
- Davezies L, 2000, « Le développement local hors mondialisation », in Comment améliorer la performance économique des territoires ? », Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local, La société des Acteurs publics/CDC, Collection les Hexagonales, Paris.
- Davezies L, 2000, « Homogénéité nationale et hétérogénéité locale des enjeux du développement », Les Annales de la recherche Urbaine, n° 86, p. 6-17.
- Delfaud P, Lacour Cl, Lajugie J, 1985, Espace régional et aménagement du territoire, Ed Dalloz, Paris.
- Dupuy C., Burmeister A. (eds.), 2003, *Entreprises et territoires ; les nouveaux enjeux de la proximité*, La Documentation française.
- Delamarre A, 2002, La prospective territoriale, La Documentation française, Paris.
- Faure A, 1992, Le village et la politique, Essai sur les maires ruraux en action, Editions l'Harmattan, Logiques politiques
- Faure A, Gerbaux F, Muller P, 1989, Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux, Paris, Editions l'Harmattan, Collection Alternatives rurales.
- Fourny MC, Denizot D., 2007, La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée, in « Territoires en action et dans l'action », Dodier R., Rouyer A., Séchet R. PUR, pp29-44
- Fuà, G, 1991, "The Environmental Bases of Diffuse Industrialization" International Studies of Management and Organization, vol. 21, n°1, pp. 5-20
- Garofoli, G, 1985, "Industrialisation diffuse en petite entreprise : le modèle italien des années 70", Cahiers IREP Développement, no 9, pp.245-256, Grenoble.
- Garofoli, G, 1986, "Le développement périphérique en Italie", Économie et humanisme, n°289, pp. 30-36, Paris.
- Lapeze J, (sous la direction de), 2007, Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement, Editions l'Harmattan, La librairie des Humanités, 2007, Paris.
- Lazaref G, 2008, Territoires et développement rural en Méditerranée, Plan Bleu / CIHEAM / CMDD.
- Mabileau A, (sous la direction de), 1993, A la recherche du local, Editions l'Harmattan, Collection « Logiques politiques », Paris.
- Martin S, Novarina G, 1988, Décentralisation et intercommunalité, Syros-Alternative, collection « La décentralisation », tome II, Paris.
- Muller P, 1984, Le technocrate et le paysan, Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours, Editions de l'Atelier, Collection « Développement et civilisation », Paris.

- Novarina G, Zepf M, 2009, « Territorial Planning in Europe : New concepts, new experiences », in : *DISP*, Revue d'urbanisme de l'Institut für Orts, Regional-und andesplanung, Ecole Polytechnique de Zurich, Suisse.
- Novarina G, 1995, La ville, Acteurs, représentations, savoirs, HDR, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Pecqueur B, Zimmermann J.B, 2004, Économie de Proximités, Editions Hermès, Paris.
- Pecqueur B, 2004, Le développement territorial, une nouvelle approche des processus de développement pour les pays du sud.
- Pecqueur B, 2000, Le développement local, Alternatives économiques, Syros, Paris.
- Pernet F, 1973, L'interdépendance des systèmes écologiques et des systèmes d'activités économiques, Essai à propos de la Lozère et des Cévennes, IREP, CNEEJA , Grenoble.
- Planque B, 1983, Innovation et développement régional, Editions Economica, Paris
- Rallet A, Torre A, 2006, Quelles proximités pour innover ?, Editions L'Harmattan, Collection « Géographies en Liberté », Paris.
- Raveyre MF, Saglio J, 1983, Les systèmes industriels localisés : éléments pour une analyse sociologique des ensembles de PME industrielles, Sociologie du travail, n°2.
- Ritaine E, 1987, Prato ou l'exaspération de la diffusion industrielle, Sociologie du travail, n°2, pp139-156.
- Scott A. J, 2001, Les régions et l'économie mondiale, Editions L'Harmattan, Paris.
- Torre A, Rallet A, 2005, "Proximity and localization", Regional Studies, vol. 39, n° 1, p. 47-60.
- Vanier M, 2008, Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité, Editions Anthropos, Economica, Paris.
- Veltz P, 2000, « Le développement local face à la mondialisation », in Comment améliorer la performance économique des territoires ? Les 3èmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local : La société des Acteurs publics/CDC, Collection les Hexagonales, Paris.
- Veltz P, 2005, Mondialisation, Villes et Territoires, PUF, 2e Édition revue et corrigée, Paris.

2. Références portant sur le tourisme et la pluriactivité

- Amouroux Ch, 1985, Les Alpes, le ski, le montagnard et le skieur, Annales du CRAPS, n°2, Université de Savoie, Chambéry.
- Freschi L, 1988, Le Haut-Adige, Tyrol du sud, Autonomie et développement, Editions des Cahiers de l'Alpe.
- Gavini S, 1984, Les jeunes de Tarentaise dans le système d'emploi : flux d'insertion et typologie d'établissements, Thèse de 3è cycle, Faculté des sciences économiques, Université des sciences sociales de Grenoble.
- Gerbaux F, Perret J, Matteudi E, Micheels Ch, 1989, Les systèmes d'emploi locaux, ATP, CEMAGREF-INERM, CERAT, Grenoble.
- Knafou R, 1978, Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, Editions Masson, Paris.
- Matteudi E, Perret J, 1989, La pluriactivité en Savoie, Les combinaisons d'activité des agriculteurs, commerçants, et professions libérales, DATAR, Chambre d'Agriculture et du Commerce de la Savoie, CEMAGREF-INERM, Grenoble.
- Perret J, 1992, Le développement touristique local, les stations de sports d'hiver, Thèse de doctorat d'université, UFR DGES, IREP-D, Grenoble.
- Préau P, 1983 et 1984, « Le changement social dans une commune touristique de montagne, Saint Bon Courchevel, Tarentaise, Revue de Géographie Alpine, n°4 (1983), pp 410 à 437, et n°2-3 (1984), pp 411 à 437, Grenoble.

3. Références portant sur les structures familiales et l'anthropologie du développement

- Abélès M, Jeudy HP, 1997, Anthropologie du politique, Collection U, Editions Armand Colin, Paris.
- Kalaora B, Savoye, 1989, Les inventeurs oubliés, Le Play et ses continuateurs. Aux origines des sciences sociales, Collection « Milieux », Champ Vallon, Paris.
- Kilani M, Anthropologie, 2009, Du global au local, Collection U, Edition Armand Colin, Paris.
- Le Bras H, Todd E, 1981, L'invention de la France, Editions Pluriel, Paris
- Le Play F, 1875, L'organisation de la famille, Editions Mame, 2^{ème} édition, Tours.
- Matteudi E, 1997, Structures familiales et développement local, Collections « Logiques sociales », Editions l'Harmattan, Paris.
- Paquot E, Sardan (de) JP, 1991, D'un savoir à l'autre, Les agents de développement comme médiateur, GREM-Ministère de la Coopération, Paris.
- Salitot M, 1988, Héritage, parenté et propriété en Franche Comté du XIIIème siècle à nos jours, Editions ARF, L'Harmattan, Paris.
- Sardan (de) JP, 1995, Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social, Editions APAD-Karthala, Paris.
- Sardan (de) JP, Boiral P, Lanteri JF, 1985, Paysans, experts, chercheurs, Sciences sociales et développement

- rural, Editions Karthala, Paris.
- Todd E, 1990, L'invention de l'Europe, Editions Le Seuil, Collection « l'Histoire immédiate », Paris.
- Todd E, 1984, L'enfance du monde, Structures familiales et développement, Editions Le Seuil, Collection « Empreintes », Paris.
- Todd E, 1983, La troisième planète, Structures familiales et systèmes idéologiques, Editions Le Seuil, Collection « Empreintes », Paris.

4. Références portant sur le développement territorial et la décentralisation en Afrique

- Alissoutin RL, 2008, Les défis du développement local au Sénégal, Editions du CODESRIA.
- Almeida-Topor (d') H, 2010, L'Afrique du XXème siècle à nos jours, Collection U, Arman Colin, 3^{ème} édition, Paris.
- Alvergne C, 2008, Le défi des territoires, Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre, Editions KARTHALA – PDM, Paris.
- Ba Konare A, (Sous la direction de), 2008, Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du Président Sarkozy, Editions La Découverte, Paris.
- Bayard JF, 1989, L'Etat en Afrique, Editions Fayard, Paris.
- Bertonecello B, Bredeloup S, 2004, Colporteurs africains à Marseille, un siècle d'aventures, Editions Autrement, n°145, Paris.
- Bonjawo J, l'Afrique du XXIème siècle, Karthala, 190p.
- Bouju J, 2010, La malédiction, l'honneur et la spéculation, principes historiques de la propriété foncière en Afrique de l'Ouest, Bulletin de l'APAD, n°29-30, pp71-91.
- Courlet Cl, 2006, Territoire et développement économique au Maroc, Le cas des systèmes productifs localisés, Editions l'Harmattan, Paris.
- Dubresson A, Faure YA, 2005, Décentralisation et développement local, un lien à repenser, Revue Tiers-Monde, n°181, pp7-20.
- Fournier S, 2002, Dynamiques de réseaux, processus d'innovation et construction de territoires dans la production agroalimentaire artisanale. Etudes de cas autour de la transformation du gari de manioc et de l'huile de palme au Bénin. Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Versailles / St Quentin-en-Yvelines, 325 p. + annexes.
- Fournier S, Muchnik J, Requier-Desjardins D., 2001, Enjeux et contraintes du développement de la filière huile de palme au Bénin : une approche par les systèmes agroalimentaires localisés. In : Actes du colloque international « Un produit, une filière, un territoire », Université Toulouse-le-Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales, 21-23 mai 2001, 15 p.
- Hounmenou B, 2006, Décentralisation, gouvernance participative et dynamiques locales de développement, Etude de cas en milieu rural au Bénin, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Igue JO, Fodouop K, Aloko-N'Guessan A, 2010, Maîtrise de l'espace et développement en Afrique, Editions Karthala, Paris.
- IRAM, 2008, Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, des processus, des expériences, Etudes et méthodes, Condé sur Noireau.
- Latouche S, 1998, L'autre Afrique, Entre don et marché, Editions Albin Michel, Paris.
- Laurent PJ, Peemans JPh, 1998, Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au sud du Sahara, Revue de l'APAD, N°15.
- Le Bris E, 2004, Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient, PRUD, Paris.
- Leloup F, Moyart L, Pecqueur B, 2003, Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? Mondes en Développement Vol.31, 4, n°124, pp112-121.
- Lemarchand R, 1998, « La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social », Bulletin de l'APAD, n°16.
- Nach Mback C, 2003, Démocratisation et décentralisation, Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, Editions Karthala, Paris.
- Olowu D, Wunsch JS, 2004, Local governance in Africa. The challenge of democratic decentralization, Lynne Rienner, Londres.
- PDM, 2008, Etat de la décentralisation en Afrique, Observatoire de la décentralisation, Editions Karthala, Paris.
- Peemans JP (sous la direction de), 2008, Territoires, mondialisation et développement, Pairs/Louvain-la-Neuve, Alternatives Sud, n°15-1, Editions Syllepse/Centre Tricontinental, Paris.
- Sassu A, 2001, Savoir-faire et productions locales dans les pays de la Méditerranée, ISPROM, Publisud.
- Totté M, Dahou T, et Billaz R, (sous la direction), 2003, La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement, Editions Karthala, Paris.

5. Références portant sur l'urbanisation en Afrique

- Alternatives-Sud, 2007, « Explosion urbaine et mondialisation », Vol XIV, n°2, Paris.
- Bertonecello B, Bredeloup S, Lombard J, Abidjan, Dakar : des villes à vendre ?, 2008, La privatisation made in Africa des services urbains, Editions l'Harmattan, Paris.
- Bertrand M, Dubresson A, 1997, Petites et moyennes villes d'Afrique noire, Editions Karthala, Paris.
- Bocquier Ph, Traoré S, 2000, Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique de l'Ouest. La croissance urbaine en panne, Editions, l'Harmattan.
- Coquery-Vitrovitch C., 1989, Processus d'urbanisation en Afrique, Editions l'Harmattan, Tomes 1 et 2, Paris.
- Coquery-Vitrovitch C, 1993, Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation, Editions Albin Michel, Paris.
- Coquery-Vitrovitch C, 2006, « De la ville en Afrique noire », Annales, sept-oct, 2006, n°5, pp1087-1119
- Coquery-Vitrovitch C, 2009, Une longue histoire des processus urbains africains, Villes en développement, sept 2009, n°86, pp3-4
- Davis M, 2007, Le pire des mondes possibles, De l'explosion urbaine au bidonville global, Editions la Découverte, Collection « Sciences humaines et sociales », Paris.
- Diop A, 2008, Enjeux urbains et développement territorial en Afrique contemporaine, Editions Karthala, Paris.
- Dureau F, Dupont V, Lelièvre E, 2001, Métropoles en mouvement, Une comparaison internationale, Editions Anthropos, Paris.
- Elouga M, (sous la direction), 2006, Dynamiques urbaines en Afrique noire, Etudes Africaines, Editions l'Harmattan, Paris.
- Fantu Cheru, 2007, Mondialisation et urbanisation inégale en Afrique, in Alternatives-Sud, « Explosion urbaine et mondialisation », Vol XIV, n°2, Paris.
- Farvacque-Vitkovic C, 1997, l'Avenir des villes africaines, enjeux et priorités du développement urbain, Banque Mondiale, Washington.
- Fourchard L. (sous la direction), 2007, Gouverner les villes d'Afrique, Etat, gouvernement local et acteurs privés, CEAN, Editions Karthala, Paris.
- Frérot AM, les grandes villes d'Afrique, 1999.
- GEMDEV, 2008, La gouvernance urbaine dans tous ses états, analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine, Paris.
- Gervais-Lambony Ph, Jaglin S, Mabin A, 1999, La question urbaine en Afrique australe, IFAS.
- Goerg O, 2006, Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes de l'Afrique de l'Ouest, Editions l'Harmattan, Paris.
- Gras P. (sous la direction), 2009, Voyage en Afrique urbaine, Editions l'Harmattan, Paris.
- Hugon Ph, Pourtier R, 1993, « Villes d'Afrique », numéro spécial d'Afrique contemporaine, n°168, la documentation française, Paris.
- Legros O, (sous la direction de), 2008, Participations citoyennes et action publique, Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Editions Adels, Paris.
- Mabogunje A., Urban planning and the post-colonial state in Africa, a research overview, African Studies Review, XXXIII(2), pp121-203
- Massiah G, Tribillon JF, 1988, Villes en développement, Essai sur les politiques urbaines dans le Tiers-Monde, La découverte, Paris.
- Mouba Touré, 1993, Migrations et urbanisation au sud du Sahara, Editions Karthala, Paris.
- Osmont A. et Goldblum Ch, (sous la direction), 2003, Villes et citadins dans la mondialisation, Editions Karthala, Paris.
- PRUD, 2004, Rapports finaux et synthèses du programme de recherche, Action Concertée Incitative, FSP MAEE, GEMDEV, ISTED, Paris.
- Rochefort M, 2000, le défi urbain dans les pays du sud, Editions l'Harmattan, Paris.
- Traore Sadio, Bocquier Ph, 2000, Urbanisation et dynamiques migratoires en Afrique de l'ouest, Editions l'Harmattan, Paris.
- Tribut D, Vonthron Ph, 1998, Les grandes villes d'Afrique, Editions Ellipses, Paris.
- Véron J, 2006, l'Urbanisation du monde, Editions La découverte, Paris.
- Villes en développement, 2004, « Gouverner les villes du sud ? » Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD), n°63-64, mars-juin, Paris.
- Yatta FP, 2006, Villes et développement économique en Afrique, Collection villes, Editions Anthropos, Economica.

6. Références portant sur l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté

- Banque Mondiale, 2010, Rapport annuel, Bilan de l'exercice, Publication Banque Mondiale, Washington
- Canel P, Delis Ph, Girard Ch, 1990, Construire la ville africaine, chroniques du citoyen promoteur, Editions Karthala – ACCT, Paris.
- Coordination Sud, 2004, Les ONG dans la tempête mondiale, nouveaux débats, nouveaux chantiers pour un monde solidaire, éditions Charles Léopold Mayer, Paris.
- CCFD, Programme Prioritaire du Développement Urbain, (PPDU), 2004, Villes Africaines, Le livre blanc du développement urbain, Prospectives urbaines à partir du PPDU, Paris.
- Chanson-Jabeur C, 2005, Politiques d'équipement et services urbains dans les villes du Sud, Etude comparée, Editions l'Harmattan, Paris.
- Charnoz O, Sévérino JM, 2007, L'aide publique au développement, Editions la Découverte, collection « Repères », Paris.
- Chouaïbou-Mfenjou M, 2002, L'Afrique à l'épreuve du développement durable, Editions l'Harmattan, Paris.
- Dauvin P, Siméant J, 2002, Le travail humanitaire, les acteurs des ONG, du siège au terrain, Presses de Sciences Po, Paris.
- DGCID, 2004, Gouverner les villes du Sud, Actes du Colloque international du PRUD, UNESCO, Paris.
- Duflo E, 2010, Le développement humain, Lutter contre la pauvreté I, La république des Idées, Editions Le Seuil, Paris.
- Duflo E, 2010, La politique de l'autonomie, Lutter contre la pauvreté II, La république des Idées, Editions Le Seuil, Paris.
- Dulucq S, 1997, La France et les villes d'Afrique noire francophone, 40 ans d'intervention (1945-1985), Editions l'Harmattan.
- Duplan J, 2007, Coopération décentralisée et développement urbain, l'intervention des collectivités territoriales, MAE, Paris.
- Froger G, Quels acteurs pour quel développement ?
- Gabas JJ, 2005, L'aide publique française au développement, collection « Etudes », La documentation française, Paris.
- Guide de la coopération décentralisée, 2000, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, la Documentation française.
- Guillaume O, 2004, L'aide publique au développement, un outil à réinventer, Editions Alpha, Charles Léopold Mayer.
- Kenmogne B, 2003, Les ONG et le développement participatif, l'engagement des Volontaires du Progrès au Cameroun, Editions l'Harmattan, Paris.
- Legros O, 2008, Participations citoyennes et action publique : Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Adels, Editions Y. Michel, Paris.
- Louargant S., Matteudi E., Roux E, 2011, L'action aménagiste marocaine à l'épreuve de l'expertise territoriale, Revue InfoGéo, Paris.
- Madaule S, 2008, L'aide publique au développement, l'abécédaire de la réforme, série « Le monde en question », collection « l'esprit économique », Editions l'Harmattan, Paris.
- Lavigne Delville Ph, Sellamna NE, Mathieu M, 2000, Les enquêtes participatives en débat, Ambition, pratiques et enjeux, Editions GRET – Karthala – ICRA, Paris.
- Michailof S, 2010, Notre maison brûle au sud, que peut faire l'aide au développement ? Editions Fayard/commentaire, Paris.
- Marie A, 2005, La coopération décentralisée et ses paradoxes, Editions Karthala, Paris.
- Matteudi E, 2007, La participation dans les projets de développement, in « Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement », ouvrage dirigé par Lapeze J., Editions l'Harmattan, Paris.
- Matteudi E, 2007, Participation des acteurs et développement local , in Revue « Environnement », Regione Autonoma Valle d'Aosta, Assessorato Territorio Ambiente e Opere Pubbliche, Dipartimento Territorio Ambient, n°37.
- Nahavandi F, 2003, Repenser le développement et la coopération décentralisée, Editions Karthala, Paris.
- Noizet C, 2003, La coopération décentralisée et le développement local, Editions l'Harmattan, Paris.
- ORSTOM, (collectif), 1996, Villes du sud, sur la route d'Istanbul..., Editions Orstom, Paris.
- Osmont A, 1995, La Banque Mondiale et les villes, du développement à l'ajustement, Editions Karthala, Paris.
- Piveteau A, 2004, Evaluer les ONG, Editions Karthala, Paris.
- Pourtier R, 2003, Afrique noires, Editions Hachette, Paris.
- Procoop, 1999, La coopération décentralisée a-t-elle un avenir ? Paris.
- Rahnema M, 2003, Quand la misère chasse la pauvreté, Editions Fayard Actes-Sud, Paris.

- Rist G, 2010, Le développement, histoire d'une croyance occidentale, Presses de Sciences Po, Paris.
- Rousset M, 1998, L'action internationale des collectivités locales, LGDJ, Collectivités locales, Paris.
- Rosanvallon A, 2011,
- Sen A, 2009, L'idée de justice, Editions Flammarion, Paris.
- Sen A, 2000, Repenser l'inégalité, Editions du Seuil, Paris.
- Severino JM, Ray O, 2010, Le temps de l'Afrique, Editions Odile Jacob, Paris.
- Tenzer N, 2008, « L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence ». Rapport au Premier Ministre, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Paris.
- Territoires, 2004, La coopération, Actions internationales des collectivités locales, n°445, cahier n°2, Paris.
- Tinturier, 2001, De la coopération à l'aide au développement en Afrique, propositions pour une politique d'aide de la France, Editions l'Harmattan, Paris.
- Toussaint E, 2006, Banque mondiale, le coup d'Etat permanent, CADTM, CETIM, Editions Syllepse, Paris.
- UN-Habitat, 2010, Rapport annuel, Publication UN-Habitat, Nairobi.
- Yaca A, 2005, Volontaires en ONG : l'aventure ambiguë, Charles Leopold Mayer, Paris.

7. Références sur le micro-crédit

- Présentation du projet de recherche "Travail, Finance et Dynamiques Sociales"
- Baumann E, Servet JM, 2007, Risques et micro-finance, Editions Armand Colin, Paris.
- Djadé K, 2009, Economie de la micro-finance en Afrique sub-saharienne, Editions l'Harmattan, Paris.
- Djefal S, 2007, La microfinance entre le marché et la solidarité : l'exemple de l'Afrique de l'Ouest, Agence Universitaire de la Francophonie, Editions des Archives Contemporaines, 2007,
- Duflo E, 2010, Micro-crédit, miracle ou désastre ? Journal le Monde, 12 janvier, Paris.
- Fouillet, Guerin, Morvant-Roux, Roesch et Servet, 2007, Le micro-crédit au péril du libéralisme et de marchands d'illusions », Revue du Mauss, n°29, pp241-262, Paris.
- Guerin I, (sous la direction de), 2005, Microfinance en Asie : entre traditions et innovations, Editions Khartala-IRD-IF, Paris.
- Lapenu C, 2008, Evolutions récentes dans l'offre et les stratégies de financement du secteur rural : Echanges d'expériences et synthèse bibliographique, Rapport, CERISE.
- Lelart M, 2006, De la finance informelle à la micro-finance, Archives contemporaines, Paris.
- Lesaffre D, 2000, « Quels financements pour l'Agriculture des Pays en Développement ? », Revue Grain de Sel, n°16, pp12-18.
- Niyongabo E, 2008, Défis du financement agricole et rural, rôle pour la micro-finance et implications pour les politiques publiques en Afrique subsaharienne. Pistes de recherche basées sur le cas du Burundi, Documents d'Economie et de Gestion, Working paper, Centre de recherche Warocque, UMH, CERMI, Académie universitaire, Wallonie, Bruxelles.
- Nowak M, 2005, On ne prête pas qu'aux riches, la révolution du micro-crédit, Editions JC Lattès, Paris.
- Nowak M, 2010, L'espoir économique, De la micro-finance à l'entrepreneuriat social : les ferments d'un monde nouveau, Editions JC Lattès, Paris.
- Ndiaye F, 2009, Micro-finance en Afrique de l'Ouest, quelle viabilité ? Editions l'Harmattan, Paris.
- Ouedraogo A, Gentil D., (dir), 2008, La microfinance en Afrique de l'Ouest - Histoires et innovations, Collection « Hommes et Sociétés : Sciences économiques et politiques » Editions, CIF-Karthala, Paris.
- Servet JM, 2006, Banquiers aux pieds-nus : la micro-finance, Editions Odile Jacobs, Paris.
- Soko C, 2009, Les modèles de micro-finance en Côte d'Ivoire : origine, organisation et impact, Editions l'Harmattan, Paris.
- Soulama S, 2005, Micro-finance, pauvreté et développement, Editions Archives contemporaines, Paris.
- Yunus M, 1997, Vers un monde sans pauvreté, Editions JC Lattès, Paris.
- World Bank, 2008, Agriculture for Development, World Development, Report 2007, Washington, DC.
- "Le microcrédit ne peut pas prétendre être un élément majeur pour éradiquer la pauvreté" (La Tribune de Genève, 25 octobre 2006).
- "Le microcrédit fait-il baisser la pauvreté ?" (Le Monde, 14 novembre 2006).

8. Sites internet

- www.n-aerus.net, Réseau de recherche sur les questions urbaines dans les pays en développement
- www.iied.org, International Institute for Environment and Development
- www.unhabitat.org, Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
- www.sdinet.org, Portail de la Fédération internationale d'organisations de base des bidonvilles et des ONG qui leur sont liées

- www.worldbank.org, site de la Banque mondiale
- www.pamecas.org, Site web de l'Union des mutuelles du partenariat pour la mobilisation de l'épargne et le crédit au Sénégal