

Coopérer aujourd'hui n° 10

► Serge Allou (Pôle DSU-SPM)

Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique ?

Autour de l'appui du Gret au programme Jeunes Ville Emploi du Bénin

Séminaire Développement institutionnel, 2 octobre 1998

Quelle place pour la société civile dans le développement urbain en Afrique ? Comment renforcer la participation du milieu associatif à la production et à la gestion de la ville ? Quelles articulations s'imposent entre celui-ci et les institutions, autorités municipales et pouvoirs publics ? Une fonction d'intermédiation est-elle nécessaire à ces fins ? Quel peut être enfin le rôle de la coopération pour contribuer à ce processus ?

Telles étaient quelques-unes des questions à l'ordre du jour de cette troisième séance du séminaire sur le développement institutionnel.

Résumé

Par Elisabeth Paquot

L'analyse des dynamiques urbaines en Afrique est loin de faire consensus. Bonne gouvernance, partenariat public-privé, lutte contre la pauvreté, participation communautaire ou décentralisation : les idées dominantes s'imposent dans l'action comme la réflexion. En dépit de quelques efforts notables d'échanges et de clarification, beaucoup reste encore à faire pour parvenir à une vision partagée des dynamiques en cours et accroître la pertinence des réflexions et des interventions de coopération.

Dans le cadre du programme « Jeunes, Ville, Emploi » lancé par le ministère français de la Coopération en 1992, le GRET a analysé six projets de développement de quartier à Cotonou et Parakou au Bénin. Les six projets choisis étaient en mesure de déboucher à terme sur des actions significatives de développement urbain.

L'objectif de cette recherche-action consistait à parvenir à une meilleure compréhension des contraintes du développement local en milieu urbain, puis de produire des références méthodologiques pour l'action.

Pour répondre à la question : « comment faire du développement local urbain ? », le GRET a d'abord identifié quatre structures avec lesquelles débattre des enjeux du développement local urbain. Ces quatre structures étaient chargées du suivi d'un ou deux projets et appelées à jouer le rôle d'organisations intermédiaires, partenaires du GRET. Elles étaient très différentes : une société d'économie mixte, une structure de recherche, la représentation locale d'un organisme hollandais de coopération et un réseau interafricain. Une cellule d'animation a joué le rôle d'un observatoire d'analyse collective dans une perspective d'action et de formation ultérieures. Elle a aussi permis de transformer les relations de concurrence entre opérateurs en relations de collaboration. Mais la diffusion des enseignements du travail effectué à d'autres organisations reste difficile à évaluer.

Les résultats de cette recherche-action ont souligné que l'intervention à l'échelle de micro-projets, sur un territoire clairement défini, produisait une amélioration réelle des conditions de vie des populations concernées. Ils ont aussi montré que le rôle d'opérateurs locaux assurant une fonction d'intermédiation était une condition-clé de la réussite de ces projets. Enfin, ils ont mis en avant quatre notions essentielles pour la réussite de programmes ou projets urbains : l'appropriation de l'action ; la globalité, c'est-à-dire l'intégration des domaines d'action ; la relation d'échelle, c'est-à-dire l'articulation du micro-projet territorial à d'autres niveaux d'intervention (le quartier, la ville) ; et enfin la concertation et la négociation avec les institutions locales, première étape et premier apprentissage d'une gestion partagée. Cinq critères ont été établis pour vérifier l'appropriation : l'organisation des habitants ; la contribution des ressources locales ; l'entretien des ouvrages ; l'autonomie de la communauté par rapport au promoteur du projet ; le renouvellement de l'opération.

L'un des principes majeurs d'intervention du GRET est de donner un pouvoir réel aux habitants, ce qui implique de prendre en compte leurs logiques dès l'amont de tout projet. Trois principes peuvent guider l'action de l'intervenant extérieur : aider à faire et non pas faire soi-même ; vérifier l'authenticité de l'intérêt accordé au projet ; identifier les réels interlocuteurs qui apparaissent dans l'action et non pas ceux qui sont prompts à se faire connaître.

Le choix des associations avec qui travailler est un autre point clé. Plusieurs critères différencient les groupes : longévité, gestion, organisation interne, modes de décision. En termes d'appui, l'effort devra principalement porter sur deux aspects : l'augmentation des compétences des groupes d'une part ; la diffusion de leurs pratiques de l'autre. Il est important

de tenir compte, dans toute action, des principes qui sont au fondement des actions endogènes : redistribution, solidarité et réciprocité.

L'un des enjeux des mutations en cours est de réhabiliter la parole des habitants dans la pratique institutionnelle par le renforcement des lieux et modalités de concertation au niveau local. Des indicateurs d'appréciation de la concertation ont été mis en avant : l'existence de lieux de rencontre entre la société civile et les institutions ; l'objet autour duquel ces lieux se constituent ; la composition des instances ; les modalités de décision.

Dans bon nombre de situations, les habitants se rendent compte qu'ils ne peuvent se passer des institutions, alors que les institutions ont perdu de leur crédibilité, et que la société civile est montée en charge. Le choix du GRET consiste à travailler au renforcement de la concertation non pas à l'échelle du quartier ou de la commune mais à un niveau de proximité, à l'échelle locale. Il cherche aussi à renforcer les capacités d'organisation et de négociation des associations endogènes, associations de base ou populaires. Leur rôle est à la fois social, politique, et économique, via la mise en place de caisses spécifiques d'entraide régies par des conditions d'accès assez précises. Elles sont des lieux d'expression et d'apprentissage de la citoyenneté. Même si elles se disent apolitiques, elles interviennent dans la gestion du bien commun et jouent un rôle important dans la moralisation de la vie sociale. Cette réflexion a permis de définir des nouvelles priorités, de privilégier les associations de base, de rééquilibrer la donne des enjeux de négociation et de décisions, et de mettre en place une grille de suivi et d'évaluation.

Cependant, à cette vision de la société civile africaine s'oppose une autre lecture du social et des dynamiques à l'œuvre dans les quartiers et les villes. À l'échelle d'un quartier, chaque association représente des intérêts fragmentaires, et elles constituent parfois des groupes fermés, voire sectaires, pratiquant l'exclusion. Les villes africaines évoluent vers l'individualisation, avec une transformation des associations sportives et culturelles en groupements d'intérêts économiques. Il faut aussi prendre en compte le processus de construction du champ politique autant que du social, à l'échelle locale. La démarche qui consiste à idéaliser un mouvement associatif qui préexisterait à l'intervention externe et que l'on viendrait aider, traduit pour certains un défaut de compréhension des dynamiques à l'œuvre dans les quartiers et les villes. De plus, les villes africaines connaissent des transformations notables qu'il est important de lire à plusieurs niveaux. À un niveau global, on ne peut ainsi faire l'économie d'une réflexion sur les processus de décentralisation en cours, sur la participation populaire qui souvent s'inscrit en concurrence avec l'action des collectivités locales ou encore sur le rôle de l'Etat appelé à gérer les conséquences nationales et locales de la mondialisation.

La question se pose alors de la nature souhaitable de l'intervention externe. Quelle est la légitimité des bailleurs de fonds et des opérateurs à intervenir dans la structuration sociale ? Ne devraient-ils pas se limiter à faire ce qu'ils savent faire, construire des routes par exemple ? Ou encore, pourquoi la prise en charge des ordures ménagères devrait-elle être le fait des associations ? N'est-ce pas acter la démission des pouvoirs publics ? Il ne s'agit pas de jouer aux apprentis sorciers. L'objectif est de confronter les « intérêts » des uns et des autres, plutôt que de travailler à partir d'une notion de « besoin » qui ne laisse pas place aux négociations entre acteurs locaux sur les réalisations souhaitables. De plus, l'action engagée doit aller de pair avec la mise en place d'une grille de suivi et d'évaluation qui permet d'échapper aux risques d'expérimentations sociales inconsidérées.

L'action par projets peut contribuer à une reconstruction de l'authenticité de la gouvernance communale, c'est-à-dire à un renforcement du contrôle démocratique de l'institution.

Loin de condamner au défaitisme et à l'inaction, la controverse, qui renvoie à l'épaisseur et la complexité du lieu urbain, invite au contraire chercheurs et opérateurs à poursuivre leur dialogue. Le débat engagé, s'il n'a pu apporter de réponses définitives aux questions posées en

exergue, en a au moins souligné l'actualité. L'enjeu pour les opérateurs n'est pas tant de parvenir à une vision partagée des dynamiques observées que d'accroître la pertinence de leurs interventions en coopération et de poursuivre la réflexion et la confrontation de leurs points de vue.

Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique ?

L'analyse des dynamiques urbaines en Afrique, et partant, des modalités d'appui en coopération, est loin de faire consensus. Les idées dominantes ne manquent pas, ces fameux *buzz words*, comme disent les anglo-saxons, notamment véhiculées par la Banque mondiale et qui s'imposent aujourd'hui dans l'action et la réflexion. Citons parmi les plus courantes, la bonne gouvernance, le partenariat public-privé, la lutte contre la pauvreté, la participation communautaire, ou encore la décentralisation.

Le sens donné à ces notions et les démarches d'intervention qu'elles inspirent sont source de nombreux débats et divisions dans la communauté des décideurs, des chercheurs et des opérateurs. Au sein de chacune de ces communautés, et entre elles ; à l'échelle internationale bien sûr, mais aussi au niveau français.

N'échappant pas à l'esprit du temps, les chercheurs et les opérateurs français qui travaillent sur les questions urbaines dans les pays du Sud mobilisent tous, explicitement ou implicitement, la plupart de ces concepts. Mais, en dépit de quelques efforts notables d'échanges et de clarification qui ont donné lieu à différentes publications ces dernières années¹, beaucoup de chemin reste encore à faire pour s'expliquer mutuellement sur le diagnostic des situations et l'analyse des processus en cours faits par les uns et les autres. A cet égard, l'enjeu pour les opérateurs, le GRET en particulier, n'est pas tant de parvenir à une vision partagée des dynamiques observées que d'accroître la pertinence de leurs interventions en coopération.

Tel était donc l'objectif de cette troisième séance du séminaire : à partir de la mise en perspective d'une approche développée par le GRET au Bénin, avancer dans cet indispensable débat en y associant différents collègues et des chercheurs. La discussion, on le lira, a confirmé la diversité des lectures sur le monde associatif et municipal africain. Elle nous invite à poursuivre la réflexion et la confrontation des points de vue pour affiner ces lectures et pouvoir reprendre le débat sur les méthodes d'action.

I. ENJEUX INSTITUTIONNELS DU DEVELOPPEMENT LOCAL URBAIN. ANALYSES ET DEMARCHES DU GRET

Six projets de développement de quartier à Cotonou et Parakou au Bénin ont fait l'objet d'une étude du GRET, dans le cadre du programme Jeunes Ville Emploi lancé par le ministère

¹ Cf. par exemple, sur la question de la gouvernance, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, Ministère de l'Équipement, Paris, 1998 ; sur le thème de la décentralisation, S. Jaglin et A. Dubresson, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Karthala, Paris, 1993 et *Politiques africaines*, n° 74, Karthala, Paris, juin 1999 ; etc. Voir aussi les travaux du réseau de chercheurs européen, N-AERUS, accessibles sur le site <http://obelix.polito.it/forum/n-aerus>.

français de la Coopération en 1992. L'objectif du travail était de parvenir à une meilleure compréhension de la nature et des contraintes du développement local en milieu urbain, puis de produire sur ces bases des références méthodologiques pour l'action. Rassemblés dans un ouvrage édité fin 1997, les résultats de cette recherche-action soulignent deux types principaux d'enseignements² :

- ▷ L'action autour de micro projets sur un territoire précisément circonscrit produit des changements réels dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des populations concernées. Elle permet, si certains principes sont respectés, de travailler à une recomposition de la gestion de la ville dans son ensemble. Elle autorise en effet une *appropriation* de l'action. Elle permet aussi de se poser le problème de la *globalité*, c'est-à-dire de l'intégration des domaines d'action. Elle peut s'inscrire dans une *relation d'échelle*, c'est-à-dire être articulée à d'autres niveaux d'intervention (le quartier, la ville). Elle amène à la *concertation et la négociation* avec les institutions locales, premier pas d'une gestion partagée.
- ▷ L'existence d'opérateurs locaux assumant une fonction d'*intermédiation* est une condition clé de la mise en œuvre d'actions obéissant à ces quatre principes.

La réflexion sur la dimension de développement institutionnel de ce type d'actions amène Isabelle de Boismenu, responsable de l'étude, à revenir sur trois questions particulières :

1. le rôle des acteurs intermédiaires ;
2. l'articulation entre les logiques existantes et l'intervention extérieure ;
3. la relation entre la société civile et les institutions.

1. Le rôle des acteurs intermédiaires

L'objectif général du travail de recherche-action conduit par le GRET était d'apporter des éléments de compréhension de la question locale, en réponse à une commande, l'élaboration d'un manuel. Le GRET partait du postulat suivant : seule l'action au niveau local rend possible la participation des habitants. Il s'agissait donc, d'une part de concentrer l'effort de compréhension à ce niveau, d'autre part de préciser les formes d'expression du développement local en milieu urbain dont le processus, qui obéit à des dynamiques culturelles, institutionnelles, administratives... particulières, est aujourd'hui en mutation et demeure mal connu.

² Cf. *Développement urbain participatif au Bénin. Une étude pour agir*, Jeunes Ville Emploi Bénin, Editions du GRET, Ministère de la Coopération, Paris, octobre 1997.

Les six projets sont les suivants :

1. Appui aux activités du Groupement interprofessionnel des artisans, artistes et commerçants à Cotonou
2. Appui aux apprentis démunis et promotion d'activités rémunératrices, quartier Cadjehoun (Cotonou)
3. Appui à l'éducation, aux activités culturelles et à l'insertion socio-économique des jeunes, quartier Aïbatin (Cotonou)
4. Vulgarisation du ramassage des ordures ménagères en régies autonomes de quartiers à Parakou
5. Réhabilitation et gestion urbaine sur la base de concertation avec les habitants à Godomey (Cotonou)
6. Appui aux initiatives des habitants d'Aïdjedo (Cotonou)

Une description détaillée de ces projets est donnée dans l'ouvrage, pp. 33-71.

Dans ce cadre, l'appel à des acteurs intermédiaires se justifie simplement. Dans des contextes chaque fois uniques où le développement ne peut consister en la stricte reproduction d'un modèle, leur mission est précisément d'adapter un modèle à un contexte particulier. Leur rôle se situe à trois niveaux :

- ▷ agir comme interface entre le Nord et le Sud ;
- ▷ assurer une fonction de médiateur dans les négociations locales, notamment entre la société civile et les institutions ;
- ▷ soutenir les organisations de base.

De façon générale, les modalités d'intervention des organisations intermédiaires sont déterminantes dans les actions engagées. A chacun des niveaux où elles agissent, elles sont conduites à accompagner des décisions qui ont un réel pouvoir d'orientation sur les événements et les processus. Il est donc important qu'elles aient pleine conscience des conséquences de leurs actions. A défaut de cela, le risque est grand qu'elles soient des « apprentis sorciers », ou encore qu'elles deviennent de purs et simples « courtiers du développement ».

Au Bénin, la démarche du GRET pour répondre à la question posée par la mission de Coopération, « comment faire du développement local urbain ? », a ainsi été en tout premier lieu d'identifier des organisations intermédiaires avec lesquelles pouvait s'engager un débat sur les enjeux du développement local urbain.

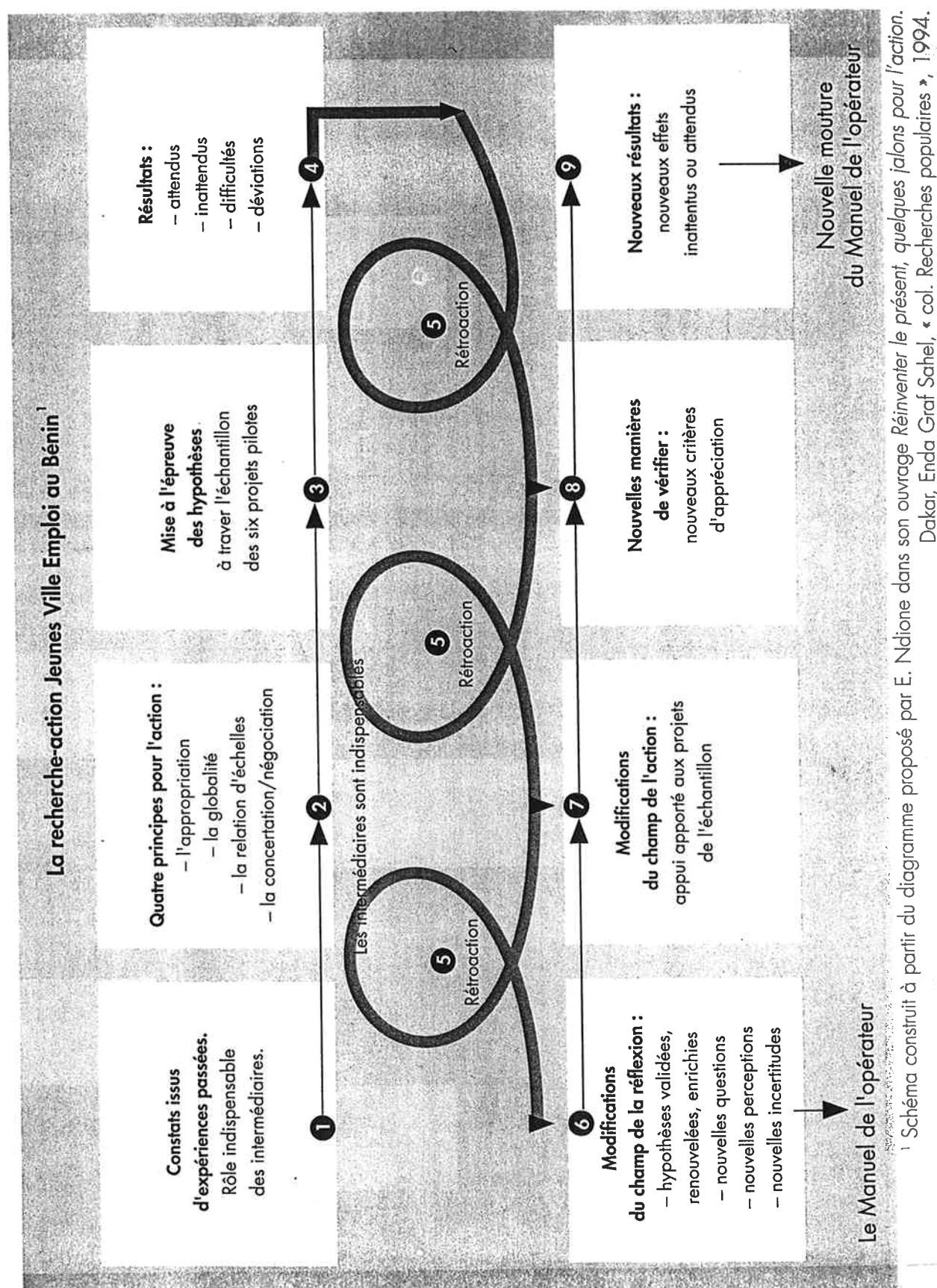
S'appuyant sur son expérience d'opérateur, le GRET, dans ce dialogue, souhaitait prendre appui sur des actions relevant d'une approche par projets. Les *projets* sont souvent en effet d'excellents *révélateurs* des logiques sociales des contextes dans lesquels ils sont mis en œuvre : l'observation et l'analyse du positionnement des acteurs concernés autour du lancement et de la conduite d'un projet est riche d'enseignements sur les dynamiques locales. Sur ces bases, le métier de l'organisation intermédiaire est alors précisément de comprendre les logiques à l'œuvre pour pouvoir en tirer parti. Cela suppose de formuler des *hypothèses exploratoires*, c'est-à-dire de bâtir une grille de lecture servant à organiser les « anecdotes » recueillies. Une telle grille doit à l'évidence être ouverte, en d'autres termes les hypothèses avancées doivent pouvoir être adaptées, déconstruites et reconstruites.

La connaissance des réalités que l'on acquiert à partir de cette démarche est fréquemment enrichie par le *changement de regard* auquel elle conduit : on apprend sur son métier à travers l'aide que l'on apporte à d'autres. Au final, la connaissance se construit dans la *réciprocité* à la fois avec la réalité et avec un grand nombre d'acteurs différents.

Ces quelques pistes méthodologiques ont déterminé le dispositif mis en place pour mener à bien la recherche-action :

- ▷ six *projets* ont été choisis dans un éventail d'opérations, en mesure de déboucher à terme sur des actions significatives de développement urbain ;
- ▷ un espace de discussion a été ouvert, sous la forme d'une *cellule d'animation* rassemblant quatre structures possédant des compétences spécifiques, chargées du suivi d'un ou deux projets et appelées à jouer le rôle d'*organisations intermédiaires* partenaires du GRET ;
- ▷ une série de quatre *hypothèses* a été formulée (l'appropriation, la globalité, la relation d'échelle, la concertation/négociation - cf. supra) correspondant à quatre principes d'action en matière de développement local urbain.

Le travail engagé est illustré par le schéma en neuf étapes reproduit ci-après. Au moment de l'édition de l'ouvrage publié par le GRET, l'on était parvenu à l'étape n° 4.



¹ Schéma construit à partir du diagramme proposé par E. Ndione dans son ouvrage *Réinventer le présent, quelques jalons pour l'action*. Dakar, Enda Graf Sahel, « col. Recherches populaires », 1994.

Certains s'interrogent sur les enjeux autour desquels s'est construit le travail de la cellule d'animation. Qu'y a-t-il de commun en effet entre les quatre organismes partie prenante : une société d'économie mixte, une structure de recherche, la représentation locale d'un organisme hollandais de coopération et un réseau interafricain ? Cette cellule a joué le rôle d'un laboratoire d'analyse et d'observation collectives dans une perspective d'action et de formation ultérieures. Elle a aussi permis de transformer des relations de concurrence entre les opérateurs en relations de collaboration. Ce qui demeure difficile à évaluer aujourd'hui est la diffusion des enseignements du travail réalisé au delà des structures directement mobilisées.

2. L'articulation entre l'intervention extérieure et les logiques existantes

Donner un réel pouvoir aux habitants, tel est l'un des principes majeurs du GRET dans sa démarche d'action ou de réflexion sur le développement local urbain en Afrique. C'est la condition sine qua non d'un réel développement local et du renouvellement progressif des modalités de la gestion urbaine. Donner un réel pouvoir aux habitants signifie prendre en compte leurs logiques dès l'amont de tout projet. Mais comment s'y prendre ?

Trois principes doivent guider l'action de l'intervenant extérieur, dans cet esprit :

- ▷ avoir une stratégie d'acteurs, c'est-à-dire aider à faire et non pas faire soi-même ;
- ▷ vérifier l'authenticité de l'intérêt accordé au projet ;
- ▷ identifier les réels interlocuteurs, non pas nécessairement ceux qui sont prompts à se manifester mais ceux qui apparaissent dans l'action.

La recherche-action menée au Bénin a permis d'approfondir la réflexion sur ce point. Elle a conduit à mettre en avant une notion nouvelle, « l'appropriation », préférée à celle très (trop) répandue de participation : « S'approprier une action, c'est véritablement en devenir propriétaire, même si dans le cas d'équipements ou de services publics, il s'agit le plus souvent d'une propriété partagée »³.

Pour être opératoire, la notion d'appropriation doit pouvoir être vérifiée dans les projets. Cinq critères (cinq questions à vérifier) ont été établis dans ce sens⁴ :

- ▷ l'organisation : le projet donne-t-il lieu à une organisation des habitants réelle, pluraliste, endogène ?
- ▷ la contribution locale : des ressources locales sont-elles effectivement mobilisées ? (Il s'agit là d'un élément incontournable de validation de l'appropriation) ;
- ▷ l'entretien : « Le bon entretien d'un ouvrage signe la qualité du processus d'appropriation qui a présidé à sa mise en œuvre » ;
- ▷ le retrait/sevrage : l'autonomie progressive de la communauté par rapport au promoteur externe du projet ;
- ▷ le renouvellement : le fait que la communauté décide de se lancer dans une nouvelle opération, une fois le premier projet terminé.

³ *Développement urbain participatif au Bénin, op. cit.*, p. 85

⁴ *Ibid.*, pp. 91-93

3. La relation entre la société civile et les institutions

Dans un bon nombre de situations, les habitants se rendent rapidement compte qu'ils ne peuvent se passer des institutions. C'est notamment le cas en ce qui concerne :

- la gestion, l'entretien et le renouvellement des équipements lourds ;
- l'entretien des réseaux ou d'autres activités nécessitant de faire appel à des compétences pointues ;
- la gestion de filières, la filière des ordures ménagères par exemple ;
- la garantie de viabilité, notamment foncière, de certains projets ;
- la gestion de conflits, par exemple dans le domaine des services collectifs d'intérêt général (partage des bénéfices sur les concessions, problème de « passagers clandestins »), etc.

Inversement, il est vrai que de multiples facteurs (techniques, sociaux, culturels) bien connus et largement débattus ont concouru à une redistribution des rôles entre l'Etat et la société : les institutions ont perdu de la crédibilité, la société civile est montée en charge.

Quoi qu'il en soit de ces évolutions, l'hypothèse que l'on peut formuler sans équivoque est que s'opère aujourd'hui une modification assez profonde des relations entre société civile et institutions.

Il faut souligner le rôle clé des municipalités dans le développement local. Cela dit, l'un des enjeux des mutations en cours pour le GRET est de réhabiliter la parole des habitants dans la pratique institutionnelle. Cela passe par un renforcement des lieux et des modalités de concertation. Ceux-ci sont à l'évidence multiples. Le choix fait par le GRET, en milieu urbain en Afrique, condition d'efficience à ses yeux, est de travailler au renforcement de la concertation non pas à l'échelle du quartier ou de la commune mais à un niveau de proximité, l'échelle locale.

De la même façon qu'ont été définis des critères d'appropriation des projets (cf. supra), peuvent être mis en avant plusieurs indicateurs d'appréciation de la concertation :

- ▷ L'existence de lieux de rencontre entre la société civile et les institutions, qu'ils soient mis en place au démarrage du projet ou construits progressivement au fur et à mesure de son développement.
- ▷ L'objet autour duquel ces lieux se constituent. De nombreux cas de figure sont possibles : décision de projet, gestion ultérieure des opérations... Le débat sur le financement est souvent très propice à l'ouverture d'une réelle concertation, du moins lorsque est en jeu la mobilisation de ressources locales (« l'argent chaud ») et non pas simplement de ressources externes (« l'argent froid »).
- ▷ La composition des instances : représentativité des participants, niveau de responsabilité et de pouvoir des représentants, qualifications techniques.
- ▷ Les modalités de décision : celles-ci doivent être fondées sur l'intérêt général, obéir à des règles claires et s'appuyer, autant que faire se peut, sur un plan de développement qui en constitue la référence.

Ces indicateurs prêtent à débat. En milieu rural par exemple, l'élaboration de plans de développement trisannuels est une pratique commune, mais au moment de leur lancement, les besoins souvent ont changé. La réflexion sur les outils, les démarches, les méthodes et les critères de la négociation est loin d'être épuisée. La question des critères qui président à la décision est elle aussi une question qui reste ouverte : sur quelles bases parvient-on à décider entre société civile, institutions publiques et bailleurs de fonds ? Enfin, quels sont alors les modes de financement les plus adéquats pour lier au mieux « l'argent chaud » et « l'argent froid » ?

II. REGARDS SUR LES DYNAMIQUES ASSOCIATIVES EN AFRIQUE

Associations sportives et culturelles, tontines, groupements d'intérêt économique, centres d'études et de recherches, organisations non gouvernementales locales, nationales ou internationales, associations de développement... la liste est longue des formes et des noms qu'ont pris les organisations que, dans les milieux du développement, l'on a coutume aujourd'hui de rassembler sous le vocable générique de société civile.

A partir d'une recherche sur l'avenir des peuples et des forêts tropicales dans les pays ACP, Michel Romainville, chercheur de l'Université libre de Bruxelles, a été appelé à analyser l'interface ville/forêt (à la demande du FED) et les appuis qui pouvaient être apportés aux associations endogènes (à la demande de la Coopération belge). Ce travail l'a conduit d'une part à reconsidérer le rôle des villes comme facteurs de changement (par rapport à l'hypothèse initiale qui n'en faisaient que des prédateurs de la ressource). Il l'a amené d'autre part à approfondir la question du financement de l'activité économique en milieu urbain et à s'intéresser aux pratiques associatives qui les sous-tendaient.

1. Essai de typologie

Il est possible aujourd'hui, à ses yeux, de distinguer trois sortes d'acteurs locaux :

- ▷ Les associations de type ONG locales. Ces associations se sont créées dans le contexte de la décentralisation. Elles connaissent le langage des bailleurs de fonds. Elles savent s'adapter aux modes. Elles couvrent un éventail très large de thèmes d'action. Certains n'hésitent pas à les qualifier « d'entonnoirs à programmes ».
- ▷ Les associations de développement. Elles correspondent à la reconnaissance de phénomènes associatifs locaux par l'Etat. Elles ont pour nom Comités de développement, Groupements d'intérêt économique, etc. Elles bénéficient d'une reconnaissance officielle. Elles ont parfois accès à des financements.
- ▷ Les associations endogènes. Egalement connues sous le nom d'associations de base ou encore d'associations populaires, elles n'ont pas nécessairement de statut. Elles ne bénéficient pas toutes non plus d'une reconnaissance. Elles sont endogènes, à la différence des deux premiers types, dans le sens où elles ne sont pas formalisées par l'Etat, ni ne reçoivent de financement externe.

2. Rôle des associations endogènes

Les associations endogènes agissent dans le domaine économique. Elles jouent aussi un rôle important sur le champ social et politique.

Dans le domaine économique, la pratique des tontines est bien connue. Mais l'on rencontre aussi des caisses d'épargne pratiquant des taux d'intérêts et redistribuant des bénéfices. Il n'est pas rare non plus d'observer des formes d'appui originales à la création d'activités, par exemple le soutien à la constitution d'une clientèle au moment du lancement par un membre d'une activité nouvelle. Au total, ce qui retient l'attention est l'existence dans ce domaine, de façon générale, d'un intéressant système redistributif.

Au plan social, les phénomènes d'entraide, via la mise en place de caisses spécifiques par exemple, sont très courants. Elles s'appuient souvent sur une réglementation très élaborée déterminant précisément des conditions d'accès. Ce qui est particulièrement notable aussi dans ces caisses d'entraide est la façon dont elles créent des liens de nature familiale entre leurs membres. Elles donnent en quelque sorte naissance à de nouvelles familles, différentes de la famille vraie et contribuant à libérer leurs membres par rapport à celle-ci. Ces caisses peuvent

ou non emprunter une formule associative classique, mais l'on y retrouvera la plupart du temps des « pères », des « mères », des conseils de sages non élus...

Les associations endogènes, enfin, selon Michel Romainville, sont des lieux d'expression et d'apprentissage de la citoyenneté. Elles se disent apolitiques mais elles interviennent dans la gestion du bien commun. Elles jouent un rôle dans la moralisation de la vie sociale. Il est par exemple significatif de noter que peu d'exactions furent commises dans les villages du Rwanda où existaient des associations, notamment des associations de femmes.

3. Quelques pistes pour l'action

Que peut-on induire de ces éléments d'analyse sur la façon d'aborder les groupes ?

Concernant l'apport de financements externes, il est important qu'ils soient conçus comme le moyen de « réchauffer l'argent » dans les groupes. Cela signifie à la fois de prendre appui sur les logiques et les intérêts propres des associations et de chercher à accompagner et potentialiser la mobilisation de ressources locales, notamment via l'épargne. Dans le même esprit, il faut éviter, autant que faire se peut, de mobiliser des financements externes pour couvrir les coûts de fonctionnement des actions. Enfin, pour être efficace, l'apport externe doit être évalué en rapport avec la surface financière des associations concernées⁵.

Un autre point clé est celui du choix des associations avec lesquelles travailler. Plusieurs critères peuvent permettre de différencier les groupes : longévité, gestion, organisation interne, modes de décision. Le critère de légitimité et de représentativité de l'association par rapport au quartier où elle agit est par contre peu opératoire aux yeux du GRET. Il n'existe pas d'associations qui représentent le quartier. A l'échelle des quartiers, ce que l'on observe est plutôt une floculation progressive des habitants et, dans ce mouvement, la définition, progressive elle aussi, de quelque chose de l'ordre du bien commun⁶.

En termes d'appui, l'effort devrait principalement porter sur deux aspects : l'augmentation des compétences des groupes d'une part, la diffusion des pratiques dont ils sont porteurs d'autre part.

Enfin, il est important de tenir compte, dans toute action, des principes qui sont au fondement des associations endogènes et qui ont pour noms : redistribution, solidarité et réciprocité. Il faut aussi faire droit à la notion d'être ensemble qui y est très forte. En bref, sans pour autant tomber dans l'angélisme, il faut se garder de lire l'action collective en Afrique avec nos yeux.

⁵ Quoi qu'il en soit ces groupes sont pérennes, ils existaient avant et existeront après les projets financés par les bailleurs de fonds. Le responsable d'association qui part avec l'argent d'un projet a respecté le groupe : il ne s'agit pas de l'argent de l'association. C'est là l'un des risques d'un apport externe « démesuré » plutôt qu'un éclatement ou une destruction de l'association et de son objet.

⁶ On peut exprimer cela autrement : les individus sont souvent membres de plusieurs groupes ; ces appartenances multiples concourent à un mouvement de restructuration sociale où s'expérimentent de nouvelles formes de gestion et de démocratie ; le territoire du quartier n'en est pas aujourd'hui un véritable niveau d'intégration, il n'en demeure qu'un lieu d'expression.

III. CONTROVERSES

1. Une autre vision du social

A cette vision « romantique » de la société civile africaine, d'autres opposent une analyse bien différente. A l'échelle d'un quartier, chaque association représente des intérêts fragmentaires. Il n'est pas rare que les associations constituent des groupes fermés et quelquefois même sectaires, c'est-à-dire pratiquant l'exclusion. Il apparaît difficile de concevoir comment leur juxtaposition peut déboucher sur la construction d'un « bien commun », en d'autres termes comment l'intérêt collectif peut naître ainsi de la combinaison d'intérêts privés.

En outre, de récentes recherches tendent à montrer que les villes africaines sont la scène d'une évolution vers l'individualisation⁷. L'exemple fréquent de la transformation des associations sportives et culturelles en groupements d'intérêts économiques traduit bien cette évolution : les objectifs changent, la solidarité laisse la place peu à peu à l'individualisme. Dans le même mouvement, il semble que les phénomènes de recomposition associative se situent pour partie importante dans la sphère du religieux d'une part, et dans le domaine du mécénat social (Rotary, Lion's Club, etc.) d'autre part.

Enfin, en deçà du mouvement associatif à proprement parler, fonctionnent des structures sociales. La compréhension des sociétés urbaines africaines passe par l'analyse des jeux communautaires (notamment religieux et familiaux) qui montrent des solidarités économiques et financières. Mais il est difficile d'y trouver un idéal de redistribution. C'est l'exploitation plutôt qui y est de mise.

La démarche qui consiste à idéaliser un mouvement associatif qui préexisterait à l'intervention externe et que l'on viendrait aider, traduit donc pour certains un défaut de compréhension des dynamiques à l'œuvre dans les quartiers et les villes. Nombre d'institutions se créent pour résoudre un problème. Et dans cet esprit, le fait qu'une coopération puisse générer une réponse institutionnelle n'a rien d'illégitime...

Cela renvoie à un débat sur la pérennité des associations. Pour les uns, une association n'a pas nécessairement vocation à être pérenne ; la structure sociale, elle, est là et reste. Pour les autres, Isabelle de Boismenu en particulier, l'ancrage de l'association est une condition essentielle du bon usage des financements extérieurs qui constituent une préfiguration des financements publics. (Ce n'est qu'à la condition que la base démontre son pouvoir d'agir, que l'institution publique s'intéresse à elle). Insister sur la pérennité, c'est viser à la mise en place de structures capables de programmer des équipements, de contrôler et de gérer des flux. C'est aussi, d'une certaine façon, poser des jalons pour contribuer à asseoir une notion de bien commun. Mais attention alors également au risque de « capture » de l'association par le donateur.

2. Du social au politique

Une autre critique faite à l'analyse et la démarche mises en œuvre tient au fait qu'elles se limitent à l'expérimentation dans le champ social, sans prendre en compte le processus de construction/reconstruction d'un champ politique à l'échelle locale. De ce point de vue, les villes africaines connaissent des transformations notables qu'il est indispensable de lire à plusieurs niveaux.

A un niveau global, on ne peut ainsi faire l'économie d'une réflexion sur les processus de décentralisation en cours, sur la participation populaire qui souvent s'inscrit en concurrence

⁷ Cf. notamment les travaux d'Alain Marie et de son équipe.

avec l'action des collectivités locales ou encore sur le rôle de l'Etat appelé à gérer les externalités négatives de la mondialisation.

A l'échelle locale, la situation est celle d'une dispersion croissante des pouvoirs locaux. L'Etat Leviathan y a définitivement disparu pour laisser place à des niveaux de gouvernance multiples. La hiérarchie de l'Etat, le marché, les solidarités communautaires, des modes privés (quelquefois mafieux) de gestion des affaires collectives se juxtaposent et s'entrelacent aujourd'hui sur la scène urbaine. Plus encore, il existe une importante fluidité des appartenances à ces différentes sphères de gestion et de pouvoir politique.

3. Légitimités de la coopération

Dans ce contexte, la question se pose alors, à nouveaux frais, de la nature souhaitable de l'intervention externe. En termes abrupts, la question peut être posée ainsi : quelle est la légitimité des bailleurs de fonds et des opérateurs à intervenir dans la structuration sociale ? Ne devraient-ils pas se limiter à faire ce qu'ils savent faire, construire des routes par exemple ? Ou encore, pourquoi la prise en charge des ordures ménagères devrait-elle être le fait des associations ? N'est-ce pas acter la démission des pouvoirs publics, Etat et municipalités ?

Pour certains au GRET, c'est précisément l'échec de nombreux projets d'infrastructure, petits ou grands, qui conduit à s'intéresser aux conditions sociales de leur mise en œuvre. L'enjeu est double. Face à l'absence d'infrastructures et d'équipements, la question est de définir des priorités. Favoriser la concertation, c'est ouvrir le débat, donner à un plus grand nombre la possibilité de s'exprimer, ne pas réserver le pouvoir de choisir à quelques uns.

Par ailleurs, dans cet esprit, privilégier les associations de base c'est donner plus de pouvoir à ceux qui n'en ont pas. C'est aussi consolider des acteurs en mesure alors de participer à la concertation et, au final, de rééquilibrer la donne dans le jeu de la négociation et de la décision.

Il ne s'agit pas pour autant de jouer aux « apprentis sorciers ». D'une part, l'objectif est de chercher à faire s'exprimer et se confronter les « intérêts » des uns et des autres, plutôt que de travailler à partir d'une notion de « besoin » (supposé objectif et prédéterminé) qui ne laisserait effectivement plus aucune place au dialogue et à la négociation entre les acteurs locaux sur les réalisations souhaitables. D'autre part, l'action engagée (prudente et lente) doit aller de pair avec la mise en place d'une grille de suivi et d'évaluation, grâce à laquelle l'expérience menée est en permanence réinterrogée et ajustée. C'est ce garde fou qui permet d'échapper à ce qui serait dans le cas contraire une pratique inconsidérée d'expérimentation sociale.

Les projets se situent dans un cadre politico-territorial qui est celui des municipalités. Le cadre municipal constitue un cadre d'intégration des intérêts et des interventions que le GRET considère comme légitime (même si, dans la réalité, les municipalités peuvent être dans certains cas aujourd'hui prédatrices). Dans ce contexte, l'action par projets – dans le sens où elle a été dite – peut contribuer à une reconstruction de l'authenticité de cette structure de gouvernement à partir de la base, c'est-à-dire à un renforcement du contrôle démocratique de l'institution. Au doute du chercheur qui souligne le caractère quasi magique de ce lieu supposé stable et pérenne d'intervention (le cadre municipal) dont l'existence est y-compris quelquefois mise en cause par la logique des projets, d'aucuns au GRET opposent un pragmatisme raisonné, mais résolu.

IV. CONCLUSION

Loin de condamner au défaitisme et à l'inaction, la controverse, qui renvoie à l'épaisseur et la complexité du lieu urbain, invite au contraire chercheurs et opérateurs à poursuivre leur dialogue. Le débat engagé, s'il n'a pu apporter de réponses définitives aux questions posées en exergue, en a au moins souligné l'actualité.

Trois champs d'interrogation encore insuffisamment défrichés méritent ainsi probablement de faire l'objet d'un effort accru de réflexion et d'échanges. Le premier concerne la question du diagnostic des réalités sur lesquelles on intervient. A l'évidence, l'action, voire même l'intention d'agir, exerce une influence sur le milieu où elle opère. Le diagnostic *ex ante* d'une situation n'est en rien la garantie d'une vision juste et universelle des choses. L'intervention ajoute à la complexité et l'ambivalence des situations. Est-il possible dans ces conditions de faire la part du réel antérieur à l'action ?

La seconde question renvoie à la notion de territoire. Le débat est, là aussi, loin d'être épuisé sur le niveau d'intégration pertinent des actions développées. S'agit-il des espaces sociaux investis, des espaces de production et de gestion des services ? Pour aussi abstruse qu'elle paraisse formulée ainsi, la question se pose concrètement à quiconque intervient dans le domaine de l'eau par exemple, dans les termes suivants : comment garantir l'accès du service à tous ? Doit-on concevoir des systèmes de péréquation tarifaire à l'échelle d'un territoire (et lequel : le quartier ? la commune ?) ou à l'échelle de la filière (en distinguant notamment les catégories d'utilisateurs) ? Etc.⁸

Troisième et dernière question enfin : quelles relations établir entre municipalité et associations ? Vieille et lancinante question des liens entre démocratie représentative et démocratie participative, mûrie de débats plus récents sur les « coûts de transaction » ou l'organisation de la complexité... Comment imaginer et mettre en œuvre un partage des rôles fonctionnel qui intègre une réflexion sur les pouvoirs et les responsabilités ?

⁸ Sur cette question, voir « La nouvelle donne des services publics marchands », Séminaire Développement institutionnel, Document de travail n°2, GRET, novembre 1998.

Liste des participants

Nom	Prénom	Organisme	Adresse	Téléphone	Fax	Mail
Allou	Serge	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 60	01 04 05 61 10	allou@gret.org
Baudet	Sylvain	Étudiant	32, rue Tiquetonne 75002 Paris	01 42 36 07 67		
Beauchemin	Cris	IFU	10, rue des Portes Blanches 75018 Paris	01 42 55 83 67		cris.beauchemin@wanadoo.fr
Bobulesco	Nathalie	AESN	51 rue S. Allende 92027 Nanterre cedex			
Buclet	Benjamin	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 67	01 40 05 61 10	buclet@gret.org
Castellonet	Christian	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 32	01 40 05 61 10	castellonet@gret.org
Corbin	Aurélie	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 25	01 40 05 61 10	corbin@gret.org
de Boismenu	Isabelle	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 29	01 40 05 61 10	de-boismenu@gret.org
Delluc	André	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 53	01 40 05 61 10	delluc@gret.org
Intartaglia	Diane	VSF	14, av Berthelot 69361 Lyon		04 78 69 79 56	
Lanteri	Jean-François	Min. Affaires Etrangères	20, rue Monsieur 75007 Paris	01 53 68 43 45	01 53 69 43 91	
Lavigne Delville	Philippe	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 26	01 40 05 61 10	lavignedelville@gret.org

Liste des participants

Nom	Prénom	Organisme	Adresse	Téléphone	Fax	Mail
Le Bris	Emile	ORSTOM	213, rue Lafayette 75010 Paris	01 48 03 77 70		
Lévy	Marc	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 53	01 40 05 61 10	levy@gret.org
Neu	Daniel	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 44	01 40 05 61 10	neu@gret.org
Nhari	Naziha	Pact Arim International	27, rue de la Rochefoucault 75009 Paris	01 42 81 97 80	01 40 23 93 06	naziha-nhari@pact-arim.org
Perrier	Jean-Marc	CIEDEL	30, rue Ste Hélène 69002 Lyon	04 72 77 87 50		
Romainville	Michel	ULB	44, avenue Jeanne 1050 Bruxelles	32 2 650 38 31	32 2 650 43 37	mromainv@ulb.ac.be
Sinou	Alain	IFU	8, rue de Wattignies 75012 Paris	01 64 68 0016		
Sultan	Jacques	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 39	01 40 05 61 10	sultan@gret.org
Tribillon	Jean-François	ACT	17 bis, rue Richard Lenoir 75011 Paris	01 40 24 20 10	01 40 24 20 17	
Vielajus	Jean-Louis	GRET	211, rue Lafayette 75010 Paris	01 40 05 61 62	01 40 05 61 10	vielajus@gret.org

Liste des participants

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

► Derniers titres parus

n° 6. « Nassim rêvée, Nassim réelle : confrontation de représentations autour d'une mutuelle de maintenance d'éoliennes en Mauritanie » (Rodolphe Carlier [pôle DSU-SPM], Gret/Direction scientifique, mai 1999, 29 pages).

n° 7. « Renforcer des instances de régulation par le travail en réseau : les actions du Gret en appui aux instances africaines de régulation des médias / Séminaire Développement institutionnel (22 mars 1999) » (Serge Allou [pôle SPM-DSU], Gret/Direction scientifique, juillet 1999, 13 pages).

n° 8. « Construire une capacité locale de management : une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution. Réflexions à partir d'EMT, institution cambodgienne de microfinance » (Nathalie Gauthier, Gret/Direction scientifique, juillet 1999, 40 pages).

n° 9. « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique » (Philippe Lavigne Delville [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, octobre 1999, 23 pages).