

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : QUELLE(S) RÉALITÉ(S) POSSIBLE(S) ?

[Fabienne Leloup](#), [Laurence Moyart](#), [Bernard Pecqueur](#)

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2003/4 n° 124 | pages 95 à 112

ISSN 0302-3052

ISBN 2-8041-4304-X

DOI 10.3917/med.124.0095

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-95.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?

Fabienne LELOUP, Laurence MOYART,
Bernard PECQUEUR¹(*)

Le contexte des PMA et de l'Afrique de l'Ouest

Vingt ans après la promulgation des lois de décentralisation en France, la plupart des pays francophones d'Afrique de l'Ouest ont entamé une réflexion sur le rôle des collectivités territoriales dans le développement.

La décentralisation², au même titre que la nouvelle gouvernance constituent des thèmes porteurs, au moment où s'y dessine une crise de l'Etat.

On constate une forme de dépossession de l'Etat face aux pressions extérieures. Non seulement les grands bailleurs de fonds peuvent dicter (avec l'ajustement structurel notamment) les comportements et les politiques économiques, mais aussi, pour leur part, les organisations non gouvernementales (ONG), avec la capillarité des différents projets de développement, mobilisent à elles seules des budgets supérieurs à ceux de certains pays moins avancés (PMA).

On peut conjecturer dans ce contexte récent de contestation des mesures d'ajustement structurel (Stiglitz, 2002) que c'est bien l'ensemble de la représentation institutionnelle qui est en cause aujourd'hui.

L'affaiblissement des flux de ressources de la part des bailleurs de fonds dans cette zone sub-sahélienne, où la ressource est vécue comme essentiellement exogène, court-circuite l'Etat qui n'a que peu prise sur les conditions de réalisation des flux d'aide. Par ailleurs, au plan local, les structures gestionnaires des flux qui transitent par les ONG se trouvent en situation de pouvoir important dans le périmètre de leurs projets respectifs, sans nécessaire coordination, voire sans insertion locale. Une telle situation de déliquescence du niveau étatique et de dispersion des logiques locales laisse le champ libre pour les régulations traditionnelles. Ces dernières permettent une gestion des redistributions selon un ordre social qui le situe hors de la modernité. Il s'ensuit que les flux en provenance des bailleurs n'ont pas l'impact voulu en termes

¹ (FUCAM, Mons, Belgique), (IGA-UJF, Grenoble, France) fabienne.leloup@fucam.ac.be, laurence.moyart@fucam.ac.be, bernard.pecqueur@ujf-grenoble.fr.

² Ce terme correspond aux politiques de redistribution des compétences administratives de l'Etat post-colonial au profit d'instances ou de pouvoirs locaux. Plus précisément, il s'agit de réorganiser les relations administratives entre le centre et les périphéries régionales ou locales (Le Roy, 1997).

d'efficience et d'efficacité. Ainsi, la réalisation d'un projet ne dépend pas seulement du montant du financement et de la nature du projet lui-même, il dépend aussi de la capacité du terrain à gérer et à s'approprier le projet. Cette capacité relève précisément du domaine de la gouvernance territoriale. Les conditions du développement économique et de l'adaptation aux contraintes de la mondialisation s'en trouvent plus délicates.

Dans un contexte d'émergence de nouvelles régulations et de nouveaux espaces de décision, notre propos sera d'interroger les pratiques du développement territorial qui pourraient servir de cadre aux réflexions actuelles sur la décentralisation et la gouvernance en Afrique de l'Ouest et plus généralement sur les liens entre l'Etat, ses périphéries locales et les instances internationales.

Dès 1996, L. Abdelmalki et C. Courlet (p.13-14) proposaient une redécouverte de l'économie du développement par le prisme du développement local. Pour ces auteurs, il s'agissait, notamment, de proposer de nouvelles orientations de recherche qui "libèrent l'économie du développement de l'emprise exclusive du schéma des influences internes/externes sur le développement imposé par plusieurs décennies de recherche académique. A côté de ce schéma, un autre impératif consiste à appréhender la dialectique du local et du global, seule capable de permettre de comprendre le rôle des initiatives autonomes, de la démocratie, des cultures et des institutions décentralisées dans les transformations qui affectent les économies en développement".

L'hypothèse de base de notre réflexion consiste à poser que le territoire constitue une composante permanente du développement. Ce fut le cas tout au long de l'histoire industrielle en Europe, de la proto-industrialisation à l'industrie moderne, et cette situation se retrouve dans les sociétés des pays du Sud où la notion de "cluster"³ illustre le caractère situé du développement de type industriel, tout comme les dynamiques territoriales de développement basées sur une sociabilité de réseaux, plus ou moins contextualisée dans des territoires, insérés dans une continuité historique et la continuité d'un espace de vie urbain ou rural (Peemans, 1997).

Une décentralisation, traduisant une prise en compte publique de la dimension territoriale, n'a de sens que si l'émergence du niveau de la collectivité territoriale s'inscrit dans un mouvement global de redéfinition des rapports inter-institutionnels dans la chaîne qui va des bailleurs aux producteurs locaux (organisations internationales et régionales, Etat, collectivités, autres acteurs locaux y compris les ONG). Il s'agit là de coordinations verticales s'étendant du local au mondial (partie I). Il s'y ajoute la nécessité d'une coordination horizontale, de terrain, entre ce que l'on est convenu d'appeler dans la

³ D. Mac Cormick définit dans son article sur les ACP le terme "cluster" comme étant un groupe d'entreprises géographiquement proches qui mènent des activités identiques ou similaires : un cluster est donc un regroupement géographique et sectoriel d'activités, 2003, p.33.

⁴ La thèse de B. Azevedo (1997) expose la littérature du développement territorial et des clusters (notamment les travaux des anglais K. Nadvik et H. Schmitz) en considérant, au sein du Brésil, la vallée dos Sinos comme un territoire en soi, doté de son propre système d'arrangements institutionnels entre les acteurs.

littérature récente en sciences sociales, les "gouvernances locales" qui induisent une analyse en termes de développement territorial (partie II)⁵.

1– DÉFINIR OU RENOUVELER LES COORDINATIONS VERTICALES

L'évolution des systèmes de transferts financiers (aide internationale, financement de projets,...) a renforcé ces dernières années le rôle des bailleurs internationaux et des relais des ONG de terrain au détriment de l'Etat. En outre, ce dernier se trouve face à l'absence d'agents régulateurs locaux du type collectivités territoriales, les pouvoirs infranationaux, lorsqu'ils existent, ressemblant davantage à des baronnies féodales qu'à des pouvoirs décentralisés. Examinons les principales caractéristiques de cette évolution.

1.1 *La contrainte d'orthodoxie financière : l'Etat encadré par le haut*

Le conditionnement de l'aide à l'orthodoxie de gestion financière publique (ajustement structurel) avec l'application de principes universels de gestion crée une contrainte forte. J. Stiglitz (2002, p.37) a bien mis en évidence les limites et les effets pervers de ce type de fonctionnement. Il montre, en particulier, l'évolution de l'argumentaire qui a amené le FMI, principalement, et la Banque mondiale, secondairement, à passer d'une inspiration keynésienne à une inspiration anti-keynésienne : "on l'a fondé [le FMI] parce que l'on jugeait nécessaire d'exercer sur les Etats une pression internationale pour les amener à adopter des politiques expansionnistes (augmentation des dépenses publiques, réduction d'impôts ou baisse des taux d'intérêt pour stimuler l'économie), et voici qu'aujourd'hui en règle générale, il ne leur fournit des fonds que s'ils mènent des politiques d'austérité (réduction des déficits, augmentation d'impôts ou hausse des taux d'intérêt entraînant une contraction de l'économie) Keynes doit se retourner dans sa tombe en voyant ce qu'est devenu son enfant". Ainsi, les organisations internationales de régulation contraignent les Etats en ne leur laissant guère de marge de manœuvre. Privés des recettes du protectionnisme, contraints par des politiques économiques libérales et restrictives, les Etats d'Afrique de l'Ouest connaissent au mieux une stabilité de niveau faible.

Des revues comme Afrique Relance (septembre 2002) se font l'écho des insuffisances des programmes économiques imposés de l'extérieur, de la nécessité pour chaque pays de concevoir sa propre stratégie de développement et du danger pour les gouvernements africains élus de se

⁵ L'article présente un premier questionnement, nécessairement appelé à être étayé.

voir imposer des politiques de l'extérieur sans que leurs institutions démocratiques aient le choix.

1.2 Les ONG comme opérateurs externes dominants à l'échelle des territoires : l'Etat encadré par le bas

Sur le terrain de la coopération, l'opérateur principal est l'ONG. Considérées par les organisations internationales comme principaux vecteurs de la "bonne gouvernance"⁶, les ONG sont en réalité de natures très diverses.

Le caractère de nombre d'entre elles est de n'être pas réellement "non gouvernementales". D'après A. Donini (1995), les financements publics représentaient en 1975, 1,5% du budget des ONG. Il représente, d'après ce même auteur (repris par Najim et Vedelago, 2001), désormais plus de 50% : "ceci pose évidemment la question de leur degré d'autonomie par rapport aux bailleurs de fonds dont certaines ne sont que des sous-traitants" (Ibid., p.37).

Au-delà de cette évolution où les ONG développent et gèrent les actions publiques internationales, mais aussi se substituent dans un certain nombre de cas aux pouvoirs publics afin de prendre en charge les services publics nationaux, trois phénomènes émergent : la *prolifération*, la *confrontation au marché* et le *transfert*.

A partir de différentes sources, Troguer (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 quatre-vingt et 700 en 1939. Cette prolifération se caractérise par un fort cloisonnement dans la destination des fonds et par une certaine étanchéité des projets ; même si des consortiums d'ONG existent, chaque organisme reste seul responsable et gestionnaire des objectifs, des délais et des programmes qu'il s'est assignés.

La seconde caractéristique de l'ONG est sa confrontation au marché mondial.

Les ONG se retrouvent dans un rapport très dur avec le marché.. On assiste à une professionnalisation des ONG, sans pour autant que la profession soit encore clairement stabilisée. De plus les régions des PMA se situent en quelque sorte en "concurrence" pour attirer ces sources financières.

Enfin, en ce qui concerne le transfert, force est de constater que l'augmentation spectaculaire du nombre des ONG correspond aussi à l'élargissement des missions qui leur sont confiées, à elles autant qu'aux associations locales. En particulier, "les bailleurs de fonds encouragent la prise en charge par des associations locales de fonctions peu rentables ou difficiles à gérer par des

⁶ Dans le discours du FMI et de la Banque mondiale (voir notamment P. Landel-Mills et I. Derageldin, 1991) ; l'idée de bonne gouvernance correspond à la bonne gestion de l'accompagnement des plans d'ajustement structurel et du passage espéré de l'économie au secteur privé. C'est donc une notion macro-économique à l'échelle des systèmes productifs nationaux. La gouvernance locale que nous évoquerons infra n'est donc pas de même nature, elle est méso-, voire micro-, économique.

appareils administratifs (entretien des infrastructures hydrauliques, distribution foncière, récupération des crédits)" (Peemans, 1997, p.184). La Banque mondiale justifie ainsi l'allocation de fonds aux ONG et aux associations de développement communautaire, notamment pour les missions sociales (Hibou, 1996).

En définitive, la montée en charge des bailleurs par le haut et des ONG par le bas minore la marge d'exercice du pouvoir d'Etat.

1.3 *Le rôle de l'Etat face au développement*

F. Petiteville (1998) résume les rapports de l'Etat au développement et au développement de ses territoires en trois figures mythiques utilisées dans la chronologie de la deuxième partie du vingtième siècle ⁷ :

- L'Etat est *développeur* (années 50-60) dans les théories du décollage économique. Dans ce cas, on retrouve les pionniers de la théorie du développement que sont Perroux, Hirschman ou même, dans des versions plus mécanistes, comme celle de de Bernis ou plus marxistes, comme celle de Baran. L'Etat est acteur, décideur, en un mot : planificateur.
- L'Etat est *"fantôme"* (années 70) dans les théories de la dépendance. On trouve là les thèses, notamment celles de Amin, de la domination du centre sur la périphérie et du primat du rapport social comme clé d'explication des inégalités Nord-Sud. Dans ce cas, les Etats du Sud sont impuissants face aux mécanismes de la dépendance installés par le capitalisme.
- L'Etat est *modeste et libéral* (années 80 et 90). L'approche néo-classique du développeur, qui cesse de faire du développement un enjeu spécifique pour le réintégrer dans le giron d'un *corpus* où l'Etat est minimum, correspond aux préconisations des bailleurs internationaux à la recherche des équilibres macro-économiques. L'affaiblissement de l'Etat est plutôt considéré comme positif, pourvu que le relais puisse être pris par le secteur privé, tant national qu'étranger. Moins d'Etat entraîne moins de mauvais dirigisme, une baisse des coûts de transaction et dès lors une plus grande fluidité des marchés, comme le dénonce B. Hibou (1996).
- Ces trois cycles sont sans doute terminés et aujourd'hui la question de l'action publique revient comme une nécessité d'ordonner le chaos laissé par un Etat absent. Pour F. Petiteville (1998, p.87) : "le mythe de l'Etat développeur dans les années cinquante/soixante, puis celui de l'Etat fantôme dans les années soixante-dix furent le produit d'un économisme théoricien qui intégrait le facteur étatique sous une forme assez généralement impensée pour elle-même. Avec la conception de la "gouvernance" véhiculée par la Banque mondiale, le paradigme néo-classique débouche peut-être pour la première fois sur une extension de la théorie du développement à la question de l'Etat". Il ne s'agit pas de prôner

⁷ Ce débat sur la perception de l'Etat reste dominé par l'essai de B. Badie (1992).

une "Afrique des villages", dans le sens de l'Europe des régions, mais de retrouver une gestion harmonieuse de l'Etat et de ses entités infranationales.

Soulignons dès à présent que le concept de gouvernance⁸ inclut l'Etat : celui-ci redevient acteur, un acteur parmi d'autres du développement de ses territoires. Dans une seconde partie, nous étudions la gestion et le développement des espaces régionaux, domaines directement liés à la mise en œuvre de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il s'agit, dans cette perspective, non plus de réfléchir aux coordinations verticales qui accompagnent les flux de financement et relient local, Etat et international, mais aussi aux coordinations horizontales qui régulent les flux sur les espaces territoriaux (ou du moins visent à le faire).

2– (RE)DÉCOUVRIR L'ÉCHELLE LOCALE : LES COORDINATIONS HORIZONTALES ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

2.1 *De la bonne gouvernance à la gouvernance territoriale*

Sans épiloguer sur le terme de "gouvernance"⁹, il s'avère important néanmoins de rappeler que la notion de "bonne gouvernance" (au sens du FMI et de la Banque mondiale), ne recouvre qu'une partie de l'acception possible du mot.

En réalité, la définition entérine la complexité des systèmes de gestion du développement et préconise "l'usage de l'autorité politique, la pratique de contrôle sur une société et la gestion de ses ressources pour le développement social et économique" (Landel-Milles et Derageldin, 1991, cités par A. Najim et F. Vedelago 2001, p.35). Elle implique par conséquent une dimension locale, dans la mesure où elle inclut les acteurs organisés (collectivités locales, comités de développement, organisations de producteurs) engagés dans des projets de terrain situés sur des territoires précis. Elle porte sur un transfert du lieu de pouvoir de l'Etat vers un ou plusieurs autres acteurs, et sur un élargissement de ce lieu aux forces vives de l'espace visé.

Cette perspective permet (amène) la reconnaissance d'une multiplicité d'acteurs locaux dans le champ du politique : associations émanant de la société civile,

⁸ Cela ne préjuge en rien a priori du lieu pertinent d'exercice du pouvoir et de la prise de décision.

⁹ De façon générale, le terme "gouvernance" est associé à tout type de politique - publique ou privée - et décliné en fonction des différentes échelles territoriales d'intervention.

entreprises, collectivités locales, voire ONG (du Nord ou du Sud)¹⁰. Par conséquent, les stratégies de développement, notamment en Afrique de l'Ouest, se trouvent confrontées à la sortie du seul face-à-face Etat¹¹/aide extérieure pour intégrer de nouveaux acteurs dans des projets situés.

C'est ici que le rôle de régulateur des collectivités territoriales apparaît en tant que double interface vis-à-vis de l'Etat et du niveau local. L'espace administratif issu des politiques de décentralisation *pourrait* s'avérer pertinent *via* son double rôle de coordination horizontale (coordonner les divers projets et les acteurs locaux) et verticale (vis-à-vis de l'Etat, des bailleurs et autres acteurs). Il s'ensuit que ce nouvel espace administratif que constituent les collectivités territoriales pourrait, grâce à l'existence de cette double régulation horizontale et verticale, être un moyen de "sauver l'état", même si le risque existe que ces collectivités territoriales ne deviennent à leur tour des mini-états. Soulignons néanmoins que l'existence de ces collectivités territoriales en tant qu'espace public infra-national pertinent est certes un facteur facilitateur du développement, il n'en constitue jamais un garant. Le développement local résulte, comme nous l'explicitons ultérieurement, d'une dynamique complexe entre acteurs privés et publics et une certaine gouvernance locale.

Mais comment définir cette "gouvernance locale ?" Force est de constater que la gouvernance locale prend aujourd'hui un double sens au Sud. Ce même terme recouvre, en effet, à la fois l'émergence de nouvelles élites politiques et économiques, véritables transferts des niveaux supérieurs, en relation verticale directe avec le pouvoir central et l'émergence de partage des pouvoirs vers les collectivités locales, basé sur les réseaux horizontaux, le partenariat et la coopération. C'est dans ce second entendement que nous situons notre réflexion. Pour progresser sur cette question de la gouvernance locale, nous pouvons mobiliser l'exemple des "pays¹²" français. La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du Territoire s'appuie sur le fait que les politiques classiques de développement (et par là, les grandes orientations de

¹⁰ Les ONG jouent un rôle particulier, fréquentes représentantes, face aux bailleurs de fonds, de la société civile, mais souvent institutions les moins détentrices de la légitimité sociale locale.

¹¹ "L'Etat, dans sa fonction de régulateur social, se doit d'entrer dans des processus de coopération avec de nombreux partenaires pour la construction locale de ses politiques" (Najim et F. Vedelago, 2001, p.36), et cela même si tant l'Etat que les organisations internationales n'expérimentent encore que difficilement de telles coopérations ou si cette coopération peut parfois s'interpréter comme un désengagement des autorités nationales ou internationales de certaines fonctions.

¹² Le pays ainsi défini n'est pas un espace d'exercice d'un pouvoir exécutif, il est un espace de projet : continuation des pays "Pasqua" lancés le 4 février 1995, les pays "Voinet" s'inscrivent pourtant dans une approche politique fort différente. Alors que les premiers apparaissent comme imposés par le pouvoir centralisateur dans une démarche administrative, les seconds affirment, eux, la volonté de la prise en main par les acteurs locaux de leur destin collectif. La loi Voinet du 16 juin 1999, adoptée après une longue bataille parlementaire et quelque 1500 amendements, a donné une seconde jeunesse à l'idée de pays (D. Buffier, Le Monde, 11 octobre 2001).

l'Aménagement du Territoire depuis le 1^{er} Plan de 1947-1953, sont inadaptées et que la position de l'Etat s'est fortement affaiblie dans le registre des projets de développement territoriaux. Dans cette perspective, la loi vise à offrir un cadre territorial pertinent pour élaborer les projets communs de développement tout en redonnant aux représentants de l'Etat (les sous-préfets notamment) un rôle de premier plan comme partenaire privilégié des acteurs locaux.

Plus généralement, "La gouvernance locale est définie comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles¹³ unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement" (Gilly et Perrat, 2003, p.118). Selon ces auteurs, une telle définition insiste fondamentalement sur l'idée de processus, c'est-à-dire de dynamique institutionnelle collective qui articule, de manière toujours singulière, différentes logiques d'acteurs se confrontant et/ou coopérant sur un territoire : "la gouvernance locale combine ainsi toujours des éléments de stabilité et d'instabilité dont l'importance relative évolue dans la durée, définissant des inflexions de la trajectoire de développement du territoire" (Ibid.).

Gilly et Perrat aboutissent à la distinction de trois principaux types théoriques de gouvernance locale, selon la combinaison des acteurs-clé de la coordination territoriale et donc le type d'acteur qui domine. La gouvernance privée correspond au cas où une organisation (un centre de Recherche et Développement, une association d'entreprises, une firme motrice, etc.) est l'acteur-clé, dans le sens où elle joue un rôle moteur dans les mécanismes de coordination des acteurs. La gouvernance privée collective correspond au cas où l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies (chambre de commerce, syndicat professionnel, toute forme de clubs d'opérateurs privés, etc.). Enfin, la gouvernance institutionnelle, ou publique, correspond au cas où c'est un acteur institutionnel (collectivité territoriale administrative, Etat, centre de recherche publique, etc.) qui joue ce rôle.

Dans la réalité, ces types "purs" sont rarement rencontrés et on trouve le plus souvent une association des formes précédentes ; on parlera alors de gouvernance mixte ou partenariale ; "la gouvernance n'est donc pas une configuration de coordinations strictement économiques, ou strictement socio-politiques : elle est une combinaison de ces dimensions, caractérisée par une

¹³ Selon les auteurs (p.117), la proximité institutionnelle repose sur l'adhésion des acteurs à des règles d'action et, dans certaines situations, à un système commun de représentations, qui orientent les comportements collectifs. En tout état de cause, elle s'inscrit dans un rapport contradictoire de pouvoirs (employeurs/employés, acteurs privés/publics...), de sorte que la mise en compatibilité qu'elle permet est toujours provisoire.

densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs" (Gilly et Perrat, 2003, p.118).

Gouvernance locale et insertion sur un espace, tant en France qu'en Afrique de l'Ouest, renvoient assurément à la notion de territoire, c'est-à-dire d'espace vécu par la communauté qui l'occupe, délimité, géré et organisé, en constante évolution.

2.2 De la gouvernance locale au territoire

Le territoire résulte d'un double processus de coopération et de discrimination d'acteurs

Le territoire est tout d'abord une forme d'organisation inscrite dans l'espace et construite socialement par les interactions entre les acteurs locaux : économiques, sociaux, institutionnels. Il résulte, par conséquent, d'un processus non naturel et non permanent des synergies des coopérations entre acteurs (Pecqueur, 2001).

En ce sens, le territoire n'est pas un simple morceau de nation, voire de région, mais une dynamique de coordination d'acteurs à un moment donné, destiné à résoudre un (ou des) problème(s) productif(s) particulier(s) ou à réaliser un projet de développement collectif. C'est d'ailleurs pour cette raison que le territoire n'est pas donné, mais construit. Construction identitaire, appropriation, espace de coopération et d'interdépendance, le territoire vit de l'interaction de sa population, de son espace et de son histoire.

Le territoire résulte également d'un processus de discrimination. On parle d'une dynamique de construction d'un "dedans" par rapport à un "dehors". Le territoire va résulter de ce processus de discrimination : le territoire, qui peut être provisoire et incomplet, est la conjonction de l'espace commun abstrait construit par des groupes et d'un espace physique lorsque ce dernier contribue à l'élaboration de la ressource qui fonde le "dedans" par rapport au "dehors". Le territoire ainsi constitué a aussi une fonction particulière de repoussoir des acteurs qui ne viennent pas de l'intérieur de ses limites. Ce processus de discrimination (à l'instar du "*search*" d'H. Simon) agit comme un filtre cognitif qui permet de limiter autant que possible l'incertitude radicale que subit chaque individu. Le territoire, dès lors, est un processus endogène qui émerge des initiatives et du dynamisme des acteurs.

Le territoire n'est pas partout et tout n'est pas territoire

Le territoire auquel nous nous référons n'existe pas toujours et partout. En effet, d'après notre définition, il dépend, d'une part, de l'identification d'un (ou

de) problème(s) productif(s) ou de la volonté forte de réaliser un projet de développement collectif, et d'autre part, de l'existence d'une dynamique de coordination d'acteurs, ce qui confère évidemment au territoire son caractère intrinsèquement dynamique.

On peut ainsi trouver des sites où le territoire reste latent car les "ingrédients" sont présents, mais le processus de construction territoriale - la territorialisation - ne fonctionne guère.

Le territoire n'est donc pas un espace prédéfini de type politico-administratif telles les collectivités territoriales. Il n'est donc pas la référence spatiale d'une politique publique qui s'appliquerait dans ce cadre à l'exclusion des autres (une politique communale, une politique départementale, etc.). Par contre, il peut être défini comme une construction sociale d'un groupe composite (organisations, associations, collectivités territoriales, institutions diverses...), voire provisoire, structuré autour de ressources partagées, celles-ci étant le plus souvent liées (ou issues de) à un espace physique défini.

2.3 Du territoire au développement local

En ce sens, les ressources ne sont pas également réparties dans l'espace mais tous les espaces ont, potentiellement du moins, des ressources à faire émerger et à valoriser. Cette perspective, qui conduit à rediscuter la question classique des avantages compétitifs en termes de dotations de facteurs, est d'une certaine manière celle qui sous-tend l'analyse du développement local. Ainsi est-il désormais admis que les systèmes territoriaux se caractérisent par la manière dont ils organisent la gestion et la création de leurs ressources.

Dans cette perspective, c'est la capacité du territoire à se différencier des autres qui produit un avantage dynamique lui permettant d'échapper, partiellement, à la concurrence qui détruit les rentes. Cette vision renvoie à une approche particulière de la gouvernance.

Retour sur la nature des ressources territoriales

En fait, des actifs dits génériques ne permettent pas à un territoire de se différencier durablement, puisque par définition ils sont susceptibles d'être transférés. Une différenciation durable (c'est-à-dire qui ne peut être remise en question par la mobilité des facteurs) ne naît véritablement que des ressources dites spécifiques. L'existence de ces spécificités territoriales se fonde sur des savoirs non reproductibles, c'est-à-dire non susceptibles d'exister ailleurs ou d'être dupliquées. Ces savoirs sont ainsi uniques et échappent partiellement à une concurrence par le marché (Pecqueur et Colletis, 1993).

On peut distinguer trois principaux types de ressources¹⁴ :

- les ressources **standards**, ou génériques, dont la valeur existante ou potentielle est indépendante de leur participation à un quelconque processus de production, leur coût est transférable (citons par exemple la main-d'œuvre sans qualification) ;
- les ressources **spécifiques** (ou directement issues de la dynamique territoriale), dont la valeur est fonction des conditions de leur usage ; leur coût irrécouvrable implique un prix plus ou moins élevé de transfert (elles concernent ainsi les savoir-faire, les apprentissages, les qualifications intellectuelles, dans le cas de districts industriels) ;
- les ressources **latentes**, qui sont des ressources non valorisées mais susceptibles de le devenir par le jeu d'effets de proximité, par la formation de dynamiques internes (le cas du patrimoine non exploité en est une illustration).

La gouvernance territoriale comme mode de coordination favorisant la valorisation de ressources

Comme nous l'avons vu précédemment, le territoire est une forme particulière de coordination par création de groupe. Ce processus est à l'origine d'une modalité particulière de création de valeur et d'émergence¹⁵ de ressources nouvelles ou latentes. La valorisation de ces ressources spécifiques repose non pas dans la concurrence mais dans leur capacité à échapper à la concurrence pour créer une rente (ou quasi-rente) de spécificité.

Dans ce contexte, la gouvernance locale se définit alors comme mode de coordination en se dégageant de la seule perspective de minimisation des coûts, mais dans celle de la création d'un avantage collectif d'un groupe qui comprend les bénéficiaires de cet avantage. Cette mise en compatibilité implique l'existence d'un compromis composite dont les partenaires sont, d'une part, les acteurs socio-économiques et d'autre part, les acteurs publics, qu'ils soient locaux ou non¹⁶.

¹⁴ Les ressources se différencient des actifs en ce que : les ressources (réserve, potentiel latent) sont des facteurs susceptibles d'être utilisés dans une activité de production, mais qui ne le sont pas, et ce, quelle que soit leur nature. Les actifs (facteurs en activité) sont des facteurs utilisés dans une activité de production.

¹⁵ La spécification des actifs correspond au processus d'identification de ces ressources potentielles.

¹⁶ Ce processus de gouvernance territoriale permet d'articuler entre eux les acteurs locaux et permet de relier les acteurs locaux et les niveaux globaux du national, voire du supranational (exemple : les collectivités négocient directement auprès d'organismes internationaux pour en faire bénéficier les acteurs locaux par effet de feedback).

3– **ACTEURS ET DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : QUELLE(S) STRATÉGIE(S) DE DÉVELOPPEMENT LOCAL POSSIBLE(S) ?**

3.1 *Territoire, gouvernance et pratiques populaires*

L'économie populaire - l'économie de survie, l'économie dite informelle - englobe aujourd'hui des millions d'emplois dans des milliers d'activités productives et marchandes. Ces activités constituent de véritables leviers de l'économie africaine, alternatives aux secteurs dits modernes, coopérant parfois avec ces mêmes secteurs.

Reposant essentiellement sur une valorisation des ressources locales, ces pratiques populaires mettent l'accent sur les individus qui les animent, leurs compétences et savoir-faire, leurs réseaux relationnels, les procédures de redistribution de revenus qu'elles induisent.

Des capacités d'organisation, de mobilisation, voire de flexibilité et d'innovation caractérisent ces activités, profondément ancrées dans un espace, une histoire, une communauté.

Sans se restreindre à une vision simpliste qui aboutirait à limiter les perspectives de développement africain à cette vue alternative, ces réalités populaires se révèlent aujourd'hui intimement liées à l'activité socio-économique formelle du pays, partie prenante de l'évolution d'un territoire donné.

Le développement territorial au Sud s'articule à la fois autour de cette économie populaire, d'une organisation sociale et d'un processus d'industrialisation et de modernisation. Il couvre à la fois la coordination horizontale entre communautés, acteurs et territoires et l'insertion du local dans des processus plus nationaux ou internationaux – coordination verticale.

3.2 *Gouvernance locale, Etat et nouveaux domaines de développement*

Les politiques macro-économiques de développement (industries industrialisantes, remontée de filières, import-substitution, ajustement structurel, etc.) ont montré leurs limites. A l'instar des dynamiques de développement local qui se répandent en Europe à partir d'une mobilisation des acteurs locaux face aux mutations imposées par la globalisation et la mondialisation, les territoires africains peuvent eux aussi y puiser une partie des solutions aux problèmes de développement et plus particulièrement de valorisation de leurs ressources.

Différents domaines trouvent dans cette nouvelle approche du développement des applications. Nous aborderons deux champs d'application de ce type de pratique.

...autour de la production

L'approche du développement par l'organisation territorialisée des acteurs en systèmes productifs locaux a fait l'objet en Europe d'un débat¹⁷ réhabilitant les analyses d'Alfred Marshall sur les districts industriels. Rappelons que ces derniers sont fondés sur l'articulation entre des performances industrielles et une forte cohésion sociale. Ce modèle rompt radicalement avec les modèles économiques traditionnels de type fonctionnel¹⁸. Il permet de mettre l'accent sur de nouvelles variables dans le processus de développement (rapports de coopération entre entreprises, rapports entre le système productif et le système socio-institutionnel, le savoir-faire et la mobilité des travailleurs au sein du système, le rôle des institutions locales spécifiques qui interviennent pour appuyer le développement des entreprises ...). Le développement apparaît ainsi comme un processus social et non comme un processus uniquement technique. Cela signifie que les facteurs du développement sont enracinés dans la réalité sociale locale et ne sont donc pas facilement transférables à d'autres espaces.

Sans commettre l'erreur de vouloir transposer les modes territorialisés d'organisation industrielle, venus d'Europe, l'étude de "clusters"¹⁹ repérés dans les PMA montre que des processus localisés de valorisation de ressources endogènes s'y développent. Cette même approche trouve, en Afrique, des accents particuliers : rôle des communautés locales, importance des réseaux, réappropriation locale des ressources et des savoirs, territorialité, constituent autant de traits caractéristiques de pratiques de développement territorial.

Pour D. Mac Cormick (2003), le développement de clusters industriels en Afrique offre un certain nombre d'avantages pour les entreprises qui en font partie. Le regroupement semble favoriser l'échange d'informations et le partage d'expériences. Avec le temps, il peut encourager la spécialisation dans certains aspects précis du processus de production ou inciter certaines entreprises à se tourner davantage vers des activités ou des services connexes. Il ouvre également l'accès à de nouveaux marchés. L'environnement se modifie lui aussi dans la mesure où le cluster attire les clients, les négociants, les travailleurs qualifiés, les fournisseurs de biens et de services, voire de nouvelles entreprises désireuses de tirer profit du marché ainsi créé. Le regroupement est en outre un ferment de collaboration (via les prêts et les emprunts, les entreprises peuvent, par exemple, faire un meilleur usage d'une quantité relativement réduite de ressources ou différer des achats importants). Les relations que nouent ces entreprises sont à leur tour susceptibles de favoriser l'émergence de nouvelles institutions ou de modifier les institutions existantes. Ces différents avantages

¹⁷ Pour une synthèse récente, voir par exemple G. Benko et A. Lipietz (2000).

¹⁸ Ceux-ci attribuent un rôle déterminant dans le développement à certaines fonctions économiques privilégiées ou certains secteurs avancés, définissant une hiérarchie des pays et une évolution par stade de développement obligatoire pour les PMA.

¹⁹ Voir les travaux d'H. Schmitz : *Flexible specialization : a new paradigm of small-scale industrialization*, IDS discussion paper, n°261, University of Sussex, GB, 1995.

constituent ce que l'on appelle "l'efficacité collective" (Schmitz, 1995). Son étude de six clusters²⁰ représentatifs de la réalité africaine montre cependant qu'ils ne bénéficient pas de l'ensemble de ces avantages. Néanmoins, cette mise en réseau d'entreprises permet, dans certains cas, une plus grande collaboration entre entreprises et la création d'associations d'intérêts communs (le cluster de Ziواني a, par exemple, fondé une association qui pallie les faiblesses du contexte kenyan dans le domaine judiciaire et juridique : cette association a mis au point ses propres mécanismes de résolution des litiges.)

Ces petites entreprises regroupées en *clusters* peuvent constituer un élément majeur de l'économie africaine, mais souffrent généralement d'un certain nombre de contraintes ou d'obstacles. Une analyse strictement économique révélera ainsi un manque de structures d'appui professionnelles et d'un environnement financier favorable. La nature limitée et souvent obsolète des méthodes de production, le manque de qualifications techniques et enfin des compétences en gestion insuffisamment développées constituent également des entraves considérables au développement de ces structures industrielles. Autre obstacle majeur à surmonter : les dysfonctionnements étatiques qui se concrétisent par une bureaucratie tatillonne, la corruption, le clientélisme, le manque d'infrastructures adaptées...

D'autre part, l'ancrage territorial et communautaire des individus, l'apprentissage, le réseau et la coopération sont autant de réalités intrinsèques des milieux socio-économiques africains. Confusion des espaces - social, professionnel, productif ou privé -, primauté du capital social et du capital humain constituent autant de facteurs performants face à ces contraintes d'ordre technologique et financier.

...autour du commerce

Les logiques des grands commerçants, notamment en Afrique de l'Ouest, ont fait l'objet de diverses publications (Lambert, Hibou, Gregoire et Labazee, Igue) soulignant à la fois l'insertion dans l'économie mondiale (les Mourides sénégalais que l'on retrouve à New York ou en Asie) et le profond ancrage communautaire (tant religieux que familial et territorial).

Ces grands commerçants agissent en parfaite imbrication avec les autres acteurs socio-économiques des espaces où ils évoluent, qu'il s'agisse des producteurs ou des autorités publiques. B. Hibou (1996) souligne ainsi la perfection de l'imbrication des sphères économiques formelle et "informelle" dans le milieu marchand, notamment par rapport aux mesures protectionnistes affichées par bon nombre de pays ouest-africains.

Au Sénégal, au Burkina Faso, en Guinée et dans d'autres pays africains, la pratique marchande s'insère dans une tradition ancestrale, évolutive au fil des politiques publiques des Etats et des opportunités économiques et financières.

²⁰ Ces clusters sont Eastlands, Kamukunji, Ziواني, cluster de pêche du Lac Victoria, Suame, Cap-occidental.

Les montants récoltés reposent sur une grande capacité de diversification - au fur et à mesure de la libéralisation des marchés -, sur l'existence de réseaux intenses et coopératifs - issus de relations de dépendances et de réciprocités fondées sur l'histoire des communautés -, sur des stratégies interactives. Même la donnée technologique émerge d'un apprentissage collectif : les commerçants du Fouta Djallon exploitent à merveille les atouts du GSM et du SMS, là où le manque de courant ne permet pas toujours l'exploitation d'un ordinateur.

La question que cette dynamique marchande pose n'est pas tant la pérennité vérifiée de cet ancrage territorial ou le caractère spécifique de la ressource marchande. C'est davantage le problème de la coordination verticale et de l'interaction avec d'éventuels acteurs publics qui se pose afin d'accorder au marchand un rôle effectif dans le développement local.

3.3 Du développement local au Développement ?

A l'instar des dynamiques de développement local en présence en Europe, ces différents exemples montrent que les territoires africains (re)trouvent une pratique locale de valorisation de leurs ressources, qui correspond non pas à un repli défensif, mais à une adaptation alternative aux contraintes de la mondialisation.

Le développement des territoires africains dépend de leur aptitude à identifier et à valoriser leurs ressources, à mettre en œuvre une culture de l'innovation, à susciter les initiatives locales, à faire émerger des porteurs de projets, à générer un tissu de nouvelles entreprises. Plutôt que d'être dans l'attente d'un projet de développement venu de l'extérieur, ces territoires non seulement génèrent leur propre développement, mais structurent et organisent ce développement redevenu "honorable", et non plus marginal ou "de survie".

L'approche, dite territoriale, intègre des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental au cœur des rationalités purement économiques. Comme le souligne Vachon (2002, p.7), "si les facteurs économiques tels que le capital, les ressources naturelles, les équipements et infrastructures de transport et de communication, les marchés...continuent d'être des éléments importants dans le processus de développement des régions, le paradigme renouvelé de développement accorde un rôle tout aussi important aux facteurs non économiques tels que la qualification individuelle et collective, la transmission des savoirs et savoir-faire traditionnels et actuels, le cadre de vie, la perméabilité à l'innovation, la vitalité communautaire, l'ouverture à la concertation et au partenariat, la mise en réseau des PME...".

Ceci induit dès lors, tout d'abord, de la part des organisations internationales et des autorités politiques nationales, une acceptation de cette émergence par le bas du développement, ceci impliquant de nouvelles pratiques de partenariat et de coopération, plus souvent présentes dans les discours que dans les réalités

de terrain. Il entraîne aussi l'insertion de l'ensemble des acteurs territoriaux, et non seulement des ONG et des pouvoirs publics locaux.

Le développement local apparaît ainsi comme une nouvelle opportunité pour les PMA, notamment en Afrique de l'Ouest.

Cependant, le développement local n'est pas un modèle "clé en main". Chaque territoire est spécifique, il émerge d'un contexte (facteurs culturels, sociaux...) et d'une histoire uniques qui impliquent dès lors une logique de développement unique. Cette différenciation territoriale ne réside pas seulement dans les produits, mais aussi dans la façon d'organiser la production, de créer et de gérer ses ressources, de développer des savoir-faire originaux... Il n'y a donc pas de modèle unique et universel de développement local. Ce n'est pas un processus mécanique qui peut facilement être mis en œuvre grâce à des politiques ou des programmes à caractère général. Il est avant tout l'affaire d'acteurs de toutes sortes mis en rapport, mobilisés en vue de stimuler une synergie créatrice, porteuse d'effets de développement. On se situe donc sous l'enseigne de l'approche particularisante telle que celle définie par Crevoisier²¹ (1998). Il n'en reste pas moins que certains comportements généraux peuvent se dégager des expériences de développement local.

En outre, différents facteurs de blocage (politiques, économiques...) dans les pays du Sud, en particulier dans le contexte africain, sont susceptibles de brider les perspectives de construction du développement à l'échelle locale. Comment ce développement peut-il cohabiter avec une insertion accélérée dans l'économie mondiale ? Comment peut-il cohabiter avec les déséquilibres macroéconomiques et sociaux que connaissent les Etats ? Comment peut-il

²¹ Dans un article sur la mondialisation et la territorialisation de l'économie, Crevoisier (1998) identifie deux grands types d'approches pour appréhender le phénomène local : l'approche homogénéisante et l'approche particularisante. La première est qualifiée d'homogénéisante parce qu'elle considère que l'ensemble de la réalité économique peut s'expliquer à partir d'un schéma, de théories et de lois universelles. Selon leurs théories respectives, les écoles inscrites dans cette approche (approches néo-classiques...) émettent des hypothèses sur la réalité économique et par la suite tentent de les valider dans une démarche hypothético-déductive. Postulant l'homogénéité des acteurs et des processus, elles considèrent que les territoires ne sont que le support de l'activité du système économique qui se développe partout selon la même logique. Les différences structurelles entre les territoires ne sont considérées que comme des résidus de l'histoire ou des cas particuliers qui n'invalident pas la théorie. Ces approches ne peuvent rendre compte de la diversité des trajectoires régionales pas plus qu'elles ne peuvent expliquer pourquoi un territoire connaît un développement autonome alors qu'un autre connaît un déclin. L'approche particularisante remet quant à elle en cause l'unicité du développement économique et met en évidence la diversité des tendances et des expériences. Ainsi, les territoires ne sont pas simplement le produit des dynamiques économiques externes, ils deviennent eux-mêmes des éléments structurants de l'économie et de la société avec leur diversité et leurs multiples dimensions (Prevost, 2001). La principale question de recherche de cette approche sera : "pourquoi telle région connaît telle évolution alors qu'une autre se comporte différemment ?"

s'épanouir sans redéfinition des rôles des instances publiques, nationales ou des liens avec l'international, tels que les bailleurs de fonds ou les ONG ?

CONCLUSION

Dans ce nouveau contexte, le rôle de l'Etat et des pouvoirs publics se transforme. Le rôle de l'Etat se décline en trois missions : la redistribution, la médiation et la coordination. La redistribution se justifie notamment parce que tout territoire n'est pas également doté ; la médiation portera à la fois sur les instances internationales, les collectivités territoriales et les acteurs locaux ; enfin, la coordination verticale - émanant des collectivités territoriales - et horizontale entre projets et entre acteurs du territoire.

Son intervention va consister à comprendre la logique territoriale en évolution et à formuler une approche qui lui soit la mieux adaptée possible. Ceci induit, en Afrique comme en Europe, une approche publique transversale et intégrée (plutôt que cloisonnée et sectorielle) et amène à proposer des stratégies et des mesures de soutien susceptibles de favoriser la réunion des conditions nécessaires à l'éclosion des initiatives de développement.

Etat, acteurs économiques et sociaux et communautés : autant d'acteurs du développement qui sont nécessairement articulés et insérés, dans une histoire, dans une tradition, dans un territoire.

Face aux principes traditionnels d'aide extérieure, au renforcement des acteurs économiques - au sein de la mondialisation - et de la déconnexion accélérée de l'Etat africain des réalités sociales et économiques nationales, le territoire, la société civile et les "pratiques populaires" retrouvent aujourd'hui une place. A l'instar des dynamiques de développement local en présence en Europe face aux mutations de la mondialisation, les territoires africains retrouvent eux aussi la pratique locale de la valorisation de leurs ressources, de leurs traditions et de leurs savoirs.

BIBLIOGRAPHIE

- ABDELMAKI L. et COURLET C. (1996), Les nouvelles logiques du développement, L'Harmattan, Paris, (Voir le chapitre 2: "Problématique des systèmes productifs locaux dans le développement", p.23-34.
- AZEVEDO B. (1997), Le secteur informel dans une dynamique de développement local ; famille, terre et industrie. Etude des petits producteurs de la vallée dos Sinos, thèse d'économie, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- BADIE B. (1992), La fin des territoires, Fayard, Paris.

- BENKO G. ET LIPIETZ A. (2000), *La richesses des régions*, Presses Universitaires de France, Paris.
- CREVOISIER O. (1998), Mondialisation et territorialisation de l'économie: les approches homogénéisantes et particularisantes, dans *Territoires et développement économique*, sous la direction de Proulx M.U., L'Harmattan, p.49-67.
- DONINI A. (1995), The Bureaucracy and the free Spirits, *Third World Quarterly*, vol. 16, n°3.
- GILLY J.-P. et PERRAT J. (2003), "Gouvernance et dynamiques institutionnelles des territoires", communication à la journée de travail "Gouvernance territoriale : pratique, discours et théories", IEP de Toulouse, 16 mai 2003, miméo, 24 p.
- HIBOU B. (1996), *L'Afrique est-elle protectionniste*, Karthala, Paris.
- LANDEL-MILLS P. et DERAGELDIN I. (1991), *Governance and the External Factor*, World Bank Annual Conference on Development Economics.
- LE ROY E. (1997), Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de L'Etat africain de la fin du XXe siècle, in GEMDEV (éd.), *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Karthala, Paris, p.153-160.
- MAC CORMICK D. (2003), faut-il favoriser les clusters industriels en Afrique?, *Le courrier ACP-UE*, n°196, janvier-février, p.33-35.
- NAJIM A. et VEDELAGO F. (2001), *L'agent de développement local : émergence d'un profil professionnel*, Editions La Lauze et UNESCO, Bordeaux.
- PECQUEUR B. (2001), Gouvernance et régulation; un retour sur la nature du territoire, *Géographie, Economie, Société*, vol. 3, n°2, p.229-246.
- PECQUEUR B. et COLLETIS G. (1993), Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives?, *RERU*, n°3, p.489-508.
- PEEMANS J. PH. (1997), *Crise de la modernité et pratiques populaires*, L'Harmattan, Paris.
- PETTEVILLE F. (1998), Trois figures mythiques de l'Etat dans la théorie du développement, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p.86-99.
- PREVOST (2001), Le développement local : contexte et définition, *cabiers de recherche IREC* 01-03, IRECUS, Université de Sherbrooke, 28 p.
- SCHMITZ H. (1995), Collective efficiency : growth path for small-scale industry, *Journal of Development studies* 31(4), p.529-566.
- STIGLITZ J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- TROGUER V. (2002), Les ONG à l'épreuve de la critique, *Sciences Humaines*, n°131, octobre.
- VACHON B. (2002), *Développement régional et dynamique territoriale*, *Colloque de l'Association des économistes du Québec*, Château Frontenac, Québec, 22 mars 2002, 11p.
