

LE TEMPS

L'avis de l'expert Mardi 23 avril 2013

Des politiques de développement contradictoires

Par Frédéric Giraut

Le Programme des Nations Unies pour le développement se réjouit de l'essor économique des pays du sud. Mais il est un aspect dont on ne parle jamais: sur le terrain, le chevauchement des projets – politiques, économiques, environnementaux – peut avoir de funestes conséquences

Le nouveau rapport sur le développement humain dans le monde (PNUD-ONU), intitulé [L'essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié](#), vient de sortir. Il célèbre, à juste titre, l'extraordinaire croissance des pays émergents, leur capacité à promouvoir à leur tour le développement du tiers-monde, et l'avènement d'une société civile globale.

Très positif sur le diagnostic, il insiste sur les besoins de conforter les processus vertueux insufflés par «un Etat développemental proactif», «des politiques ambitieuses» et «un pluralisme cohérent» qui combine «souveraineté responsable» et reconnaissance de la «société civile globale». On voit ici la poursuite des efforts internationaux pour concevoir, encourager et appliquer des politiques de développement ambitieuses avec des partenariats et une aide efficaces, en coordonnant des initiatives de natures différentes, mais complémentaires.

Si, à la suite des accords de Paris puis de Busan sur l'efficacité de l'aide internationale, les encouragements à la coordination et à la bonne gouvernance par le partenariat et l'échange d'informations sont très bienvenus, la mise en évidence de certaines contradictions serait aussi nécessaire. En effet, toutes les initiatives ne sont pas toujours conciliables, et la promotion simultanée de certains modèles d'intervention peut s'avérer contre-productive dans une perspective de développement intégré et durable. La mise en évidence de ces contradictions passe par un changement d'échelle, et une analyse des dynamiques et des initiatives de développement aux niveaux régional et local.

C'est ce que nous voulons souligner ici, en nous basant sur différents travaux réalisés dans les pays du Sud, dans une perspective comparative d'approche géographique des questions de développement, dont les derniers en date se font avec l'appui du FNS, de la DDC et du Swiss Network for International Studies.

En effet, des contradictions fondamentales existent entre les principales formes de développement territorial à l'œuvre. Celles-ci sont encouragées simultanément par les banques de développement, les organisations internationales et les réseaux internationaux d'ONG. Pour simplifier, on peut dire qu'il existe trois grands types d'initiatives dans le «Global South», qui visent à valoriser les ressources régionales, mais selon des modalités bien différentes et concurrentes:

- La «décentralisation» promeut le gouvernement local et urbain, autrement dit les municipalités en milieu rural ou en milieu métropolitain – avec, alors, plus de moyens. Elles doivent, en principe, fournir des services de base à tous les citoyens; de plus, elles sont censées concevoir des plans de développement intégré pour leur territoire.
- Les «concessions» renvoient au modèle des zones économiques spéciales chinoises, qui sont

reprises sous différentes formes par tous les pays émergents. Il s'agit de sites stratégiques à statut dérogatoire (exemptions fiscales, douanières et sociales), dotés d'infrastructures de communication pour l'accueil d'investissements directs étrangers.

- La «mobilisation participation» encourage les différentes formes de mobilisation collective (ONG et communautés de base en lien avec des ONG internationales et l'aide multilatérale), pour les projets de développement en régions de marge. Celles-ci peuvent être les périphéries nationales ou urbaines des pays émergents, ou correspondre à la quasi-totalité des pays les moins avancés, comme ceux du Sahel, par exemple.

Sur le continent africain, les cas de l'Afrique du Sud, du Maroc ou du Niger peuvent être retenus pour illustrer les contextes très différents dans lesquels surviennent ces contradictions majeures.

En Afrique du Sud, de grandes et puissantes municipalités métropolitaines ont été créées pour dépasser l'héritage ségrégatif de l'apartheid et affirmer l'existence d'agglomérations solidaires. Elles doivent assurer la distribution des services de base, et planifier le développement urbain sur un vaste espace. Dans le cas de la Nelson Mandela Bay Municipality (agglomération de Port Elizabeth), le périmètre du gouvernement métropolitain est amputé de celui de l'Industrial Development Zone de Coega, nouveau port en eaux profondes dédié à l'accueil d'investissements directs étrangers industriels, et qui évolue en toute autonomie sans contribuer à la solidarité fiscale de l'agglomération. De manière plus générale, c'est le cas des Spatial Development Initiatives, enclaves qui occupent les sites stratégiques littoraux pour la croissance industrielle de ce pays émergent.

Au Maroc, dans le Haut Atlas de Marrakech, région montagnarde berbère en marge du Maroc dynamique mais proche de la cité touristique, cohabitent de nouvelles municipalités rurales pauvres et des ONG dynamiques spécialisées. La multiplication de ces associations et leur action fragmentée est cependant génératrice de tensions politiques entre notables locaux, nouveaux entrepreneurs du développement et équipes élues. De plus, dans cette région, un grand projet d'opération immobilière sur une station touristique de sports d'hiver, au sommet de la vallée de l'Oukaïmeden, vient encore compliquer l'affaire. En effet, cette opération, qui provient des Emirats, prévoit une privatisation des parties en amont des terroirs montagnards, en vue de créer une enclave de luxe dédiée à une fréquentation internationale, en lien direct avec les milieux métropolitains globalisés et coupée de l'environnement social et culturel. Et cela tandis que le Parc national voisin du Toubkal, dont la vocation est de protéger la faune et la flore, tente de se réconcilier avec les communautés villageoises en les associant aux plans de développement durable de la zone tampon du parc. On voit, ici, comment des logiques contradictoires de développement peuvent intervenir simultanément, sans coordination.

Mais c'est au Sahel, notamment au Niger, que les contradictions les plus fortes se font sentir. La pauvreté généralisée des collectivités locales, pourtant promues dans le cadre d'une ambitieuse politique de décentralisation, laisse le champ libre à ce qu'un économiste bolivien (Rodriguez-Carmona), cité par Louca Lerch, appelle dans un autre contexte le «projectorat», c'est-à-dire la multiplication et l'hégémonie des projets de développement local, menés de manière sectorielle et souvent isolée.

Sont ainsi créés des dispositifs complexes et non coordonnés, au sein desquels des collectifs issus de la société civile prennent en charge des opérations de développement et de gestion des ressources naturelles, ou des opérations humanitaires et de distribution de services de base. Et ceci à partir de liens établis avec les bailleurs de fonds de l'aide internationale bi et multilatérale, décentralisée et non gouvernementale. Les logiques d'intervention sont souvent territoriales, mais sans articulation systématique avec les périmètres municipaux issus d'une logique de terroir. Le tout participe d'une fragmentation territoriale du développement local, avec une multiplication des limites et barrières.

Cette fragmentation peut s'avérer particulièrement problématique dans les espaces pastoraux et nomades du Sahara. La fluidité du mouvement qui caractérise les modes de vie dans ces espaces y est non seulement en proie aux territoires de projets, mais aussi aux concessions minières pour l'exploitation des richesses du sous-sol.

Dans tous les cas, mais selon des modalités différentes, on a donc simultanément de temps, et partiellement d'espace, dans au moins deux des trois dynamiques de concession: décentralisation et participation. Celles-ci sont localement en intersection, et obéissent à des logiques territoriales sociales et politiques différentes et contradictoires. Si la multiplicité des initiatives, des partenariats et des modèles de développement constitue potentiellement une richesse par la diversité des opportunités qu'elle procure, elle génère des dispositifs complexes au sein desquels des contradictions contre-productives apparaissent. La limitation de ces contradictions et leur gouvernance par l'arbitrage entre les initiatives concurrentes appartiennent certainement aux enjeux contemporains majeurs des politiques transnationales de développement.