archive ouverte UNIGE
http://archive-ouverte.unige.ch

Thesis

L'espace des projets de développement au Laos : pour une géographie relationnelle et contextualisée du système de l'aide

BASTIDE, Joan

Abstract

Si l'efficacité de l'aide internationale au développement fait aujourd'hui débat, l'abondante littérature qui y est consacrée ne s'intéresse que très peu aux dimensions spatiales des interventions et de leur incidence sur les populations et leurs territoires. Pourtant, la multiplication des projets qui se revendiquent de l'aide contribue de manière significative à la mutation des espaces périphériques des pays ciblés, alors que la capacité des opérateurs à s'adapter aux contraintes des lieux d'intervention s'impose désormais comme une condition clé de l'efficacité. En puisant dans les observations tirées de trois ans de recherche de terrain au Laos et d'une décennie d'expériences professionnelles dans le secteur, cette thèse invite à repenser les questions de l'efficacité de l'aide à la lumière de la complexité des espaces, des échelles et des territoires du développement. Ce faisant, il s'agit de dépasser l'observation de dysfonctionnements ponctuels pour parvenir à identifier les éléments structurels qui limitent l'efficacité des interventions.

Reference

BASTIDE, Joan. *L'espace des projets de développement au Laos : pour une géographie relationnelle et contextualisée du système de l'aide*. Thèse de doctorat : Univ. Genève, 2016, no. SdS 54

DOI : 10.13097/archive-ouverte/unige:94797
URN : urn:nbn:ch:unige-947975

Available at:
http://archive-ouverte.unige.ch/unige:94797

Disclaimer: layout of this document may differ from the published version.

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

L’espace des projets de développement au Laos :

Pour une géographie relationnelle et contextualisée du système de l’aide

Joan Bastide

Direction de thèse:

professeur Frédéric Giraut



FACULTÉ DES SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

L'espace des projets de développement au Laos: Pour une géographie relationnelle et contextualisée du système de l'aide

THÈSE

présentée à la Faculté des sciences de la société
de l'Université de Genève

par

Joan Bastide

sous la direction de

prof. Frédéric Giraut

pour l'obtention du grade de

Docteur ès sciences de la société
mention géographie et environnement

Membres du jury de thèse:

Mme. Laëticia Atlani Duault, Professeure, Université de Columbia

M. Hy Dao, Professeur, président du jury

M. Christophe Gironde, Chargé d'enseignement et de recherche,
Institut des hautes études internationales et du développement.

M. Peter Messerli, Professeur, Université de Berne

Thèse n°54

Genève, 7 Décembre 2016

La Faculté des sciences de la société, sur préavis du jury, a autorisé l'impression de la présente thèse, sans entendre, par-là, émettre aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées et qui n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Genève, le 7 Décembre 2016

Le doyen

Bernard DEBARBIEUX

Impression d'après le manuscrit de l'auteur

« La théorie, c'est quand on sait tout et que rien ne fonctionne. La pratique, c'est quand tout fonctionne et que personne ne sait pourquoi. Ici, nous avons réuni théorie et pratique : Rien ne fonctionne... et personne ne sait pourquoi ! »

Albert Einstein

Résumé

Depuis plus de six décennies, des centaines de milliards de dollars ont été engloutis dans les différentes modalités de l'aide au développement destinée aux pays pauvres. Mais, alors que l'impact de ces investissements sur le développement économique et humain peine encore à convaincre, l'efficacité des approches traditionnelles est remise en question par les décideurs, les chercheurs, et l'opinion publique, aussi bien dans les pays donateurs que bénéficiaires.

En favorisant la prolifération - souvent désordonnée - d'interventions initiées par des acteurs extérieurs, l'aide internationale contribue à la mutation des espaces périphériques des pays les moins développés, de plus en plus soumis aux forces structurantes de la logique de projet inhérente aux paradigmes dominants du développement véhiculés par les grands acteurs du secteur. De par ce rôle qu'elle semble jouer dans la "fabrication débridée des territoires contemporains" des pays en développement, l'aide matérialise un ensemble de questions centrales de la géographie moderne sur les problématiques de localisation des activités humaines, des échelles de l'action publique et de gouvernance, ou des arrangements spatiaux entre différentes logiques de gestion et d'aménagement des espaces.

En puisant dans les observations tirées de trois ans de recherche de terrain au Laos et d'une décennie d'expériences professionnelles au sein de divers organismes internationaux sur trois continents, cette thèse combine une démarche d'anthropologie du développement - par une immersion personnelle au cœur même de l'objet d'étude - avec la mobilisation des apports de la géographie politique et des techniques d'analyse spatiale, pour permettre de repenser les questions de l'efficacité de l'aide à la lumière de la complexité des territorialités du développement et des rapports de pouvoir entre les différentes parties prenantes. En proposant une approche systémique pour l'analyse des interactions entre les acteurs de l'aide, les contextes d'intervention, et l'ensemble normatif régulant les actions et les comportements, il s'agit de dépasser l'observation de dysfonctionnements ponctuels pour parvenir à identifier les éléments structurels qui limitent l'efficacité des interventions, et, sur la base de cette nécessaire déconstruction, œuvrer à la conception d'outils et de modèles d'analyse qui puissent contribuer à améliorer l'efficacité des professionnels du secteur.

À travers l'exploration critique des arcanes de « l'industrie du développement » au Laos d'un point de vue spatial, ce sont ainsi les bases d'une « proto géographie de l'aide » qui sont proposées ici : une géographie qui contribue de manière originale et pragmatique aux études de développement tout en apportant des éclairages pertinents sur les grands thèmes chers à la discipline.

Une géographie de l'aide, qui aide la géographie.

Table des matières

1. Remerciements 15
2. Préambule 17
PARTIE I - INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE 28
1. Introduction 29
2. Eléments d'une géographie de l'aide 33
2. 1. Une approche systémique du secteur de l'aide 33
2. 2. La répartition spatiale de l'aide 33
2. 3. La mise en contexte des stratégies de développement 35
2. 4. L'articulation des modèles spatiaux du développement 36
2. 5. Incidence spatiale de l'aide et complexité territoriale 37
3. Le Laos: cas d'école pour une géographie de l'aide 39
4. La gestion des risques comme entrée thématique 42
5. Champs de recherche 44
5. 1. Des intuitions empiriques aux hypothèses de recherche 44
5. 2. La question de l'efficacité de l'aide comme toile de fond 46
5. 3. Premier axe : de la distribution spatiale de l'aide 47
5. 4. Second axe : de la contextualisation de l'aide 48
5. 5. Troisième axe : des spatialités complexes de l'aide 48
5. 6. Organisation de l'argumentation 49
PARTIE II - ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE ET CADRE THÉORIQUE 52
1. Eléments de méthodologie 53
1. 1. Observation « hyper » participante ou participation observante 54
1. 2. Itinéraire dans l'univers du développement 54
1. 3. Observation participante ou participation observante ? 59
1. 4. Une recherche en tenue de camouflage 61
1. 5. Procédé des entretiens qualitatifs 64
1. 6. Synthèse méthodologique 66
2. Une approche systémique comme fondement d'une géographie de l'aide . 69
2. 1. Les composantes du système 69
2. 2. Un système dynamique de rétroactions 72
2.2.1. Rétractions en interne 72
2.2.2. Rétroactions et échanges avec d'autres systèmes 72

2.2.3. Rétroactions et échanges avec d'autres échelles..... 74
2.2.4. De l'entropie du système 74
2. 3. Le projet comme comme point d'entrée pour comprendre le système ... 75
2.3.1. Le projet de développement comme intervention dans un système..... 75
2.3.2. De l'émergence du projectorat dans l'aide au développement..... 76
2.3.3. Le projet comme idéal type..... 78
3. Des acteurs et de leurs relations dans le système de l'aide 80
3. 1. Qui sont les acteurs du système de l'aide ? 80
3. 2. Vers une approche relationnelle du système du développement 84
3.2.1. La géographie du pouvoir de Raffestin 84
4. Le cadre régulateur 91
4. 1. Paradigmes, normes et modèles : quelques éclaircissements 92
4. 2. Du pouvoir normatif de l'aide: incitations à l'orthodoxie paradigmatique 94
4. 3. Du caractère dynamique des normes, modèles et paradigmes..... 96
4. 4. Normes et savoirs situés : origine géographique et culturelle..... 98
4. 5. La politique des échelles : des modèles spatiaux en action 99
4. 6. De l'émergence du gestionnariat dans la culture professionnelle du projet 102
4. 7. L'incidence spatiale du gestionnariat 105
4. 8. Quand les « concepts nirvana » remettent les pieds sur terre 107
4. 9. Les mécanismes de coordination de l'aide 109
4. 10. Du cadre régulateur dans l'analyse systémique de l'aide 109
5. Le contexte géographique.....110
5. 1. La complexité territoriale 111
5. 2. Théorisation du lieu en géographie humaine 114
5. 3. Conclusion sur la question du lieu 118
6. Théoriser les relations sociospatiales de l'aide au développement 120
5. Conclusions pour l'analyse systémique de l'aide au développement..... 126
PARTIE III - CARACTÉRISER LE SYSTÈME DE L'AIDE AU LAOS 128
1. Un pays sous perfusion : histoire de l'aide au Laos..... 129
1. 1. Les années de flottement avant l'indépendance (1949-54) 129
1. 2. Gouvernement royal et ingérence américaine (1954-75)..... 130
1. 3. Entrée en scène de la République démocratique populaire du Laos ... 133
1. 4. Le temps des réformes (dès 1986) et la période actuelle 136
1. 5. Bilan de six décennies d'aide dans la littérature 139

2. Le cadre régulateur 140
2. 1. Du paradigme de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement . 140
2.1.1. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide 140
2.1.2. Le Programme d'action d'Accra 142
2.1.3. Le partenariat de Busan pour une coopération efficace 142
2. 2. Des mécanismes de coordination de l'aide au Laos 142
2.2.1. La Déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide 142
2.2.2. Mécanismes de la table ronde 143
2.2.3. Le réseau des ONG internationales 146
2. 3. La régulation de l'aide internationale 146
2. 4. La politique de développement et de réduction de la pauvreté 147
2.4.1. Prolifération de plans et de stratégies sectorielles 149
2.4.2. Le plan national de gestion des catastrophes 2011-2015 149
2.4.3. La stratégie de développement des zones de montagne 151
2. 5. Conclusions 152
3. Des relations sociospatiales des acteurs de l'aide au Laos 154
3. 1. Les bénéficiaires 154
3.1.1. Ressources financières 155
3.1.2. Ressources informationnelles 156
3.1.3. L'espace comme ressource et le capital spatial 157
3. 2. Les principaux bailleurs bilatéraux 159
3.2.1. Ressources financières 162
3.2.2. Ressources informationnelles 162
3.2.3. L'espace comme ressource et le capital spatial 163
3. 3. Société civile des pays donateurs 164
3. 4. Les banques multilatérales de développement 165
3.4.1. La Banque Mondiale au centre de l'échiquier 166
3. 5. Les contractants (exécutants) 175
3. 6. Le « consultanat » du Laos 183
4. Le contexte de développement du Laos 187
4. 1. Faire du projet au Laos : quelles différences ? 187
4.1.1. Données et connaissances des territoires 187
4.1.2. Gouverner à distance : rupture de la boucle de rétroaction 190
4.1.3. La surdité d'un État autoritaire 192
4.1.4. Boucle de rétroaction entre l'aide internationale et ses bénéficiaires. 192

4.1.5. Fragilité du contexte institutionnel 195
4.1.6. Multiplicité des acteurs et prolifération de projets 196
4.1.7. La rapidité des changements 198
4.1.8. Conclusions 199
4. 2. De l'aide au développement aux investissements privés 200
4. 3. De la diversité des systèmes socioécologiques 206
4. 4. Une cartographie de la glocalisation des campagnes 210
4.4.1. Fabrication du lieu et géographie de la campagne globale 210
4.4.2. Mondialisation des campagnes laotiennes 215
4.4.3. Données et indicateurs de glocalisation 216
4.4.4. Résultats de l'analyse 221
4.4.5. Conclusion du contexte de développement au Laos 224
5. Conclusion de l'analyse du système de l'aide au Laos 225
PARTIE IV - DE LA RÉPARTITION SPATIALE DE L'AIDE AU LAOS 228
1. Enjeux et perspectives d'une analyse spatiale des interventions 229
1. 1. Pourquoi cartographier l'aide ? 229
1. 2. Un domaine encore exploratoire 231
1. 3. Le paradigme de l'open data : l'aide à l'heure du numérique 232
2. Stratégies de localisation des acteurs du developpement 236
2. 1. Entre pragmatisme et altruisme 237
2. 2. Au-delà des besoins 239
2.2.1. Des considérations logistiques 239
2.2.2. De la concentration des ressources 240
2.2.3. Stratégie et politiques 240
2.2.4. Le poids des décisions passées (path dependance) 241
2.2.5. Des stratégies qui diffèrent face aux risques 241
2.2.6. Les impératifs de survie organisationnelle 242
2. 3. Limites des approches et implications pour la recherche 242
3. Les bases d'une cartographie de l'aide au Laos 244
3. 1. État des lieux des données et des initiatives au Laos 244
3.1.1. La plateforme nationale de gestion de l'aide au Laos 244
3.1.2. Autres initiatives 245
3. 2. Acquisition de données de localisation pour l'étude 246
3.2.1. Contexte de l'étude 246
3.2.2. Sources des données 247

3.2.3. Méthode de géocodage 249
3.2.4. Principes et objectifs d'une analyse spatiale 251
3.2.5. Entretiens qualitatifs 251
4. Résultats 253
4. 1. De l'utilitarisme des acteurs du développement 253
4.1.1. Données et traitement 253
4.1.2. Résultats 253
4. 2. Du ciblage par les besoins : analyse de la pauvreté 260
4.2.1. Données et méthodes 260
4.2.2. Résultats 261
4. 3. Du ciblage par les besoins : analyse du niveau d'éducation 265
4. 4. De l'alignement aux stratégies nationales 268
4.4.1. Contexte des stratégies de ciblage du gouvernement du Laos 268
4.4.2. Acquisition et traitement des données 269
4.4.3. Analyses et résultats 270
4. 5. De la concentration des interventions 272
4. 6. Couverture 275
4. 7. Intensité et densité 277
5. Conclusions 279
PARTIE V - ETUDES DE CAS 280
1. Le fonds de réduction de la pauvreté 281
1. 1. Introduction 281
1. 2. Présentation du projet 281
1.2.1. Contexte et objectifs 281
1.2.2. Fonctionnement et structure du projet 282
1.2.3. Budget et financement 284
1.2.4. Modalités et philosophie d'intervention 284
1. 3. Méthode et critères de ciblage 285
1.3.1. Sélection des Kumbans 287
1.3.2. Sélection des villages bénéficiaires 288
1.3.3. Les limites du modèle ? 289
1.3.4. Résultats du ciblage 292
1.3.5. Conclusions du ciblage du FRP 299
1. 4. Des échelles du programme 300
1.4.1. Les échelles d'analyse 300

1.4.2. Les échelles d'action 300
1. 5. Les acteurs et les réseaux du FRP 302
1.5.1. Analyse relationnelle 303
1.5.2. Stratégies spatiales et politiques des échelles 308
1. 6. Circulation et contextualisation des modèles 308
1. 7. Projectorat et gestionnariat ? 310
1. 8. Conclusions 313
2. La mise en œuvre d'une plateforme de gestion de l'aide au Laos 315
3. Une géographie de la gestion des catastrophes 327
3. 1. De l'importance d'un ciblage efficace 328
3. 2. Données de la répartition spatiale des projets de RRC 329
3. 3. Mesurer la vulnérabilité 330
3.3.1. Des difficultés de mesurer un concept multidimensionnel 330
3.3.2. Mesurer la vulnérabilité des communautés du Laos 333
4. Formulation d'un projet de RRC au Laos 349
4. 1. Contraintes temporelles 350
4. 2. Contraintes thématiques et opérationnelles 351
6. 1. Contraintes géographiques des zones d'intervention 352
6. 2. Contraintes spatiales : les échelles de l'action 353
6. 3. De l'imprévisibilité des financements 355
6. 4. Déroulement d'un projet DIPECHO 356
6.4.1. Intégrer les contraintes du contexte d'intervention 357
6.4.2. Lourdeur administrative du gestionnariat 358
6. 5. Du pragmatisme stratégique dans conception d'interventions 358
6.5.1. Un consortium pour maximiser les chances de réussite 359
6.5.2. Des dimensions stratégiques à d'autres échelles 363
6. 6. L'analyse relationnelle 364
6.6.1. Ciblage des zones d'intervention du projet DIPECHO 368
6.6.2. Au-delà du cas laotien : ciblage des interventions à Grenade 369
7. Errances au Kurdistan irakien : récit d'un échec programmé 374

PARTIE VI - CONCLUSIONS 382

1. Synthèse critique des axes de recherche 383
1. 1. Identifier les logiques de l'allocation géographique de l'aide 383
1.1.1. Le pragmatisme opérationnel comme critère clé des logiques de ciblage ? 383
1.1.2. Trois dimensions explicatives des inconsistances de planification 384

1.1.3. Entre théorie et pratique : concilier les différents niveaux de contraintes. 385
1.1.4. Limites et contraintes des approches développées 385
1. 2. Limites des données à disposition 385
1. 3. Pistes de réflexion pour l'avenir 386
2. Contextualiser les approches 388
2. 1. Expliquer la résilience des approches par modèle..... 388
2.1.1. À l'origine du mal… La prédominance de l'expertise internationale ?..... 388
2.1.2. L'absence d'outils adéquats et le poids du projectorat-gestionnarial..... 389
2.1.3. Normes du projectorat-gestionnarial et relations de pouvoir dans le système 390
2. 2. Propositions pour cerner les caractéristiques des contextes 391
2.2.1. Caractériser les profils de vulnérabilité 391
2.2.2. Une géographie appliquée du concept de lieu 392
2. 3. Pour une recherche engagée au service de la complexité 393
2. 4. Expliciter les spatialités des projets de développement..... 393
3. Contribution à la géographie du développement et limites de l'étude 396
PARTIE VII - BIBLIOGRAPHIE ET LISTE DES ILLUSTRATIONS 400
1. Bibliographie 401
2. Liste des illustrations 416

1. Remerciements

Ce travail n'aurait jamais vu le jour sans le soutien précieux de certaines personnes que je tiens à remercier ici.

Tout d'abord, le Professeur Frédéric Giraut, mon directeur de thèse, qui a fait preuve d'une patience héroïque à mon égard. Sans ses encouragements (et ses rappels à l'ordre), il y a probablement bien longtemps que j'aurai abandonné ce projet, difficilement conciliable avec ma vie de travailleur nomade, père de trois enfants et adepte des lubies passagères. C'est grâce à son soutien sans failles aussi que j'ai eu la chance de pouvoir transiter à ma guise entre les métiers du développement et ceux de l'académique. Ces aller-retour ont été un élément majeur de ma construction personnelle et professionnelle, et de la forme finale de ce travail de thèse.

Mes remerciements vont aussi, à ma compagne, Jacqueline, et à nos trois enfants, Liam, Malik et Maceo. Durant ces interminables années, ils ont eu à subir un père et un mari surmené, parfois tendu, et pas suffisamment disponible, sans ne jamais s'en plaindre. Ma dette envers eux est énorme, et je me réjouis de commencer à la rembourser.

Je tiens également à remercier toute l'équipe du Centre pour le Développement et l'Environnement de l'Université de Berne (CDE), avec qui je collabore depuis maintenant plus de deux ans sur des projets passionnants. Le CDE a fait preuve envers moi d'une grande confiance, et j'espère avoir été à la hauteur de leurs attentes. Je voudrais tout d'abord remercier le Professeur Peter Messerli, membre du juré de cette thèse, et qui a été pour moi une source d'inspiration constante depuis notre première rencontre sur les bords du Mékong il y a 6 ans. Ces premières discussions ont stimulé ma curiosité intellectuelle, et m'ont ouvert les yeux sur une façon de pratiquer la recherche pour répondre aux questions de notre époque, et à laquelle j'adhère totalement. Cette recherche s'inscrit d'ailleurs clairement dans le prolongement des travaux qu'il a effectués au Laos. À Michael Epprecht, aussi, qui fut le premier à m'ouvrir les portes du CDE en m'engageant sur des petits mandats de consultant au Laos, avant de me proposer un poste plus important sur le projet Decide Info. C'est grâce à lui que j'ai eu l'opportunité de faire mes preuves au sein de l'organisation, et notamment de partir au Burkina Faso et au Myanmar. Enfin, à Andreas Heinimann, qui m'a offert les clés d'un nouveau front du CDE au Myanmar, et avec qui je collabore depuis un an de manière presque quotidienne. J'ai énormément appris au contact de cette équipe, et suis fier et honoré d'en faire partie aujourd'hui.

Je remercie aussi tous les membres du juré, qui ont accepté de sacrifier de leur temps estival pour réviser mon travail. Le Professeur Hy Dao, président, qui a été le premier à m'introduire aux joies digitales de la géomatique lorsque j'étais à Genève. Dr Laëtitia Atlani-Duault, dont le récit des immersions dans les arcanes de l'aide au développement a été une source d'inspiration constante pour mon propre parcours, et pour la façon de le restituer dans un travail académique. Et à Christophe Gironde, avec qui je partage une passion pour le Sud-est asiatique qui malheureusement, ne s'est pas encore traduite par une collaboration directe, malgré les quelques tentatives avortées de projets en commun.

Je voudrais également remercier deux individus qui ont joué un rôle fondateur dans ma vie professionnelle, et qui ont su apporter un éclairage nouveau à ma manière d'envisager et de pratiquer mon métier. Tout d'abord, Terry Charles, Directeur général de la Croix-Rouge grenadienne, qui parcourt inlassablement les communautés de sa petite île natale depuis des décennies pour apporter soutien et solidarité. De par son charisme volcanique, son inaltérable passion, son énergie qui ne faiblit jamais malgré l'absence de moyens, et sa capacité à mobiliser et dynamiser les communautés, il reste pour moi, bien des années après avoir quitté le pays, un modèle et une source d'inspiration. Grâce à lui, j'ai compris l'importance de l'adaptation au contexte, et de penser au-delà de la logique de projet. Depuis plus d'un an, j'ai également la chance immense de côtoyer au quotidien U Shwe Thein, directeur exécutif de l'ONG birmane « Land Core Group », avec laquelle je travaille en partenariat sur le projet OneMap Myanmar. U Shwe Thein a eu plusieurs vies. Fils de paysans de la région de Mon, il a excellé dans les études, jusqu'à devenir professeur à la faculté de foresterie, où il a officié près de deux décennies, avant de travailler pour l'ONG internationale Care, en tant que personnel national, puis qu'expatrié. Il a quitté Care pour prendre les rênes du Land Core Group, qu'il est parvenu en quelques années seulement à imposer comme un acteur clé des questions liées aux terres et aux ressources naturelles dans le pays. Ces plusieurs vies lui permis de se construire une perspective intégrale sur les problèmes du développement, combinant un esprit de recherche, un pragmatisme gouvernemental, une fibre sociale et activiste, et une compréhension fine des mécanismes et logiques de l'aide. Adepte d'une pensée systémique, U Shwe Thein sait toujours apporter son éclairage unique sur questions et les défis complexes auxquels nous faisons face dans le contexte extrêmement dynamique du Myanmar en transition. Il a une compréhension inégalable des processus complexes, et s'avère être un facilitateur hors pair, capable de faire sortir du chaos le plus total des solutions et consensus inespérés. J'apprends chaque jour en étant à ses côtés, et espère un jour lui arriver au moins à la cheville.

Dans le contexte de la thèse qui suit, il est intéressant de noter en préambule que ces deux personnages hauts en couleurs, suscitent souvent des critiques virulentes de la part de nombreux représentants occidentaux des organismes de développement. Il faut dire que l'on a pas l'habitude de se faire remettre en place en propre et due forme par le représentant d'une petite organisation locale…

Je remercie également les membres de ma famille, qui ont apporté leur soutien logistique, psychologique et matériel quand c'était nécessaire. Mes frères, Loïs et Martin, pour la stimulation intellectuelle permanente, l'exploration ininterrompue de nouveaux champs de savoir et de bêtise, et les engueulades à table lors des trop rares occasions où nos chemins de voyageurs invétérés se croisent. Et bien sûr, mes parents, qui ont su nous aider à devenir des êtres curieux, intéressés, solidaires et heureux dans la recherche de nos parcours respectifs.

Enfin, je tiens également à remercier toutes ces personnes qui ont bien voulu m'accorder de leur temps pour répondre à mes questions, et sans qui, cette recherche n'aurait pas été possible.

2. Préambule

En parcourant des yeux le cahier des charges du poste que l'ONG internationale m'offrait, je fus pris d'un étrange sentiment mêlé de fierté et d'angoisse. Fierté de me retrouver propulsé chef de projet, amené à diriger une équipe répartie sur deux pays, à gérer un budget de plus d'un demi-million d'euros, à parcourir des étendues semi-désertiques du Sahel – rendues aujourd'hui inaccessibles par quelques illuminés enturbannés - avec une gourde, un GPS et un ordre de mission internationale. Un peu nerveux, aussi, car hormis les couloirs rassurants de l'université, le doux confort de mon biotope d'origine, mes modestes emplois d'étudiant et quelques errances sac au dos pour combler mon mal d'aventures de jeune occidental, je n'avais pour ainsi dire aucune expérience un tant soit peu sérieuse à faire valoir pour justifier de cette soudaine ascension sociale. Le costume me sembla un peu large pour mes frêles épaules.

En bon héritier d'une tradition humanitaire vieille d'un demi-siècle, j'arrivais donc quelques semaines plus tard dans la fournaise malienne, armé de ma bonne volonté, de mon lot d'idées reçues sur mon pays d'accueil et sur le développement, et de ma ferme intention de contribuer, même de la plus modeste manière, à l'amélioration des conditions locales. Bien qu'un stage, transformé en mandat de consultant pour l'Organisation mondiale de la santé à Genève l'année précédente m'avait donné un premier aperçu des métiers de l'aide internationale, c'était là la première fois que je foulais le sol d'un pays étranger en qualité de professionnel, et que j'intégrai officiellement la guilde des coopérants. Féru de voyage j'avais essayé d'orienter mon parcours universitaire de manière à pouvoir travailler à l'étranger dès l'obtention de mon diplôme. Que le voyage devienne mon mode de vie. Et voilà enfin que mon rêve se réalisait.

Mais, cette arrivée en terre promise fut marquée par quelques surprises.

En premier lieu, la découverte du milieu expatrié, et plus particulièrement des cercles des employés des organismes de développement. Divers et hétéroclite, bien entendu ; ne tombons pas dans le cliché. Et donc inclassable, probablement. Néanmoins, je fus frappé de rencontrer certaines personnes qui avaient passé plus d'une décennie dans diverses contrées africaines, mais qui semblaient totalement désintéressées par celui dans lequel elles se trouvaient à présent. Était-ce là une usure progressive qui s'installe en chacun à mesure que l'on voit les nouveaux pays défiler à travers les fenêtres de nos bureaux climatisés ? L'érosion naturelle d'une naïveté originelle, qui finit immanquablement par rejeter les illusions dans le cours principal d'un pragmatisme cynique, nourri d'années de frustration professionnelle et de prise avec la réalité ? Il me faudrait encore quelques années pour pouvoir y apporter ma propre réponse. En attendant, je regardai avec surprise ces personnes qui ne parlaient pas un mot de Bambara, fréquentaient invariablement les mêmes lieux où se regroupaient leurs semblables, râlaient à l'idée de devoir partir sur le terrain, et, pour certains, déblatéraient sans vergogne sur les travers congénitaux des autochtones. En somme, ces personnes semblaient souffrir du fait de vivre cet « ailleurs » que je recherchais tant. Je me demandais alors ce qui pouvait bien les pousser à exercer un tel métier, dont le fait d'être en poste à l'étranger constitue l'une des caractéristiques

incontournables. Ce ne sont quand même pas les opportunités de carrières qui manquent ! Et surtout, je m'interrogeais: comment peut-on exercer correctement sa fonction, sans tenter de comprendre la réalité dans laquelle on se trouve.

Mes études, mes relations sociales et mes modestes voyages m'avaient sensibilisé à l'altérité culturelle, à ses apports et à ses difficultés d'appréhension. C'était bien là d'ailleurs l'une de mes principales motivations de voyageur : partir à la découverte. Essayer de comprendre les autres types de rapports au monde. Jouir des différences, mais encore plus des similarités qui se cachent pudiquement derrière le voile d'un exotisme qui relève davantage de la représentation et de la mystification que d'une véritable altérité. Le travail de développement local est indéniablement complexe. Chacune de mes expériences dans le domaine par la suite n'a fait que le confirmer. Chaque lieu est différent. Chaque communauté obéit à des logiques qui lui sont propres. Les imprévus sont nombreux, et les contraintes logistiques souvent lourdes. Il me semble donc que pour essayer d'accompagner le développement d'un lieu, d'un groupe, il est nécessaire de pouvoir acquérir une compréhension fine du contexte, de parvenir à en percevoir les faiblesses, mais aussi les forces, les enjeux et les opportunités et de savoir s'y adapter. Et tout ceci ne peut se faire qu'au prix d'un investissement personnel important, d'une humilité, d'une volonté d'apprendre, de se décentrer, de ne pas juger les faits et mesurer les situations uniquement en fonction des référents culturels qui nous sont propres.

Si jusqu'aux années 1980, les métiers du développement – qui d'ailleurs n'étaient généralement pas considérés comme des métiers à proprement parler – faisaient appel à un véritable don de soi pour les quelques braves qui partaient à l'aventure sans filet de sécurité, il en est aujourd'hui tout autrement. Et même avant cela, l'on pourra dire ce que l'on veut des Colons – et j'espère que le reste de ce travail ne laissera planer aucun doute sur mes positions quant à l'aventure coloniale et l'héritage désastreux qu'elle a laissé le plus souvent – mais il fallait indéniablement un certain courage à un fonctionnaire belge du début du 20ème siècle pour quitter sa grise mais confortable Bruxelles pour partir à la conquête de l'immensité verte du Congo, sachant que plus d'un tiers d'entre eux n'en reviendrait pas vivant (Reybrouck 2012). Le milieu s'est professionnalisé, dit-on. Les incartades temporaires se sont transformées en missions officielles, en postes, régulés par des termes de référence, des grilles salariales, des conventions patronales, des règles de sécurité, et des avantages à l'expatriation. Car c'est bien cela qui m'a frappé aussi. Moi qui partais pour l'aventure, la fleur au fusil, suscitant sur le visage dubitatif de mes proches une moue teintée de respect et d'incompréhension face à cet élan altruiste qui me poussait, pour d'obscures raisons, à quitter mon cocon pour des terres hostiles en proie aux maladies et autres dangers de l'Afrique profonde, je me retrouvais finalement dans un des pays les plus pauvres du monde, tout en jouissant d'un confort de vie qui m'était inhabituel. Je vivais dans la maison commune de l'organisation, dotée d'une piscine. Protégée nuit et jour par un service tournant de gardiens jouant aux dames sur le perron, et trop nombreux pour que je ne puisse jamais mémoriser tous leurs prénoms. Nettoyée de fond en comble, en flux tendu par Aïcha, notre dévouée femme de ménage, grâce à qui je retrouvais chaque soir une chambre immaculée et un lit

fait au carré. Et il ne fallut guère longtemps pour que commence à pointer sous ma chemise une bedaine naissante, alimentée sans relâche par l'abondante et savoureuse nourriture, principalement occidentale, préparée avec soin par Paul, notre cuisinier dogon, pendant que dans le Sahel environnant, se multipliaient les crises alimentaires et grimpaient les taux de malnutrition infantile. Salif et Wahad, eux, se chargeaient de nous amener à bon port dans un confortable 4x4 climatisé, du haut duquel nous dominions la route de latérite, cabossée, peuplée d'animaux, de bicyclettes aux roues voilées, de vendeurs à la sauvette, de taxis jaunes à l'agonie, venus finir leur déjà trop longue existence européenne sur le continent africain, cimetière des carcasses métalliques trop dangereuses pour nos belles avenues européennes.

Bien sûr, il en est tout autrement pour bon nombre d'entre nous. La tribu des humanitaires et des développeurs, qui sont envoyés au front, dans des lieux reculés et qui ne bénéficient pas de ce confort matériel. Bien sûr, de nombreux travailleurs du développement et de l'humanitaire vivent dans des milieux hostiles, parfois même très dangereux, et prennent de véritables risques pour exercer leur métier. Récemment encore, certains humanitaires ont même payé de leur tête leur outrecuidant altruisme. D'autres, encore, travaillent pour de petites organisations condamnées à monter des projets avec des bouts de ficelle, sur la base de différentes formes de volontariat et de financements ponctuels et contraignants. Bien sûr, nombreux sont ceux qui exercent sur la base d'authentiques convictions. Bien sûr, il ne faut pas oublier tous les employés locaux, qui font tourner la machine au quotidien, mais qui ne bénéficient généralement pas de conditions particulièrement avantageuses. Donc non, bien sûr, le milieu du développement international ne se résume pas à un ramassis d'êtres cyniques, roulant en grosses voitures tambour-battant vers leur ascension professionnelle et la constitution d'un solide compte épargne. Mais il n'en demeure pas moins que beaucoup d'entre nous bénéficient de conditions de vie et de salaires nettement plus avantageux que ce à quoi nous pourrions aspirer dans nos pays d'origine. Sans occuper de poste particulièrement prestigieux, je gagnais à 30 ans autant que mon père, psychiatre en dernières années de carrière, au sommet des annuités que prévoit sa profession exercée dans la fonction publique, tout en habitant dans un pays où le coût de la vie est nettement inférieur.

Au-delà de l'aspect pécuniaire et matériel, les métiers du développement procurent un accès accéléré aux responsabilités. Comme moi lors de ma première mission, de nombreux jeunes professionnels, souvent occidentaux, se retrouvent propulsés à la tête d'équipes locales parfois considérables, jonglant avec des budgets impressionnants, ou jouissant du statut que peut offrir l'association à une organisation prestigieuse. Il faut bien le dire, tout cela peut être très grisant lorsque l'on démarre une carrière professionnelle. Donc oui, le fait de s'engager dans les métiers du développement peut répondre à des motivations qui ne relèvent ni d'un altruisme désintéressé, ni d'une soif d'horizons lointains, mais de considérations carriéristes ou d'une simple rationalité économique.

Si de plus en plus d'organisations tendent à favoriser la responsabilisation de leurs cadres locaux, rares sont celles qui n'incluent pas de personnel expatrié aux postes de direction. L'expatrié constitue ainsi une caste à part dans le sys-

tème, tant du fait de son traitement spécial que de son autorité (Mukasa 1999). Très tôt au cours de ma première mission, je me suis senti mal à l'aise avec cette réalité, et confronté au dilemme moral de travailler dans deux des pays les plus pauvres de la planète (alors dans les cinq plus mauvais scores de l'indice de développement humain - IDH), au service du développement local, et de jouir de conditions plus que confortables et d'un personnel pléthorique à mon service. Très vite, ce malaise initial s'est transformé en questionnements sur les fondements mêmes de cette idée d'aide au développement, et du système bien établi et régulé auquel elle a donné naissance et qui ne cesse depuis de s'épanouir.

Au bout de quelques mois sur place, l'organisation pour laquelle je travaillais communiqua en interne les résultats d'une étude à base participative visant à identifier les besoins les plus importants des populations cibles du nord du pays. C'est une zone aride dans laquelle les éléments de base tels que l'accès à l'eau de consommation courante et à l'alimentation sont des défis de tous les jours. Alors, quand j'appris que les résultats de l'enquête montraient que le téléphone portable était identifié par la grande majorité des participants comme la priorité numéro un, avant l'approvisionnement en eau potable ou en soins de base, je ne pus m'empêcher de commencer à regarder certains de nos projets avec une certaine suspicion. Ils veulent des téléphones portables, et nous leur donnons des savonnettes pour apprendre à se laver les mains après avoir déféqué. Bien sûr, ce geste d'apparence si simple peut, paraît-il, sauver des millions de vies à travers le monde, et mérite donc que l'on s'y intéresse, voire que l'on y investisse de l'énergie. Mais est-ce que cela nécessite pour autant d'envoyer de coûteux travailleurs expatriés ? Ne peut-on pas trouver des options moins onéreuses et plus adaptées aux besoins de sensibilisation ? Bien sûr, le fait que le téléphone apparaît prioritaire sur l'ensemble des besoins que nous estimons primaires - à juste titre puisqu'ils sont directement liés à la survie même - provoque en nous une forme d'incompréhension. Dans ce cas précis, le réflexe collectif fut de balayer cette absurdité, cette « aberration statistique » et de continuer à distribuer des savonnettes et des brochures de sensibilisation. Mais au final, qui est-on pour juger de ce qui est recevable ou pas en matière de développement ? Qui est-on pour venir dire aux gens non seulement ce qu'ils doivent faire, mais aussi ce que sont leurs besoins et comment ils doivent s'y prendre pour les satisfaire ? Sont-ils trop stupides pour le savoir eux-mêmes ? Sommes-nous omniscients au point de savoir tout mieux que tout le monde ? En quoi le type de savoir que nous appliquons et les représentations associées méritent-ils d'être jugés supérieurs à celles que l'on retrouve dans ces zones éloignées et malmenées par une nature pingre et sans pitié ? Et, dans le prolongement direct de ces réflexions initiales, est-ce que l'entreprise développementaliste telle qu'elle est déclinée dans le cadre de l'aide internationale contemporaine n'est pas la suite directe de la rhétorique du progrès des peuples qui servit il n'y a pas si longtemps que cela à légitimer le projet colonial, comme le soutient Gilbert Rist (1996) ?

Au-delà de ces considérations liées à l'expérience de l'expatriation et du rôle d'expert international, la seconde chose qui m'a immédiatement frappé lors de mon arrivée fut la densité d'acteurs extérieurs à l'œuvre. Travaillant à cheval entre le Mali et le Niger, je passais alors au moins une semaine par mois à Niamey. Le

Niger sortait alors tout juste d'une crise alimentaire majeure, pour une fois largement relayée par les médias. Face aux images insoutenables d'enfants faméliques qui envahirent les télés du monde entier, les bourses des familles occidentales s'étaient momentanément desserrées, relayées par leurs gouvernements. Une fois n'est pas coutume, les flux financiers conséquents arrivaient jusqu'à ce coin aux marges du monde. Dans les rues ensablées de la capitale, l'on voyait circuler de nombreux véhicules tout-terrain tapissés d'ostensibles autocollants à la gloire d'ONG, d'agences onusiennes, ou de bailleurs de fonds. Partout, ces panneaux avec ces mêmes symboles criant de la générosité de la communauté internationale : « Ce pont a été construit avec le soutien de… ». « Ce puits est généreusement offert par… », Etc. Comme si tout ce qui pouvait sortir de cette foutue terre aride ne pouvait être dû qu'à l'aide internationale. Et, dans cette abondance d'acteurs et de signes ostentatoires de leur présence, et en l'absence apparente d'un système de coordination efficace, il était difficile d'y voir clair. À l'époque, ma mission principale consistait à mettre en place un système d'alerte précoce pour les crises alimentaires dans les régions désertiques du nord, peuplées par des groupes de pasteurs nomades ou transhumants. Pour arriver à nos fins, je devais initier et animer de nombreux partenariats : avec les acteurs de la recherche, pour le développement des méthodologies ; avec les agences gouvernementales, pour le transfert de compétences, et avec les autres organisations qui travaillaient sur les questions de sécurité alimentaire, pour la cohérence d'ensemble et l'intégration de notre apport dans les dispositifs en place. J'ai pour cela passé mes premières semaines à parcourir la ville, de rendez-vous en réunions, exposant mon projet, essayant de comprendre qui faisait quoi, où et comment ? Au fur et à mesure de cette exploration, je voyais s'élargir inexorablement le fossé entre le document de projet que l'on m'avait transmis, résultat d'une mission d'évaluation probablement trop courte effectuée par un consultant externe, et la réalité du terrain et des initiatives en cours. Je devais donc m'approprier cet objet aux contours flous et mal calibrés, pour le faire rentrer dans la réalité qui se présentait à mes yeux. Malgré les innombrables rencontres effectuées au cours de cette période que j'aime à qualifier ironiquement de « tiers-mondaine », je semblais toujours avoir un train de retard sur la situation. Les informations passaient par bouche-à-oreille, sans mécanisme clair de centralisation. Une année plus tard, il m'arrivait encore de découvrir des projets qui pourtant entreprenaient des activités si ce n'est totalement similaires, au moins largement comparables, et qui, par conséquent, offraient de forts potentiels de collaboration dans le meilleur des cas, ou de duplication intolérable dans le pire.

Quelques années plus tard, alors que j'étais en poste à Grenade, État archipel constitué de trois îles à l'extrême sud de l'arc antillais, je fus surpris de constater que la même chose m'arrivait à nouveau. Mais dans un pays de 90 000 habitants cette fois ! Et où, contrairement au Niger, les ONG internationales étaient pratiquement absentes, puisque j'en étais l'unique représentant permanent. Depuis des mois, j'arpentais les rues de St Georges, la minuscule capitale de ce minuscule pays, pour promouvoir le projet de développement d'une méthodologie de cartographie participative qui me tenait particulièrement à cœur. J'en parlais abondamment à tous ceux qui avaient le malheur de croiser ma route. Mais il fallut que mon fils de 3 ans parte à toutes jambes dans la salle d'embarquement

de l'aéroport Maurice Bishop, que ma compagne lui court après et qu'elle engage la discussion avec une jeune femme vers laquelle il s'était réfugié, pour que j'apprenne qu'elle était en mission dans le cadre d'un projet de… cartographie participative à Grenade. Elle s'apprêtait en fait, en toute bonne volonté à engager des ressources financières et humaines considérables dans une initiative qui n'avait plus guère de sens, puisque nous avions déjà largement pavé la voie. C'est donc hors de tout cadre institutionnalisé, par un improbable concours de circonstances, que nous avons pu joindre nos forces dans une entreprise commune.

Ce problème de manque généralisé de coordination, que toutes mes expériences suivantes allaient confirmer, semblait donc un élément structurel de l'aide au développement. Une caractéristique du système, qui débouche immanquablement sur de la fragmentation, et du gaspillage de ressources et d'énergie. Dès lors toute une série de questions se pose : est-ce une conséquence inévitable de l'abondance des initiatives et des acteurs ? Est-ce une cause des dysfonctionnements et des échecs de bien des entreprises de développement ? J'apprenais bien plus tard que ces réflexions initiales que je menais laborieusement au grès de mes déconvenues depuis le Sahel coïncidaient dans le temps avec l'élaboration de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui marque la cristallisation de ces questions dans le discours global sur l'aide du développement. Mais si malgré les déclarations d'intention de la communauté internationale, la situation reste chaotique, ne faut-il pas aller chercher les causes dans les fondements même de la façon dont l'aide au développement est gérée et conçue ?

Au cours des années qui ont suivi cette première expérience sahélienne, j'ai effectué de nombreux aller-retour entre l'université de Genève, où j'occupais de manière discontinue un poste d'assistant de recherche et d'enseignement au département de Géographie et environnement, et le monde de la pratique du développement, à travers de nombreuses missions pour divers organismes internationaux qui m'amenèrent en Afrique, en Asie et aux Caraïbes, au Moyen-Orient, en qualité de coordinateur de projet, de représentant pays, de consultant indépendant et de chercheur. Ces expériences variées m'ont permis de côtoyer les différentes échelles du développement : de l'informel le plus total dans des communautés reculées jusqu'aux conférences internationales et autres réunions ministérielles les plus guindées et protocolaires. J'ai mangé des morceaux de chèvre du désert grillés et du lait de chamelle dans les calebasses communes des populations touarègues dans les confins sahariens, et à la table du Premier ministre de Grenade. Dans ce contexte, entre plusieurs mondes, j'ai trouvé passionnant de voir comment les questions et les problématiques sont transférées d'un échelon à l'autre, et ce faisant, de constater les différences parfois extrêmes dans les termes du débat selon que l'on se situe du côté de la pratique ou de la conception, ou selon que l'on se situe plus ou moins proche du terrain. D'un côté du spectre scalaire, la formulation de recommandations, de bonnes pratiques, de méthodologies et de leçons apprises sur la base de retour d'expérience ; la recherche d'universalisme, d'objectifs communs, de généralisation. À l'autre bout, la rugosité du terrain, qui fait que rien ne marche comme ceux d'en haut avaient anticipé ; qui pousse à une constante remise en question de ce que l'on pensait acquis ; qui tord le cou aux modèles génériques et aux solutions préfabriquées.

Cette rugosité qui fait que l'on se retrouve en permanence dans l'improvisation malgré tous les manuels et les directives qui prennent la poussière sur nos étagères, et les échos encore tout chauds des recommandations universalistes proclamées à longueur de Powerpoint dans les salles climatisées des sommets internationaux. Et entre ces deux extrêmes, un va-et-vient permanent, formel comme informel, dans lequel les expériences de terrains remontent vers les décideurs, participent de la reformulation de la rhétorique et du paradigme d'action, donnant lieu à de nouvelles recommandations, politiques, normes et modèles, qui à leur tour redescendent jusqu'au terrain à travers la mise en œuvre de projets, d'actions, de politiques. Et dans cette danse permanente et foisonnante, le monde du développement évolue dans un état de questionnement continu, tiraillé entre des forces qui parfois s'opposent. On y rencontre des débats stimulants, des remises en cause chroniques, des innovations étonnantes. En voyant naître, fleurir, mourir et parfois renaître des idées ou des concepts, et en constatant l'impact que cette valse sans fin peut avoir sur la structuration des modes de gouvernance, sur la façon de penser et de faire du développement, sur les outils à disposition, j'ai développé une profonde curiosité pour ce que le géographe français François Molle appelle avec tant de justesse « l'épidémiologie des concepts » (Molle et al. 2009). En particulier, mon intérêt s'est cristallisé sur l'impact de ces pandémies sur le quotidien, sur la pratique du professionnel du développement, et au final, sur les populations qui bénéficient de l'aide.

En tant que praticiens du développement local, et ce dans la plupart des secteurs d'activités, nous avons à disposition une quantité considérable de documents, notamment des guides techniques, manuels, retours d'expérience, censés nous aider à concevoir et mettre en place nos activités. Si chaque organisation a tendance à développer ses propres outils pour des questions de visibilité institutionnelle, ils sont généralement basés sur des concepts similaires ou proches. Pour avoir eu recours à ces ressources un grand nombre de fois, j'ai pu constater qu'une application à la lettre ne pouvait que très rarement se traduire par des résultats satisfaisants. Ces guides sont tout à fait utiles, dans la mesure où ils donnent des pistes, amènent à certaines réflexions, proposent des outils, mais, sans une mise en contexte de leur contenu, ils ne représentent en rien une garantie de succès. Parfois même, ils représentent une garantie d'échec. Au cours de mes expériences de ce type, j'ai été amené à travailler de manière approfondie dans plus de 50 communautés dans 5 pays différents. Et à chaque fois, nous avons dû réinventer au moins en partie notre outillage. Sans pour autant que le succès ne soit toujours présent à la sortie.

La nécessité de s'adapter au contexte est largement admise. Bien sûr. Mais comment s'y prendre alors que les postes à responsabilités sont majoritairement occupés par des personnes extérieures à ces contextes, et qui, par conséquent, en ont une compréhension limitée ? Quels sont les déterminants contextuels qui exercent une influence sur la transférabilité des méthodes ou des diagnostics d'une zone d'intervention à une autre ? Est-il possible d'identifier des récurrences entre divers types de contextes qui permettent de monter en généralité et donc de pouvoir faire l'économie de longues et coûteuses études interdisciplinaires autrement nécessaires pour pouvoir appréhender la spécificité de chaque site d'in-

tervention ? Quels sont les outils de diagnostic à notre disposition pour parvenir à prendre en compte cette complexité des lieux dans nos approches ? Autant de questions que la pratique n'a cessé de placer devant mes yeux, mais auxquelles je n'ai jamais eu le temps de pouvoir tenter de contribuer à une réponse sérieuse, trop happé que j'étais par les obligations de ces postes qui représentent à chaque fois une masse considérable de travail et de pression.

J'ai toujours exercé ces métiers du développement avec grand enthousiasme, et trouvé dans ma pratique professionnelle une source de satisfaction qui ne s'est jamais tarie. Néanmoins, l'ombre des dilemmes moraux quant à la finalité de notre action, quant aux fondements mêmes de l'entreprise développementaliste, quant au rôle de l'expert international dans la configuration développementaliste n'a jamais vraiment quitté le ciel autrement sans nuages de mon esprit. Ces questions de fond, auxquelles se sont peu à peu mêlées celles plus pratiques sur la façon d'améliorer la portée et le sens de notre action, sont à l'origine d'une curiosité grandissante qui ne pouvait plus raisonnablement se satisfaire d'un jonglage intellectuel approximatif avec des observations ponctuelles, des appréciations déductives, des intuitions fragmentées, et de généralisations outrancières sur la base d'anecdotes sans liens les unes avec les autres. Il me fallait aller plus loin. Essayer de systématiser mes réflexions. Explorer dans quelles mesures mes intuitions embryonnaires trouvaient un écho ou pas dans les travaux des différents chercheurs. Remettre à plat les nombreuses questions résultant de frustrations professionnelles. Et c'est de là qu'est née cette thèse, et qu'elle s'est épanouie au fil des années, au grès de mes aller-retour entre les couloirs rassurants de l'université et les horizons exaltants du travail de terrain. Il ne sera donc pas trop étonnant pour les lectrices et lecteurs d'y trouver parfois une sorte de mélange des genres, qui se nourrit tantôt d'analyses systématiques formelles, de recours aux données ou à la littérature académique, mais qui s'autorise tantôt aussi à faire quelques détours par des observations ou des anecdotes plus ponctuelles, par des pistes de réflexion à plus faible teneur théorique, mais qui je l'espère, pourront apporter un peu de vie dans les pages parfois arides et indigestes qu'impose l'exercice. Qu'on me pardonne d'avance, donc, d'invoquer par exemple dans ce travail, même s'il porte principalement sur le Laos, le rôle des héritiers musicaux de Bob Marley dans la globalisation d'une forme culturelle endémique. Que je fasse appel de temps à autre à des brèves de comptoirs tombées dans mes oreilles de manière aléatoire au détour d'une bière avec des acteurs du développement à Bamako, au Kurdistan irakien, à Kingston ou à La Paz.

La thèse qui résulte de ces années de cogitation n'est clairement pas de celles dont les auteurs font preuve d'une capacité à se concentrer exclusivement sur un sujet unique et précisément circonscrit. Certains jugeront probablement qu'elle part dans tous les sens, qu'elle manque parfois de cohésion, et qu'elle intègre des dimensions trop éloignées les unes des autres. Je suis conscient de ce risque. Et si cela résulte effectivement de certaines de mes limitations personnelles quant à ma capacité intellectuelle à structurer une recherche, j'y vois également deux qualités : celle de mettre à contribution un corpus hétérogène d'expériences empiriques de l'intérieur de l'industrie du développement ; celle aussi d'établir des ponts entre différentes dimensions de l'entreprise développementaliste, résultat

auquel une étude très spécialisée ne pourrait probablement pas aboutir. Je vois cette thèse comme une étape, dans ma carrière et dans ma réflexion qui passe par une contribution scientifique à certaines questions clés des development studies. J'ai l'intention de poursuivre ce parcours à cheval entre recherche et mise en œuvre. À l'heure où j'écris ces lignes, je travaille avec le Centre pour le Développement et l'Environnement de l'Université de Berne, pour lequel je suis en charge de la gestion du bureau que nous venons d'ouvrir au Myanmar, et de la coordination d'un vaste de projet développement avec un horizon de financement de 8 ans, qui inclut de larges pans d'activité de recherche. Cet emploi me permettra de poursuivre mon activité professionnelle, tout en continuant d'explorer et de tenter de comprendre les méandres du système de l'aide au développement à partir d'un nouveau point d'observation originale.

Le fait de mener ce travail de thèse par intermittence en délaissant le milieu académique pour de longues durées à trois reprises, pour y revenir, enrichi d'expériences de terrain et d'innombrables interrogations, a bien entendu aussi eu pour conséquence directe de rallonger quelque peu le processus. C'est donc au total sept ans de ma vie qui se seront déroulés sous le signe plus ou moins pesant du doctorat. Bien sûr, j'ai parfois dû mettre de côté le travail concret de la thèse pendant de longs mois, voire plusieurs années, pour me consacrer pleinement au défi des différents postes que j'ai occupés. Mais à aucun moment, ma disposition mentale ne s'est complètement détachée d'une dynamique de recherche. À chaque fois que je quittais l'université pour m'en aller parcourir le monde, c'était avec l'idée d'y revenir. Chacune de ces expériences a représenté pour moi l'occasion de tenter de décrypter les mécanismes, de déconstruire les discours et les idées orthodoxes, et de mettre nos actions en perspective avec les avancées académiques sur lesquelles je m'assurais de garder un œil vigilant. J'ai parfois accepté des propositions de consultance pour la seule raison qu'elles me permettaient d'accéder à de nouvelles connaissances, à l'ouverture de nouvelles orientations de ma réflexion sur des aspects que je ne connaissais pas.

Cette inclinaison de l'esprit m'a donc fait vivre pendant toutes ces années presque comme un « agent double », dans une position permanente de participation observante, sur laquelle je reviens plus en détail au chapitre 2. Il en résulte donc que je tire une partie du corpus empirique de ma recherche de cette immersion sous couvert. Il en découle également que mes hypothèses et mes intérêts de départ en sont venus à évoluer considérablement à mesure que je m'engageais sur des chemins m'éloignant encore davantage de mon sujet de thèse initial et de mon étude de cas. Les contours de ma recherche sont devenus des objets mouvants et dynamiques, parfois difficiles à suivre pour mon entourage, pour mon pauvre superviseur dont le soutien ne s'est malgré tout jamais démenti, et pour moi-même, qui ne suis pas encore tout à fait certain de bien cerner les limites de cet objet que vous tenez entre vos mains.

« Modèles spatiaux et reconfigurations scalaires : du bassin versant à la gestion communautaire des eaux du Mékong ». Voilà le titre du sujet de thèse que j'ai déposé à l'Université de Genève en juin 2009 ! Mais, ce qui devait au départ être une belle route, droite et bien goudronnée, se transforma au fil des années en un chemin sinueux et capricieux, empruntant des pentes escarpées et traversant

des jungles hostiles. D'un point de vue personnel, d'abord, avec la naissance de Malik, Liam et Maceo, mes trois garçons aujourd'hui âgés de 7 et 5 ans (oui, des jumeaux !). Cette explosion démographique aussi rapide que soudaine ne manqua pas de générer une certaine urgence par rapport à mon évolution professionnelle. C'est en partie ce qui me poussa à m'écarter, du moins temporairement, des couloirs académiques pour accepter plusieurs postes dans des projets de développement aux Caraïbes, en Afrique, au Moyen-Orient, puis en Asie.

Du point de vue thématique, aussi, ma plongée de cinq ans dans le domaine de la gestion des risques de catastrophe m'a fait constater que la compréhension d'un milieu professionnel, des paradigmes qui le portent, des dynamiques qui le traversent, des enjeux qui le défient, est un processus chronophage, qui requiert un accès prolongé aux personnes clés, aux débats en cours, aux logiques des projets, au fonctionnement du jeu d'acteurs. Et, quand bien même la question de la gestion des eaux demeurait d'un grand intérêt pour moi, tant en termes de perspectives professionnelles que de défi intellectuel, il devenait chaque jour un peu plus clair que je ne pourrais l'aborder qu'en surface, de l'extérieur, d'un point de vue abstrait et désincarné. Ayant eu accès aux clés qui m'ont ouvert les portes d'autres milieux, il devint donc pour moi préférable de réduire significativement le centrage thématique de la ressource hydraulique vers celui du développement local, à travers, mais pas exclusivement, les projets de gestion de risques de catastrophes. Les questions fondamentales restaient à peu près les mêmes, mais l'angle d'approche, entremêlé à mon parcours extra-muros, opérait un revirement progressif, qui me permettait d'ajouter à l'analyse des dispositifs en place et des discours, celles des modalités et des contraintes de la mise en œuvre.

Quand j'arrivais enfin au Laos pour réaliser mon terrain accompagné de mes trois enfants, j'étais fermement résolu à plonger corps et âme dans la finalisation de ce travail engagé 4 ans auparavant, et qui avait déjà bien trop souffert des innombrables rebondissements de la vie instable et imprévisible de son futur, et encore hypothétique auteur. J'arrivais finalement à Vientiane dans le cadre de ma participation à temps très partiel (30 %) sur un projet de recherche sur la gouvernance des terres. Mais une fois encore, et cette fois-ci pour des questions budgétaires, j'ai été happé par d'autres activités. Voyant que mon taux d'engagement était très loin de répondre aux besoins financiers d'une famille de cinq personnes, je lançais une activité de consultant indépendant pour le compte d'ONG et de centres de recherche. Et si les nombreux mandats effectués au cours des trois ans qui suivirent nous permirent de subsister convenablement et m'aidèrent clairement à mieux cerner le contexte du développement du pays, la situation tourna rapidement une fois de plus au désavantage de ma thèse, que ma charge très lourde de travail m'obligea à remettre au garage. Heureusement, elle y avait ses habitudes. Mais cette fois-ci, ce serait de manière définitive. Une thèse avec trois enfants en bas âge, une activité professionnelle extrêmement prenante et stressante : c'en était trop. Le contexte était trop défavorable. Il était temps de jeter l'éponge et de passer à autre chose. Si mon directeur de thèse n'était pas venu à ce moment-là à Vientiane dans le cadre d'un colloque et ne m'avait pas encouragé avec un enthousiasme que j'avais perdu depuis longtemps déjà, il y a fort à parier que mon embryon de thèse serait parti vers l'aval, dans les eaux

boueuses du Mékong. Je l'en remercie aujourd'hui.

Il me fallut encore un an pour me mettre enfin à la rédaction. En près de 6 ans à parcourir le monde avec ces questions en toile de fond, j'avais accumulé une quantité d'observations, d'informations et de données qu'il fallait que je mette à contribution d'une manière ou d'une autre, que je les considère comme partie intégrante de mon corpus. Au stade où j'en étais, il n'était plus question que ce soit la thématique de ma thèse qui définisse ma vie, mais plutôt ma thèse qui épouse les courbes imprévisibles de mon existence.

Dans l'exploration d'un terrain, on ne trouve pas forcément ce que l'on cherche. Bien des éléments se dérobent à nos sens. Nous devons donc nous adapter en permanence à ce que la recherche de terrain veut bien nous révéler de la réalité parfois si pudique. Que ma recherche soit vissée aux contours de mon parcours, c'est aujourd'hui un fait et une nécessité. L'enjeu, dès lors, est que chacune des expériences qui ont marqué ces années puisse apporter un éclairage, une brique, même modeste, dans la construction d'une compréhension itérative et dynamique des logiques de l'aide au développement. Et tant pis si certaines tentatives se sont incontestablement soldées par un échec. Tant pis si certaines pistes ont amené à des bras morts endoréiques, et n'ont jamais atteint la mer. Le processus, à lui seul, a été riche en enseignements et en valait la peine. Et si vous lisez ces lignes, c'est que je suis finalement arrivé à destination…

Bonne lecture !

PARTIE I
INTRODUCTION ET PROBLÉMATIQUE

1. Introduction

« Qu'est-ce qui cloche avec l'aide au développement ? » s'interrogent à raison Gibson et ses collègues (2005) face aux torrents de critique qu'elle suscite, depuis longtemps déjà, aussi bien dans les médias que dans l'opinion publique ou les cercles académiques. Tout le monde est mis au banc des accusés : les bailleurs de fonds, les ONG, les agences onusiennes, les professionnels du secteur, et parfois même les pays bénéficiaires et leurs populations. En effet, après bientôt 70 ans d'interventions, pour un volume financier total estimé à près de 5 000 milliards de dollars (Kimura et al. 2012 ; Tierney et al. 2011), force est de constater que les résultats de tous ces efforts peinent à convaincre. Partout des voix s'élèvent pour demander des comptes. L'aide n'est parvenue à rayer de la carte ni la malnutrition, ni les grandes épidémies dignes d'un autre siècle, ni les nombreuses poches de sous-développement chronique qui défigurent l'espace monde. Elle peine à démontrer de manière convaincante un impact sur la croissance macroéconomique des pays bénéficiaires (Burnside & Dollar 2000 ; Easterly 2008 ; Howes 2009 ; Williamson 2010) ; elle entretient des systèmes de rentes qui maintiennent des élites corrompues au pouvoir (Bebbington & McCourt 2007; Easterly 2008; Easterly & Williamson 2011; Findley et al. 2011 ; Gibson et al. 2005a ; McCourt & Gulrajani 2010; Moyo 2010 ; Williamson 2010 ; Tierney et al. 2011) ; elle génère des formes de dépendance chez les individus et les groupes ciblés (Catterson & Lindahl 1999; Phraxayavong 2009) ; elle est un outil parmi d'autres des stratégies géopolitiques des puissances occidentales ou émergentes (Phraxayavong 2009 ; Guégan 2005 ; Dreher et al. 2011) ; elle n'est qu'un prolongement de la pensée du progrès qui servit il n'y a pas si longtemps encore à justifier les atrocités du projet colonial (Altbach 1977; Rist 1996; Escobar 1988).

Mais malgré toutes ces critiques qui ressortent d'approches néomarxistes dépendantistes ou de type foucaldienne gouvernementalistes, le volume global de l'aide au développement ne cesse de croître, les projets de proliférer en certains lieux de la planète, et le monde de se complexifier sous les impulsions sans relâche de la mondialisation. Plus que jamais, donc, le besoin ne se fait sentir d'avoir à disposition des outils d'analyse qui permettent de décrypter les réalités et les enjeux complexes du développement, et de les intégrer pleinement dans le nécessaire travail de reformulation des manières de penser et de mettre en l'œuvre l'aide au développement.

Dans un monde en profondes mutations, où les trajectoires de développement apparaissent infiniment diverses, spécifiques et complexes, la question de l'aide internationale et de son rôle de force motrice dans l'évolution des territoires et des conditions de vie des populations laisse place à d'intenses débats de fond de la part d'une quantité croissante d'acteurs. Par définition, l'aide au développement est en perpétuel réajustement, apprenant de ses erreurs comme de ses succès, contrainte en permanence de s'adapter à tâtons à des contextes nouveaux, à des évolutions technologiques, sociales, économiques, géopolitiques dont la rapidité met parfois les décideurs et les analystes au défi de proposer des outils et des cadres d'analyse permettant de rendre intelligible une réalité complexe et mouvante.

Parmi les nombreux sujets de débats qui traversent les questions de l'aide, celui de son efficacité — entendue comme sa capacité à atteindre les objectifs du développement économique et social — est parmi les plus récurrentes, et fait écho aux doutes profonds quant aux impacts concrets de plus de six décennies d'efforts. Alors que la communauté internationale semble enfin ressortir de sous le tapis les dimensions spatiales liées au développement, comme en témoigne le rapport de la Banque mondiale 2009 (The World Bank 2009) sur les disparités spatiales et le retour en puissance des approches territoriales du développement intégré (integrated territorial based approaches), et que les réflexions intenses sont menées pour penser l'après Objectifs de développement du millénaire (ODM, qui prennent fin en 2015), le moment semble particulièrement approprié pour emprunter des voies d'analyses qui puissent restituer de façon satisfaisante l'intégration des débats inhérents aux études et à la pratique du développement avec les avancées théoriques d'une géographie, porteuse de perspectives uniques sur l'évolution des territoires contemporains dans un contexte de recherche de durabilité.

Si les questions liées à l'influence de l'aide internationale sur l'évolution des économies nationales, à la pérennité des actions menées ou encore à la coordination entre la nébuleuse d'acteurs hétéroclites impliqués dans le processus ont fait couler beaucoup d'encre dans le champ des études du développement, il est étonnant de constater la relative rareté d'études portant sur, ou simplement intégrant les dimensions spatiales des initiatives et des politiques de développement. Encore en grande partie déclinée sous forme de projets à l'ancrage géographique plus ou moins affirmé, l'aide au développement apparaît pourtant comme simultanément force constituante et forme constituée de lieux et de territoires, dans lesquels elle s'inscrit et de l'évolution desquels elle est partie prenante.

Par certains des outils analytiques qu'elle propose, par le positionnement de son objet à l'interface des sociétés humaines et des écosystèmes, et par sa tradition d'analyse des multiples dimensions des territoires, la géographie semble à même de combler certains angles morts du débat actuel en apportant un éclairage original et singulier qui puisse être utile tant à l'analyse des freins ou des moteurs d'une mise en œuvre efficace qu'au renforcement des capacités des différents opérateurs à développer des approches adaptées aux contextes d'action. Pourtant, même la géographie est étonnamment souvent restée muette sur ce thème (Bebbington 2004), et semble s'être jusqu'ici abstenue de proposer un système d'analyse formalisé et intégré qui puisse rendre compte des spatialités multiples de l'aide au développement, et ainsi apporter une plus-value tant théorique que pratique à un débat par ailleurs très dynamique, voire saturé. Au mieux, la géographie de l'aide s'est intéressée à des cas d'étude spécifiques, sans parvenir à les inscrire dans une réflexion de fond (ibidem).

Dans la perspective de contribuer à pallier ce manque, c'est donc une proposition d'esquisse d'une « proto-géographie » de l'aide qui est développée ici en toile de fond. Cette proposition se fonde sur une approche systémique du secteur, qui met l'accent sur l'analyse des spatialités des projets de développement, comprise comme le produit des relations entre différents acteurs et des modèles normatifs dominants de l'action développementaliste à un moment donné de son

évolution. Cette géographie du système de l'aide promet de soulever au moins quatre dimensions analytiques qui nous paraissent essentielles à une appréhension plus globale de la question de l'efficacité :

1. Les déterminants et les effets de la répartition spatiale des activités de l'aide au sein du territoire des pays bénéficiaires ;
2. L'importance de la spécificité des contextes géographiques dans la définition du type d'intervention, des modes opératoires mobilisés et de leur efficacité à atteindre les objectifs du développement ;
3. L'émergence et l'évolution des dispositifs et des modèles spatiaux spécifiques de l'aide, en particulier dans leurs articulations avec d'autres réalités spatiales ;
4. L'incidence spatiale des interventions.

Depuis son indépendance en 1954, le Laos, petit état enclavé d'Asie du Sud-est, souffre d'une forte dépendance à l'aide internationale (Banque Mondiale 2015). De l'aide française postcoloniale au soutien américain dans le contexte de la guerre froide ; de l'assistance du bloc soviétique après la prise de pouvoir par le parti communiste au déferlement de nouveaux bailleurs de fonds depuis les réformes d'ouverture économique initiées dès 1986, les acteurs de l'aide au développement ont toujours exercé une influence considérable sur les dirigeants et leurs politiques publiques.

Néanmoins, après six décennies d'efforts, force est de constater que le développement du pays n'a pas pleinement atteint les objectifs fixés par le gouvernement et ses partenaires de développement. Le Laos peine encore à s'extraire de la liste des pays les moins développés que tient à jour l'ONU. La population, majoritairement rurale, n'a guère bénéficié des progrès que fait miroiter l'amélioration des indicateurs sociaux et macroéconomiques. Plus que jamais, le fossé entre ceux qui jouissent des retombées du développement économique et ceux qui en sont exclus semble se creuser. Malgré les efforts de coordination, cristallisés par la signature de la déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide en 2006, il semble que les acteurs de l'aide peinent encore à mutualiser leurs efforts, et le risque d'un développement fragmenté et incohérent demeure bien réel.

À travers l'analyse de la répartition géographique, des cadres spatiaux et des contextes d'intervention de l'aide au Laos, nous nous attacherons donc ici à décrypter les logiques et les enjeux qui sous-tendent la conception et la mise en œuvre des actions, afin de mieux comprendre dans quelle mesure ces éléments contribuent — ou pas — à l'efficacité de l'aide. En particulier, nous nous intéresserons à la manière dont les relations entre les différents acteurs du secteur, et les systèmes complexes d'incitations qu'elles engendrent, représentent des déterminants de la façon de faire de l'aide au développement.

Le travail présenté ici résulte principalement de trois années passées dans ce pays en tant qu'employé de différentes agences d'aide internationale et de recherche. C'est le contexte du Laos qui fournit l'essentiel des données et une importante partie du matériau empirique cette étude. Mais si le Laos, dans sa relation à l'aide internationale, est spécifique en de nombreux points, il représente

également une fenêtre sur des problématiques plus générales, que l'on retrouve dans d'autres pays bénéficiaires. Par conséquent, le travail analytique engagé sur la base du cas du Laos, mobilise également volontiers d'autres expériences de conception et de mise en œuvre de projets d'aide au développement que j'ai pu observer, ou auxquels j'ai directement participé au cours d'une décennie d'immersion professionnelle dans le secteur, en Asie, en Afrique, aux Caraïbes ou au Moyen-Orient.

2. Eléments d'une géographie de l'aide

2. 1. Une approche systémique du secteur de l'aide

Plus j'avançais dans mes recherches et dans mon parcours de professionnel du secteur de l'aide au développement, et moins l'hypothèse selon laquelle les problèmes d'efficacité seraient uniquement liés à de simples dysfonctionnements ponctuels qu'il suffirait de réajuster en surface, me semblait satisfaisante. En avançant dans la rédaction finale, les différents éléments problématiques commencèrent à m'apparaître liés les uns aux autres, dans une toile complexe de chaînes de causalité, qui ne pouvait faire pleinement sens que mises en perspective les unes avec les autres. La nature et les impacts des interventions des différentes organisations ne peuvent être compris sans, au préalable, décrypter les jeux d'acteurs et les relations de pouvoir qui les sous-tendent. Les stratégies des acteurs sont difficilement lisibles sans comprendre les cadres institutionnels et les éléments régulateurs dans lesquels ils interviennent. Enfin, les retombées, échecs comme succès, des projets, ne peuvent être appréhendées hors-sol, sans prendre en considération les spécificités des contextes géographiques dans lesquels ils se déclinent.

Je parvenais donc à la conclusion personnelle selon laquelle il existe un système de l'aide. C'est-à-dire un ensemble spécifique cohérent d'agents, de flux d'information et d'énergie, de propriétés et de lois de fonctionnement, et de boucles de rétroactions complexes. Et de plus en plus, je commençais à émettre l'hypothèse selon laquelle les débats actuels, qui se focalisent principalement sur les modalités d'opérationnalisation de l'aide, négligent l'essentiel : le lien entre les problèmes d'efficacité, et les fondements structurels du système de l'aide.

Fort de cette conviction, je continuais néanmoins la rédaction comme initialement prévu. L'idée de tenter de caractériser le système de l'aide me semblait hors de portée, car trop ambitieuse pour un travail de ce type. Mais alors que j'arrivais au bout d'une première version de ma thèse, je décidais de franchir le cap, tant cela me semblait incontournable pour restituer l'ensemble de ces réflexions de fonds engagées depuis une décennie. Et finalement je réorganisais le texte de fond en comble, en le restructurant sur la base d'une approche systémique de la problématique.

Cette approche systémique est divisée en quatre composantes principales : 1) le cadre régulateur, qui fait référence à l'ensemble des lois, normes, et paradigmes en vigueur (et notamment de leur dimension spatiale), qui définissent un ensemble de contraintes pour la conception et la mise en œuvre des interventions ; 2) les acteurs et leurs interactions au sein du système ; 3) les contextes géographiques d'intervention ; et 4) les échanges d'énergie et d'informations entre les différentes composantes.

2. 2. La répartition spatiale de l'aide

Alors que l'allocation de l'aide entre les différents pays a déjà fait l'objet d'études consistantes de la part du monde académique et des diverses institutions internationales, ce n'est pas le cas du niveau sous-national, qui reste jusqu'à présent

sous-étudié (Brass 2012 ; Koch 2007). Rares sont en effet les pays qui disposent à l'heure actuelle de données spatialement désagrégées qui puissent permettre une vue détaillée de l'allocation géographique des ressources de l'aide. Pourtant, il semble illusoire de prétendre parvenir à estimer en termes concrets l'efficacité de la constellation des interventions réparties sur le territoire si l'on ne sait rien des formes et de la nature de cette distribution. Et si les indicateurs agrégés au niveau national ne suffisent pas, c'est pourtant bien là que se concentre aujourd'hui une bonne partie des efforts.

En ouvrant cette « boîte noire » à l'aide des outils de l'analyse spatiale, c'est tout un ensemble d'informations sur les logiques d'acteurs et sur la pertinence de l'usage fait des financements qui apparaissent au grand jour pour éclairer le débat de l'efficacité de l'aide. On peut dès lors répondre à la question du niveau de corrélation spatiale entre la répartition géographique des initiatives et des politiques de développement et celles des besoins, des opportunités et de l'alignement aux politiques nationales. En somme, c'est ici la question qui semble élémentaire si l'aide cible les zones les plus vulnérables (principe de cohésion) ou au contraire celles dotées du plus fort potentiel moteur pour un effet démultiplicateur des investissements (principe de compétitivité), ou encore obéit à d'autres logiques. Élémentaire, certes, mais pourtant cette question demeure encore aujourd'hui sans réponse dans la plupart des pays bénéficiaires. Et par extension, c'est sur la base de ce diagnostic spatial que l'on peut interroger avec davantage de finesse les pratiques des acteurs, les logiques de l'action à l'œuvre, les stratégies et les objectifs pas toujours aussi explicites qu'il n'y paraît. Enfin, on ouvre ici également une nouvelle perspective de recherche sur les effets potentiels des différentes formes de répartition géographique des interventions, que ce soit par exemple la concentration, la dispersion ou la localisation conditionnée par des facteurs environnements, sociaux ou économiques.

Outre la contribution au débat sur l'efficacité de l'aide, la mise à disposition et l'analyse de données spatialement désagrégées sur les différentes initiatives développementalistes peut déboucher sur les applications académiques et opérationnelles concrètes :

1. Identifier dans quelle mesure les flux financiers de l'aide sont alloués aux zones prioritaires dans le but de réajuster les méthodologies de ciblage et les systèmes d'incitation en conséquence si nécessaire ;
2. Formuler des modalités de suivi et d'évaluation spatialisés qui permettent de relier directement un apport financier, matériel ou technique à une amélioration sensible d'une dimension au moins des conditions d'un espace donné ;
3. Mettre à disposition des décideurs une cartographie des interventions et des acteurs qui puisse servir de base à l'identification de zones délaissées (coldpsots), ou a contrario de forte concentration d'initiatives (hotspots) ;
4. La meilleure compréhension des effets de concentration et de dispersion de l'aide sur les dimensions telles que l'harmonisation, la coordination et les synergies d'action ;
5. Sur la base de l'identification de « hotspots », identifier les lieux où la complexité des interactions et les potentielles frictions liées à une cospatialité mal

gérée peuvent nécessiter des efforts de gouvernance et de coordination plus importants ;

6. Favoriser la coordination et les synergies entre les divers intervenants dans une même zone dans la définition de politiques publiques et de conception de projet qui maximisent les opportunités et les ressources allouées.

2. 3. La mise en contexte des stratégies de développement

Comme nous l'avons vu en préambule, l'aide internationale est constamment traversée par des modes et des tendances évolutives, qui redéfinissent sans cesse les manières de penser et de faire du développement. Ces tendances aboutissent parfois à une forme d'hégémonie sociotechnique, à une orthodoxie de pensée imposant un dogme sur les acteurs individuels et collectifs de la chaîne de délivrance de l'aide. Or, la littérature académique est relativement formelle à ce sujet : les perspectives de succès sont bien maigres pour qui tente d'appliquer des formules génériques à des problèmes spécifiques. La reconnaissance de l'importance de la connaissance des contextes n'est pas nouvelle : « Comment est-il possible, dès lors, de faire œuvre utile, si l'on n'étudie pas d'abord à fond les institutions des indigènes, leurs mœurs, leur psychologie, les conditions de leur existence économique, la structure de leurs sociétés », vitupérait déjà Félicien Cattier, éminent professeur bruxellois en 1906 pour dénoncer l'absence totale de connaissance des cultures locales congolaises qui prévalait dans l'entreprise colonialiste sous le règne de son roi Léopold II (Reybrouck 2012, p.130).

La recherche comme l'expérience ont démontré les limites des approches par modèle (blueprint approach), qui reposent sur l'idée dépassée qu'un même mode d'action peut s'appliquer dans des contextes différents et produire des résultats en tout point identiques. De plus en plus, la complexité des contextes, la diversité des trajectoires, des processus, mais aussi des aspirations, sont reconnues explicitement par les acteurs de communauté du développement et intégrées dans les cadres d'action. Dans une perspective de durabilité, l'importance de la connaissance et de l'intégration des aspects culturels, sociaux et environnementaux dans la façon d'identifier, de concevoir et de répondre à des problèmes ou des besoins n'est plus à démontrer (Messerli & Heinimann 2007). Se pose alors la question de la possibilité de transposer ces approches vertueuses ailleurs, d'en extraire un modèle d'intervention qui puisse être répliqué. Cette question de la transposition se pose de manière horizontale (réplication, ou out-scaling), par exemple en voulant reproduire un modèle d'un village à un autre, mais aussi verticale (up-scaling ou downscaling), ce que l'on désigne dans le jargon du milieu par le terme de « mise à l'échelle », véritable tendance actuelle chez nombre de bailleurs de fonds et d'organisations de développement.

Ce constat de la complexité nous indique que puisque chaque contexte est différent, chaque solution apportée doit l'être aussi, au moins dans une certaine mesure. Le constat semble pertinent, certes. Mais que peut-on en retirer pour la pratique ? L'aide au développement se fait et se décline dans un milieu à fortes contraintes logistiques, temporelles et financières qui permettent rarement de mandater une équipe interdisciplinaire pour de longues et coûteuses études relatives à chaque district, à chaque village ou même à chaque ménage qui bénéficie

des programmes. C'est donc la question du compromis entre les impératifs de généralisation et de spécificité contextuelle qui est posée pour les acteurs de l'aide.

Une géographie de l'aide pragmatique et orientée vers l'action aurait ici deux vocations principales :

1. L'exploration critique des représentations respectives des acteurs sur les contextes géographiques spécifiques de leurs interventions, et, plus important encore, les pratiques concrètes d'aménagement, de gouvernance et de développement des territoires qui en découlent. Il s'agit en somme d'analyser en profondeur les types de savoir, d'outils techniques, de cadres analytiques et de données sur les territoires que les experts du développement mobilisent dans la conception, la mise en œuvre, l'évaluation d'impact de leurs initiatives, et dans le travail de mise en contexte des approches génériques nécessaires à leur déploiement en situation concrète.
2. Sur la base de ses apports à l'étude des lieux et des territoires, la géographie contemporaine paraît en bonne position pour proposer des outils adaptés aux besoins de diagnostic contextuel dont l'aide au développement manque encore pour pouvoir accompagner les pratiques des acteurs du développement. Elle propose une interface entre la tradition monographique chère à la discipline, qui permet d'appréhender une portion d'espace terrestre dans toute sa complexité, et l'identification de schémas récurrents et généralisables de structure, de moteurs, de dynamiques et de tendances à l'œuvre dans la « fabrication débridée des territorialités contemporaines » (Antheaume & Giraut 2005). En somme, une géographie de l'aide pourrait contribuer à la définition de typologies de contextes de développement, entendus comme des systèmes socioécologiques (Berkes 2006; Ostrom et al. 1999) qui présenteraient suffisamment de caractéristiques communes pour pouvoir généraliser, transposer d'un lieu à l'autre, et mettre à l'échelle des résultats de diagnostics, des formulations de politiques et de modèles d'intervention.

2. 4. L'articulation des modèles spatiaux du développement

La majeure partie des interventions de l'aide au développement est porteuse d'une forme plus ou moins explicite d'idéologie spatiale. En intervenant sur des territoires, l'aide au développement promeut en effet des échelles, des configurations spatiales, des dispositifs, des espaces au détriment d'autres. Quand elle intervient en soutien au processus de décentralisation, par exemple, c'est l'échelle du cadre municipal qui est renforcé, et donc, implicitement, jugé pertinent par rapport à un ensemble de problématiques spécifiques. Quand il s'agit plus spécifiquement de gestion des ressources naturelles (GRN), celle-ci peut se décliner spatialement autour des contours topographiques du bassin versant, d'un massif forestier, ou d'un écosystème. C'est alors une échelle naturalisée qui est privilégiée, et qui trace la frontière entre le dedans et le dehors, entre ceux qui jouissent de l'accès, et ceux qui en sont exclus. La GRN peut aussi se décliner en mode communautaire. C'est tout à coup les limites d'un groupe social et de son espace de vie plus ou moins bien défini qui deviennent l'objet de toutes les atten-

tions, et se transforment en pierre de fondation de la planification. Au contraire, l'intervention peut être centrée sur une ressource et ses usagers multiples, c'est alors un réseau d'acteurs aux assises spatiales différentes qui constitue la base sociospatiale du projet.

Nous pourrions prendre bien d'autres exemples encore, mais l'intérêt ici n'est pas de dresser une liste exhaustive. Ce qui semble important à ce stade préliminaire, c'est d'insister sur cette dimension implicite de la spatialité de l'aide, qui est généralement passée sous silence ou laissée de côté dans les analyses. Important, car la circulation, l'adoption, la défense, l'intégration, voire même l'institutionnalisation de ces formes spatiales dans les politiques publiques et les actions développementalistes n'est pas plus politiquement neutre qu'elle ne relève d'une légitimité strictement scientifique. En particulier parce qu'elles restent le plus souvent implicites, elles échappent trop souvent à l'analyse et ne sont donc pas comptabilisées dans les effets externes potentiels des initiatives.

Du fait du manque de coordination entre les acteurs de l'aide, il arrive souvent que les organisations abordent les lieux d'interventions comme des pages blanches, dans une apparente ignorance du fait que les groupes qui y vivent y écrivent en permanence des histoires complexes. Or, lorsqu'elles se superposent, se côtoient ou s'enchevêtrent, ces spatialités différenciées peuvent produire des conséquences inattendues de frictions, de fragmentation, d'emboîtement hasardeux, ou d'incompatibilité. Il revient donc à cette géographie de l'aide de les rendre explicites.

2. 5. Incidence spatiale de l'aide et complexité territoriale

Enfin, puisque l'aide au développement vise des territoires, elle participe pleinement de leur transformation et constitue un élément important de leurs configurations, pour le meilleur comme pour le pire. Déclinée sous forme de projets ou de programmes d'une grande diversité, l'aide représente donc dans certains pays, l'un des éléments clés de cette fabrication des territoires, dans laquelle les espaces du projet s'ajoutent aux périmètres nouveaux ou hérités de l'autorité publique.

L'aide au développement peut avoir des formes d'incidence spatiale de nature diverse. Des formes directes, lorsqu'elle appuie le processus de décentralisation, qu'elle se décline sous forme de construction d'infrastructures ou qu'elle s'attaque à la régularisation des titres fonciers dans un espace donné. Des formes moins directes aussi lorsque l'incidence spatiale est un produit dérivé, une externalité (positive ou négative) d'une action particulière. Ce cas de figure peut résulter par exemple d'un appui au secteur législatif qui, au final, déterminera de nouvelles normes d'accès aux ressources ou à la propriété. Parler d'incidence spatiale dans le cas de l'aide revient donc à englober toute une série de relations entre cette dernière et l'espace des sociétés dans lesquelles elle intervient.

Le lien entre l'aide et les évolutions des territoires contemporains est difficilement dissociable de l'ensemble des processus conjoints que l'on peut regrouper sous le terme de « Mondialisation ». En effet, l'aide au développement apparaît tour à tour comme courroie de transmission et force constituante de la Mondialisation.

Elle constitue un puissant vecteur à l'échelle globale des modes de penser et de faire du développement. Elle contribue à connecter des lieux parfois reculés, et de faire vivre des réseaux d'acteurs dispersés géographiquement. L'aide au développement intervient également dans des lieux où se multiplient et s'accélèrent les phénomènes, les flux, les réseaux et les évènements, sous l'impulsion de leur intégration croissante dans l'espace-monde. Par conséquent, l'aide n'est jamais en situation d'exécuter sa partition en solo sur un territoire. En plus des dynamiques endogènes des zones d'intervention, elle doit composer avec une forte densité d'autres forces aussi diverses que l'expansion de l'économie de marché, les changements environnementaux, les phénomènes migratoires, ou les bouleversements culturels. Ainsi, il semble important d'appréhender l'analyse de l'aide au développement aussi dans ses relations avec d'autres dimensions de la réalité. « Il est de plus en plus difficile d'isoler, en termes d'interactions, ce qui relève de la seule "configuration développementaliste" », nous fait remarquer Pierre Olivier de Sardan (2001, p.746), pour conclure qu'il « ne s'agît pas, avec une telle évolution, de renoncer à prendre le développement comme objet, mais bien de l'intégrer comme une composante parmi d'autres d'une modernité ».

Plus qu'une géographie de l'aide, finalement, ce que nous proposons ici relève davantage d'une géographie des territorialités contemporaines, dans un contexte de recompositions scalaires et spatiales sous les impulsions liées à la mondialisation. À travers l'étude de l'aide au développement, c'est donc des questions transversales de la géographie moderne que nous souhaitons aborder, puisque ce secteur particulier semble offrir un miroir à l'effet grossissant sur un ensemble de phénomènes et de problématiques. Dans le sillon de Pierre Olivier de Sardan, qui présente sa socio-anthropologie du développement comme une « (…) façon de faire de la socio-anthropologie tout court, c'est-à-dire de mener des enquêtes empiriques de terrain produisant de nouvelles formes d'intelligibilité des phénomènes sociaux, ceci à partir d'objets contemporains », la géographie de l'aide que nous souhaitons proposer ici est avant tout une géographie tout court, qui permet de porter un éclairage complémentaire dans le but de rendre intelligible des phénomènes spatiaux qui ne sont absolument pas cantonnés aux limites du secteur de l'aide. En somme, c'est une géographie de l'aide conçue non pas pour elle-même, mais bien comme une aide à la géographie !

3. Le Laos: cas d'école pour une géographie de l'aide

Longtemps considéré comme un État fortement dépendant de l'aide internationale, la République démocratique populaire du Laos (RDPL) semble néanmoins être entrée dans une phase de transition. L'inversion du poids relatif de l'aide au développement et des investissements directs à l'étranger en est l'un des indicateurs les plus évidents. Avec une croissance économique importante, soutenue, et jugée relativement durable par les institutions financières internationales, le Laos semble en passe de se défaire d'une relation de dépendance envers les pays occidentaux dans laquelle il était plongé depuis plus d'un demi-siècle. Conforté par le principe d'alignement de la déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide (2005), le gouvernement entend désormais reprendre la main sur son agenda du développement et ne plus se laisser dicter ni les orientations stratégiques, ni la définition des objectifs à atteindre, et encore moins les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Les autorités se sont ainsi lancées dans une série de réformes et de refontes du système de coopération, et, au moins en apparence, se sont montrées particulièrement actives sur la question de l'efficacité de l'aide, comme en témoigne la formulation de la déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide (gouvernement du Laos 2008), suivie par la mise en place d'un système élaboré de coordination entre le gouvernement et ses partenaires de développement.

Néanmoins, cette dynamique de relative émancipation par rapport aux grands bailleurs de fonds occidentaux ne s'opère pas en vase clos. Malgré l'émergence récente de nouveaux acteurs internationaux issus des puissances émergentes de la région qui amorce une forme de rééquilibrage des rapports de force entre les nations bénéficiaires et donatrices, l'aide au développement reste encore au Laos comme ailleurs, profondément ancrée dans une philosophie du développement et une méthodologie d'action sous influence occidentale (Rist 1996). Ceci se constate tant dans la façon dont les objectifs ultimes de l'entreprise sont énoncés, que dans les stratégies et les modalités pratiques proposées pour y répondre. Malgré les positions idéologiques parfois radicales et à contre-courant d'un gouvernement communiste autoritaire, fortement centralisé et hermétique au regard extérieur, le Laos semble adhérer de manière générale aux grandes lignes du paradigme contemporain du développement international. Par conséquent, une grande partie des projets et initiatives actuellement en cours dans le pays en sont des déclinaisons plus ou moins contextualisées, frappées des étendards désormais incontournables du développement durable, des questions de genre, de durabilité, de la dimension participative, et du local comme échelle d'action incontournable.

Parmi les pays les moins développés du monde, selon les critères discutables de l'indice de développement humain (IDH), le cas du Laos présente un certain nombre de caractéristiques contextuelles qui en font un cas d'étude non seulement pertinent, mais particulièrement riche par rapport aux différentes questions de fond soulevées par ce travail de recherche :

- **Profondeur historique** : Le pays est, depuis son indépendance en 1949 jusqu'à aujourd'hui, récipiendaire de volumes considérables d'une aide au

développement dispensée sans relâche, mais dont les logiques, les enjeux et les modalités ont évolué de façon radicale au rythme des soubresauts de l'histoire et de la géopolitique locale et internationale. Six décennies d'interventions, dans des contextes sociaux, économiques et politiques à évolution rapide, constituent une base importante d'observations et de leçons, qui permet de donner une profondeur historique aux questions posées.

- **Coordination** : dans la foulée de la déclaration de Vientiane, les autorités ont mis en place des dispositifs de coordination qui incluent notamment la constitution de groupes de travail technique pour chacun des secteurs prioritaires, et qui regroupent en leur sein des représentants de la communauté internationale, des organismes gouvernementaux, et de la recherche ; la mise en place d'un processus dit de « table ronde », qui regroupe les organismes de développement, les bailleurs de fonds et le Gouvernement du Laos (GdL) pour quelques jours de discussion chaque année ; et la constitution d'une base de données nationale de l'ensemble des projets financés par l'assistance officielle au développement (AOD). En termes de coordination, c'est donc la mise en place de mécanismes d'inspiration internationale mais récontextualisée localement, des jeux d'acteurs complexes, et des données sur les différentes initiatives en cours qui en font un pays des plus intéressants pour nos questions.
- **Profusion** : Restant un pays prioritaire pour nombre de bailleurs de fonds, d'ONG et d'organisations internationales, le Laos attire encore une importante concentration d'acteurs hétéroclites. Cette caractéristique soulève des questions de coordination, de gouvernance, et, dans un mode de fonctionnement de l'aide qui reste en grande partie articulé autour de l'approche par projet, fait planer le risque constant de la fragmentation, de la dispersion et de la duplication d'efforts entre les différentes initiatives, et des impacts d'une dynamique multipolaires sans centre de gravité clair, sur les trajectoires de développement du pays et des espaces qui le composent.
- **Isolation de l'aide internationale** : Jusque très récemment, les associations non gouvernementales locales et nationales étaient interdites par le gouvernement. Malgré le réveil timide de certains acteurs de la société civile, les opérations de développement au Laos demeurent presque exclusivement du ressort des organismes internationaux. Ce n'est bien évidemment pas un avantage en soi du point de vue du développement. Mais cela offre un cas d'étude rare qui permet d'étudier le rôle et les actions de l'aide internationale sans que les initiatives locales hors gouvernement ne viennent interférer sur les phénomènes observés.
- **Diversité et complexité des contextes locaux** : le territoire national est marqué par une forte différenciation des contextes socioécologiques qui le composent. D'un point de vue socioculturel, d'abord, avec une soixantaine de groupes « ethniques » recensés, et entre lesquels les caractéristiques linguistiques et culturelles, les pratiques spatiales et la cosmogonie peuvent varier de manière importante. D'un point de vue géographique, aussi, avec de fortes oppositions binaires entre les zones de montagnes et celles de plaine, ou en fonction de la proximité des différentes frontières. Cette différenciation

des espaces tend encore à s'accroître sous l'impulsion des profonds changements engendrés par l'ouverture économique du pays depuis les réformes engagées en 1986. L'aide au développement doit désormais composer avec d'autres dynamiques au moins aussi influentes. Et puisqu'on en est encore aux prémisses de cette forme d'hybridation du local sous les influences diverses, le cadre est particulièrement stimulant pour pousser plus en avant ces réflexions sur la production débridée des territoires contemporains.

- **Données** : contrairement à nombre de pays à un stade similaire de développement socioéconomique, le Laos dispose d'une quantité importante de données de qualité, en bonne partie accessible au public. L'accès aux données est d'une importance capitale dans ce travail, car c'est elles qui permettent l'analyse spatiale de la répartition de l'aide, et le travail sur la définition des contextes de développement.
- **Acquis d'importants travaux de fonds dans le milieu académique** : l'Asie du Sud-est en général, et le Laos en particulier, est l'objet d'un intérêt croissant de la part de la communauté académique. Au cours des dernières années, certains auteurs se sont attachés à y retranscrire les mutations de la gouvernance territoriale, et notamment de l'impact de nouvelles échelles de l'action publique (Heinimann 2006 ; Lebel et al. 2005 ; Messerli & Heinimann 2007; Molle et al. 2009 ; Sneddon & Fox 2006). Des réflexions de fonds y ont été engagées sur le rôle des acteurs de l'aide au développement dans la diffusion des normes et des concepts (Goldman 2004 ; Guttal & Shoemaker 2004 ; Molle 2008 ; Singh 2009). Des approches innovantes et prometteuses de la production et du traitement de l'information géographique y ont été développées, aussi bien à travers des méthodes de développement participatif (Castella et al. 2012 ; Boissiere et al. 2014 ; Bourgoin & Castella 2011 ; Bourgoin et al. 2013), que des tentatives de rendre la complexité des contextes de développement intelligible pour la prise de décision (Messerli et al. 2009 ; Messerli & Heinimann 2007; Messerli, Bader, et al. 2015 ; Lestrelin et al. 2012). C'est dans la mise en commun des apports de ces travaux que plongent les fondements et les ambitions théoriques de la recherche présentée ici. C'est d'ailleurs la rencontre au Laos avec les chercheurs du centre pour le développement et l'environnement (CDE) de l'université de Berne, alors que j'y séjournais dans la perspective de préparer mon sujet de thèse, qui m'a donné l'impulsion finale pour entreprendre cette aventure. J'ai trouvé dans leurs travaux une source d'inspiration intarissable, qui m'a guidée tout au long de ce long cheminement, et qui n'a cessé de nourrir mes questionnements. Ce travail est largement inspiré par cette équipe, en particulier Peter Messerli, à qui j'ai emprunté de nombreux raisonnements, questionnements, et jeux de données. Et je suis heureux, à l'heure où j'écris ces lignes, de faire partie de cette équipe, et de représenter le CDE au Myanmar.

Ces différents aspects de la réalité laotienne en font un terrain d'exploration de l'aide au développement particulièrement stimulant et à forts enjeux pour qui entend traiter de la complexité des interactions, des territorialités hybrides, des relations du secteur avec d'autres réalités à incidence spatiale, et des problèmes de coordination

4. La gestion des risques comme entrée thématique

La formulation du Cadre de Hyogo pour l'Action (HFA), adopté en 2005 par 168 pays, matérialise le changement de paradigme global dans la gestion des risques de catastrophes, passant d'une stratégie traditionnellement portée principalement sur la réponse à l'urgence, à une approche plus intégrée et holistique qui inclut des mesures de prévention et de préparation, et reconnaît explicitement les dimensions sociales et économiques de la vulnérabilité. Presque dix ans plus tard, les pays dits vulnérables ont vu fleurir des politiques et mécanismes dédiés à ce domaine, et l'apparition de nombreux projets d'aide au développement qui s'y consacrent pleinement ou l'intègrent de manière transversale dans leur programmation.

Par essence, la gestion des risques de catastrophes est multisectorielle et transdisciplinaire, et pose donc le défi de l'intégration d'expertises et de données provenant de communautés épistémiques parfois éloignées, et de la conception et de l'exécution de projets qui intègrent tant les dimensions géophysiques et naturelles que les déterminants socioéconomiques de la vulnérabilité et des capacités de réponse. En plus du caractère multisectoriel et transdisciplinaire de la gestion des catastrophes, le paradigme actuel reconnaît également la dimension multi scalaire des risques et des mécanismes de réponse et de préparation, et réintroduit proactivement l'échelle locale (ou communautaire) comme élément clé des politiques.

Depuis quelques années, de nombreux projets de gestion des risques sont apparus au Laos, en grande partie par le biais de projets de partenaires de développement, notamment la Banque mondiale, la Banque asiatique du développement, le Programme des nations unies pour le développement, et diverses ONG internationales. Conformément aux recommandations du HFA, la plupart de ces projets incluent des activités dites à base communautaire, qui visent à mieux intégrer les acteurs locaux dans le dispositif et à capitaliser sur les savoirs et connaissances traditionnels.

Comme les autres domaines de l'aide au développement, la gestion des risques est traversée par l'émergence et le déclin de modèles d'interventions et d'échelles de mise en œuvre privilégiés, dans un va-et-vient continu entre le retour d'expérience de la mise en œuvre sur le terrain et l'adaptation de nouvelles normes, modèles et concepts. À l'heure actuelle, alors que le HFA arrive à son terme et que le processus de révision du cadre d'action a été acté au sommet de Sendai de mars 2015, les approches sont interrogées, les modèles contestés, et la cristallisation de nouveaux paradigmes en train de se produire. Ce contexte offre donc un terreau favorable à l'analyse des mécanismes de diffusion, de mise en œuvre et de contestation des approches. Il s'inscrit pleinement dans une logique de développement durable, et les enjeux qu'il soulève sont profondément ancrés dans les spécificités sociales et naturelles des lieux.

Par la nature de ses actions, le secteur mène à identifier des interventions selon les espaces et les échelles différenciées de l'aléa, de la vulnérabilité, de la prévention et de la reconstruction. À travers une étude de cas sectorielle, qui repose sur le récit de la conception et la mise en œuvre de projets spécifiques

au Laos, au Mali et aux Caraïbes (qui incluent en grande partie ceux sur lesquels j'ai été directement impliqué), nous pourrons faire parler, sur des bases résolument concrètes, les modes de pensées, les contraintes opérationnelles, et les techniques mobilisées par les professionnels du milieu. Nous nous pencherons donc sur la description de la conception et de la mise en œuvre de plusieurs projets. Nous nous intéresserons plus spécifiquement aux techniques d'analyse de vulnérabilité à plusieurs échelles pour comprendre leur impact sur le ciblage des zones d'interventions et sur les enjeux de gouvernance qui s'y rattachent.

Au même titre que l'entrée géographique (le Laos), l'entrée thématique par le secteur de la réduction des risques de catastrophes ne détiendra pas le monopole exclusif de l'argumentation. Il offrira toutefois une perspective sur les grands enjeux soulevés par cette recherche, à partir d'un environnement que ma pratique professionnelle m'a permis d'explorer en profondeur.

5. Champs de recherche

Au regard des éléments abordés jusqu'ici, cette recherche se situe à l'intersection de la géographie humaine — en tant que sciences des territoires et des espaces des sociétés — et des études du développement (Development Studies). Elle s'inspire également des apports des sciences de la durabilité (Sustainability Science). À travers un questionnement qui porte tant sur les modalités, les contraintes et les enjeux de la mise en œuvre des initiatives que sur les fondements épistémologiques et idéologiques de l'aide et les rapports de pouvoir entre les différents acteurs, cette thèse emprunte également volontiers de temps à autre quelques tournures d'esprit, quelques pensées critiques, ou quelques mises en perspective historique aux champs des études postcoloniales. Et si j'y défends ce qui me semble être une nécessité d'intégrer de manière plus explicite certaines dimensions spatiales dans l'analyse de l'aide, je tiens tout particulièrement à ne pas pour autant m'enfermer dans une forme d'esprit de clocher disciplinaire qui me cantonnerait dans un champ de la connaissance au bornage fixe et rigide.

Je suis en effet bien plus à l'aise avec l'idée d'une forme de savoir et d'outillage intellectuel qui se construit et s'articule sur la base des besoins spécifiques d'un problème donné (grounded theory), plutôt qu'à l'inverse, de demander à un sujet de s'articuler autour, voir même de se plier à une orthodoxie disciplinaire qui condamne l'investigateur à regarder la vaste réalité par une lorgnette. C'est donc au risque assumé de m'égarer de temps à autre en pleines terra incognitos pour l'exploration desquelles je ne dispose pas forcement du bagage intellectuel nécessaire mais uniquement de cartes à très faible résolution tracées d'une main hasardeuse, que je souhaite conserver la liberté d'aller piocher de temps à autre chez les voisins, quand j'ai le sentiment qu'ils ont des choses plus intéressantes ou complémentaires à dire que nous autres géographes.

5. 1. Des intuitions empiriques aux hypothèses de recherche

En portant une attention toute particulière aux dimensions spatiales des milieux dans lesquels elle intervient et des territorialités complexes qu'elle contribue à générer, cette thèse s'articule autour d'un ensemble d'« intuitions » empiriques et d'hypothèses déductives qui ont guidé mes questionnements et mes démarches de recherche tout au long de ce processus :

1. Tout d'abord, les problèmes d'efficacité et de coordination que les nombreux analystes de l'aide ne cessent de soulever, me semblent avoir plus une origine structurelle que conjoncturelle. C'est-à-dire qu'elles ne sont pas seulement le résultat de quelques dysfonctionnements que l'on pourrait corriger par des ajustements mineurs, ponctuels et sectoriels, mais bien de la façon dont le « système de l'aide au développement » dans son ensemble est agencé. Dans cette perspective radicale, l'analyse même sectorielle de l'aide se doit d'adopter au moins en toile de fond une dimension systémique, qui replace les problématiques étudiées dans la perspective plus large de l'ensemble du « paysage » de l'aide, à savoir à minima les relations de pouvoir qui s'y déploient, les mécanismes d'incitation et les contraintes qui y influencent les stratégies et les actions des acteurs individuels et collectifs.

2. Parmi les éléments constitutifs de, et constitué par, le « système de l'aide » les plus négligés dans la recherche et la formulation de politiques, se trouvent les différentes spatialités dans lesquelles l'aide s'inscrit, et dans la constitution desquelles elle intervient activement. En essayant de rendre intelligible et de déconstruire ces spatialités multiples et complexes, une géographie de l'aide peut apporter un éclairage complémentaire et fort utile au vaste corpus académique relatif au secteur, tout en fournissant une précieuse aide à la décision (Poteete 2012).
3. La répartition spatiale de l'aide à l'intérieur des frontières nationales constitue un indicateur fondamental mais systématiquement négligé de l'efficacité de l'aide. C'est cette distribution qui trace directement la ligne des « droits d'accès » aux ressources et aux retombées de l'aide. C'est elle qui établit des connexions entre des lieux aux réseaux globaux et qui en laisse d'autres à l'écart. C'est elle qui distingue le dedans du dehors, l'inclusion de l'exclusion. C'est elle qui crée des lieux de haute concentration ou des phénomènes de dispersion. C'est elle encore qui est à l'origine d'effets tâche d'huile, de circulation des pratiques et des modèles. Or, malgré son importance capitale, le processus de ciblage dont cette répartition découle de logiques d'acteurs dans lesquelles l'identification des besoins des populations cibles n'est pas exclusive, et repose sur des formes de diagnostics à base d'informations imparfaites. Par conséquent, une plus grande transparence dans les processus d'allocation spatiale de l'aide résulterait en une amélioration de l'efficacité et la coordination des initiatives de développement.
4. Le manque de sensibilité aux particularités contextuelles dans la mise en œuvre localisée de normes et des modèles d'interventions formulées au niveau global constitue un second frein majeur à l'efficacité des interventions, en particulier pour leur adoption et leur appropriation durable par les acteurs locaux. Mais face à ce défi majeur de l'aide au développement, peu de réponses techniques et conceptuelles sont à la disposition de celles et ceux qui désirent répliquer des approches entre des lieux, des échelles, des contextes et des secteurs différents. De plus, au-delà de ce manque d'ordre technique et conceptuel, il existe d'autres facteurs inhérents à la façon dont le « système de l'aide » est agencé et les signaux d'incitations qu'il renvoie aux acteurs de manière plus ou moins intentionnelle, qui expliquent le maintien de pratiques discréditées et d'une certaine complaisance à l'égard des approches par modèles.
5. L'aide au développement n'intervient pas dans un vacuum dénué de pesanteurs et de forces de résistances. Elle s'inscrit dans des territoires qui sont animés de dynamiques internes sous l'influence de réseaux, de systèmes qui opèrent à d'autres échelles. Or, dans bien des cas, les projets de développement interviennent dans des lieux comme s'ils étaient des espaces vierges, des unités simples, homogènes, sans épaisseur historique ou sociale. Mais dans un contexte de mondialisation, les lieux sont soumis à des tensions diverses, transformés, malmenés parfois par des phénomènes qui les transcendent. Nombre de ces phénomènes sont dotés de portées spatiales spécifiques, sont porteurs de formes d'idéologies territoriales plus ou moins ex-

plicites. Et quand elles rentrent en contact par voisinage, par lien réticulaire, ou par cospatialité, ces territorialités multiples et hybrides peuvent se traduire par des mariages compliqués, marqués par des tensions, des frictions, des conflits et des ruptures.

Cet ensemble d'intuitions et d'hypothèses constitue le terreau dans lequel plongent les questions spécifiques auxquelles je souhaite pouvoir apporter des éléments de réponse. C'est sur la base de trois grandes lignes d'interrogations que j'ai donc structuré la suite de l'exposé. Bien que fortement liées entre elles, ces questions mobilisent néanmoins des débats académiques pas toujours connectés les uns aux autres, et qui aboutissent même parfois à des conclusions difficilement conciliables. Il serait donc extrêmement prétentieux de revendiquer posséder des réponses définitives à chacune de ces dimensions, et, plus que l'exhaustivité des réponses respectives, la plus-value que nous visons ici réside dans l'articulation des différentes dimensions des spatialités de l'aide au développement.

5. 2. La question de l'efficacité de l'aide comme toile de fond

Au fond, la problématique qui sous-tend l'ensemble des réflexions menées dans le cadre de cette recherche est celle de l'efficacité de l'aide au développement. Et le postulat qui découle de mes hypothèses empiriques qui se sont constituées en une décennie de pratique professionnelle est plutôt pessimiste : non seulement l'efficacité serait limitée, mais en plus les externalités générées par l'aide au développement viendraient contrecarrer de certains des impacts positifs.

En réaction aux grandes de critiques publiques sur la coopération internationale, la question de l'efficacité de l'aide est posée avec toujours plus d'insistance. Le terme fait référence la capacité des acteurs de l'aide à lui faire atteindre les objectifs de développement économiques ou humains. La littérature qui s'y intéresse est d'une rare abondance. Elle s'attache à la mesurer sous toutes ses coutures, et tous ses angles. Il ne serait donc bien entendu pas raisonnable de prétendre y répondre à la question de manière exhaustive. La contribution de cette thèse au débat est principalement de trois ordres :

- Tout d'abord, elle apporte un éclairage nouveau et unique sur la mesure de l'efficacité de l'aide en matière de ciblage géographique et thématique. Il s'agit donc ici d'analyser dans quelle mesure les zones ciblées par les interventions de développement correspondent aux ensembles des critères formulés par les acteurs eux-mêmes. Il s'agit également de resituer ce ciblage par rapport à la géographie des besoins, cette fois-ci évalués sur des critères moins subjectifs.

- Deuxièmement, elle pose la question de l'adaptation des méthodologies d'intervention aux réalités des contextes, et s'intéresse aux outils et cadres d'analyse mobilisés par les professionnels du développement pour intégrer les éléments contextuels dans la conception des projets.

- Troisièmement, elle ouvre le débat aux externalités de l'aide, qui sont généralement omises des études sur l'efficacité, puisqu'elles sortent des limites des logiques d'intervention et de leur périmètre bien délimité.

En somme, si cette thèse aborde la question de l'efficacité en continu, elle ne le

fait dans un champ bien défini ; vous n'y trouverez donc pas de mesure d'impact macroéconomique ou du rapport entre budget investi et modification des structures de gouvernance.

Alors que les déclarations et textes internationaux sur l'efficacité se multiplient, c'est le terme même d'aide au développement qui est maintenant mis au banc des accusés. On propose ainsi de le réformer pour le terme plus neutre de coopération au développement. Dans le cadre de ce travail, j'ai choisi de maintenir l'usage du terme original, pour deux raisons principales : tout d'abord, si il est désormais mal vu en Anglais ou en Allemand, ce n'est pas encore le cas en Français, où il demeure fort usité. Deuxièmement, si un tournant terminologique semble avoir été opéré, je ne pense pas que ce soit le cas dans la pratique, où l'évolution d'une aide vers une coopération est tout sauf évidente.

5. 3. Premier axe : de la distribution spatiale de l'aide

Question principale :

Quelles sont les logiques à l'œuvre dans l'allocation géographique de l'aide au Laos, et dans quelle mesure est-ce qu'elle reflète la réalité des besoins ou des opportunités ?

Sous-questions :

1. Où sont localisés les hotspots et les trous noirs de l'aide au Laos ?
2. Quel est le niveau de corrélation spatiale entre cette géographie contrastée de l'aide, celle des besoins (en termes de déficit de développement socioéconomique) et des opportunités, et celle du développement d'origine endogène ?
3. En quoi les caractéristiques du système de l'aide sont-elles déterminantes dans les stratégies de ciblage géographique des acteurs de l'aide ?
4. En quoi une représentation cartographique de l'aide peut-elle contribuer à une allocation plus rationnelle et efficace des ressources de l'aide et à la formulation d'initiatives qui soient davantage basées sur des évidences concrètes ?

Pour répondre à ces questions, je me suis basé sur un corpus de données de références hétérogène : la constitution d'une base de données géoréférencée de l'aide au développement au Laos ; l'analyse des travaux sur la logique de distribution dans d'autres contextes (Brass 2012 ; Fruttero & Gauri 2005 ; Koch & Ruben 2008 ; Lerch 2013) ; mes nombreux mandats de consultants qui m'ont permis de construire une connaissance de certains déterminants professionnels ; et une série d'une trentaine d'entretiens semi-dirigés avec différents acteurs impliqués dans les différents stades de la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des projets.

À travers l'exploration de ces quatre sous-questions, nous procéderons également de faire un travail d'analyse critique constructif des différentes initiatives de cartographie de l'aide qui sont apparues au cours des dernières années, et de proposer des pistes méthodologiques qui permettent de restituer de manière plus convaincante la complexité des spatialités de l'aide dans leur représentation cartographique.

Les résultats ont également été restitués aux acteurs développement au Laos, puisqu'ils sont publiés sur le géoportail national du gouvernement du Laos (www.decide.la) et qu'ils font l'objet de fiches techniques à destination des décideurs.

5. 4. Second axe : de la contextualisation de l'aide

Question principale :

Dans quelle mesure et par quels moyens les spécificités contextuelles des lieux d'interventions sont-elles prises en compte dans les phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des projets qui reposent sur des approches génériques véhiculées par le haut ?

Sous-questions :

1. Quelles dimensions contextuelles sont analysées par les professionnels du développement dans la pratique, et par le biais de quels outils ou techniques ?
2. Quels sont les éléments structurels du système de l'aide au développement qui assurent la résilience de modes d'interventions par modèle, y compris lorsqu'ils sont discrédités par la recherche ?

En combinant les données de la répartition de l'aide avec un ensemble d'autres bases de données socioéconomiques et environnementales nationales, nous pourrons explorer plus avant les différents contextes socioécologiques qui constituent le territoire laotien et dans lesquels les interventions développementalistes s'inscrivent. Ici aussi, les entretiens qualitatifs seront mobilisés pour mieux comprendre la façon dont les professionnels du milieu de l'aide abordent cette tension entre modèles génériques et rugosité des terrains, et les outils ou cadres d'analyse qu'ils mobilisent pour intégrer les dimensions contextuelles dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets. Enfin, en vue de pouvoir opérationnaliser les conclusions, des techniques exploratoires d'analyse spatiale seront mobilisées pour parvenir à caractériser les contextes locaux de développement et leur évolution sous l'impulsion des dynamiques liées à la mondialisation des espaces ruraux du Laos.

5. 5. Troisième axe : des spatialités complexes de l'aide

Question principale :

Quels sont les modèles spatiaux plus ou moins explicites, véhiculés par — ou qui configurent spatialement — les différentes formes d'aide au développement ; et quels sont les modalités et les effets de leur articulation avec d'autres dimensions de la production des territoires contemporains ?

Sous-questions :

1. Comment caractériser, représenter et analyser les spatialités plus ou moins explicites des initiatives de développement ?
2. En quoi l'aide participe-t-elle de la construction débridée des territoires contemporains ?
3. En quoi les frictions, pressions, ou ajustements hasardeux entre ces dif-

férentes spatialités peuvent-ils faire émerger des enjeux spécifiques qui rendent nécessaires de formuler de nouveaux modes de gouvernance territoriale ?

Cette partie repose davantage sur l'analyse approfondie de lieux et de projets spécifiques, et vise à mieux appréhender les problèmes éventuels que peut générer la cospatialité de dynamiques dont l'incidence spatiale respective peut rentrer en collision. Elle se base notamment sur la théorie de la politique des échelles et sur les rares travaux qui s'intéressent à la complexité territoriale contemporaine. Elle mobilise les apports du projet Bolao, mené par l'université de Genève en Bolivie et au Laos, et sur lequel j'ai travaillé durant un an et demi.

5. 6. Organisation de l'argumentation

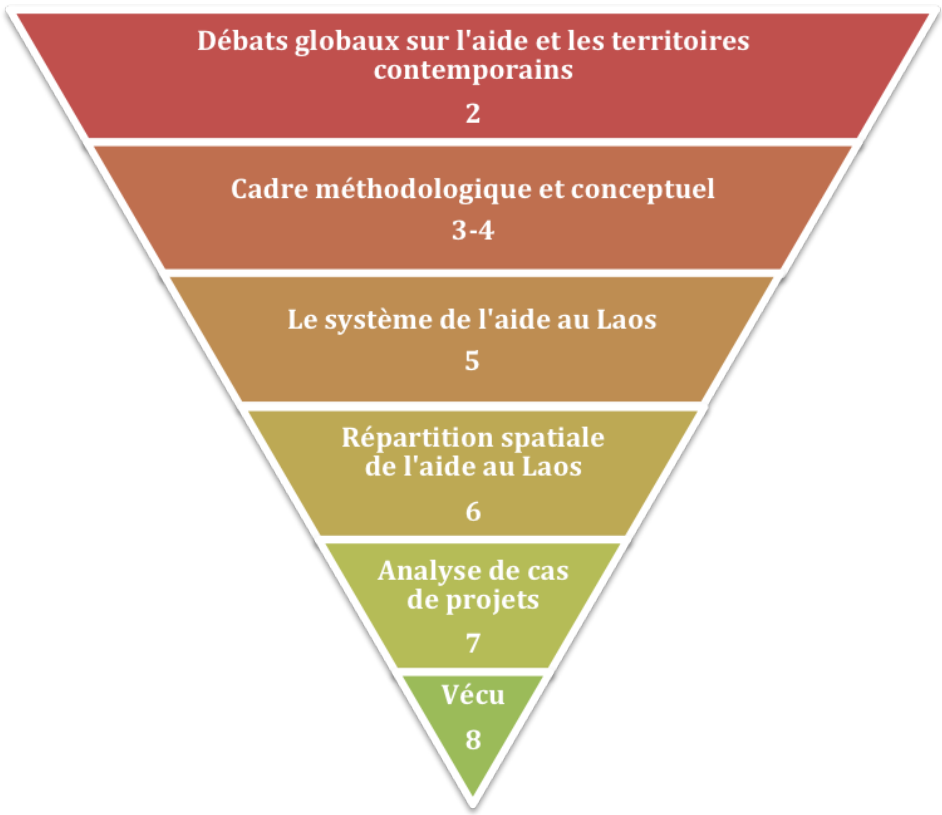


Figure 1: *Logique de l'organisation de l'argumentation.*

L'organisation de ce travail est basée sur une logique narrative et analytique de descente du général vers le spécifique. Cette structure est adoptée pour répondre aux besoins de l'analyse systémique de l'aide que nous proposons, et de son application à des niveaux de résolution spatiale plus fine. En décryptant au préalable les composantes et les dynamiques du système, il devient pos-

sible de déterminer et de mesurer leurs influences sur les actions collectives (l'ensemble des projets de l'aide dans un pays) et individuelles (chaque projet spécifiquement). Ce faisant, nous adoptons une déclinaison personnalisée de l'analyse à mésoéchelle, proposée par certains auteurs tels que Messerli (2009) ou Heinimann (2006), et qui vise à resituer les spécificités dans les tendances générales, tout en assurant qu'elles n'y soient pas diluées au point de ne plus être identifiables. Mais plutôt qu'un point de vue défini par l'adoption d'une échelle d'analyse unique, il nous semble plus efficace de multiplier les angles tout en changeant de focale pour appréhender les phénomènes à différents niveaux.

Après avoir explicité l'objet de cette recherche et formulé notre façon de l'aborder (chapitre 2), nous nous pencherons sur les éléments méthodologiques déployés dans l'approche du travail de recherche et de terrain (chapitre 3). Nous définirons ensuite le cadre conceptuel et théorique qui constituera le socle de notre analyse du système de l'aide (Chapitre 4). Nous appliquerons ensuite ce cadre théorique en suivant une descente en spécificité, du niveau national jusqu'à l'expérience individuelle dans le secteur du développement.

Nous nous attacherons ainsi tout d'abord à la description critique de la déclinaison laotienne du système de l'aide, en caractérisant le cadre régulateur, les acteurs, et les contextes de développement qui le caractérisent (chapitre 5). Cette analyse nous fournira les bases pour la compréhension de la répartition spatiale de plusieurs centaines de projets financés par l'aide internationale au Laos, dans le contexte de l'émergence des technologies de l'information dans le secteur du développement (chapitre 6). Nous mettrons ainsi en évidence les corrélations — ou leur absence — avec la géographie des besoins et des opportunités. Nous nous attacherons également à décrypter les logiques sur lesquelles sont fondées les décisions de ciblage de l'aide, sur la base des entretiens conduits avec les acteurs clés. Nous appliquerons par la suite cette grille d'analyse à l'étude de la portée spatiale et du fonctionnement du Fonds de réduction de la pauvreté, l'un des programmes de développement les plus importants du Laos en volume financier et en couverture territoriale (chapitre 7). À travers le récit d'un ensemble d'expériences vécues de conception et de mise en œuvre de projets, au Laos, et au-delà, nous verrons dans quelle mesure le système de l'aide et ses contraintes parviennent à formater les types d'interventions possibles (chapitre 8). Enfin, nous conclurons sur les apports et les limites de l'approche proposée, en montrant en quoi elles apportent des éclairages nouveaux sur les débats globaux de l'efficacité de l'aide et de l'évolution des territoires contemporains (chapitre 9).

PARTIE II

ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE ET CADRE THÉORIQUE

1. Eléments de méthodologie

Depuis que j'ai fait le choix de mener de front des activités de recherche et un engagement actif dans la pratique de l'aide au développement, j'ai toujours entretenu un rapport avec le travail académique que je qualifierais d'engagé et de pragmatique. Engagé, car l'une de mes motivations principales est de documenter, d'approfondir et d'expliciter certaines questions posées par l'aide au développement qui me paraissent relever de l'éthique, de la justice sociale et spatiale. Elles constituent donc des questions de sociétés qui ne se limitent pas aux frontières des États récipiendaires, mais aussi aux relations que ces derniers entretiennent avec les pays donateurs et aux effets pervers que peuvent avoir les interventions de développement lorsqu'elles ciblent des portions de territoire. Elle s'inscrit donc à ce titre dans le courant de la pensée critique du développement en général, et de l'aide internationale en particulier.

À travers cette recherche, je souhaite donc, aussi modestement soit-il, participer au développement d'un débat de fond sur les modalités de délivrance de l'aide, et contribuer ainsi à fournir du matériau théorique et empirique supplémentaire qui puisse contribuer à une amélioration de ce qui relève ou doit relever de la solidarité internationale. Pragmatique, donc, également, puisque mon souhait est de produire une recherche qui réponde à des besoins sociaux précis, et qui puisse s'inscrire dans le débat public en proposant non pas des solutions toutes faites — cela fait bien longtemps que je ne crois plus en cette chimère — mais plutôt des outils d'analyse et des propositions théoriques, qui, en retour, puissent également contribuer aux réflexions disciplinaires fondamentales. En somme, je me retrouve bien dans l'idée d'Yves Lacoste d'une « géographie active » : une géographie qui participe à la société (Lacoste 2012). Ou, au-delà de la géographie, dans le courant de sustainability science, qui propose une forme de recherche qui se définit par les enjeux concrets de la durabilité, et qui entend faire le lien dans une boucle de rétroaction permanente entre la recherche et l'action.

Bien que les flux financiers liés aux investissements privés aient dépasse désormmais ceux de l'aide internationale, réduisant de fait le degré de dépendance historique d'un pays comme le Laos envers ses principaux bailleurs de fonds, elle demeure d'une grande importance jusqu'à aujourd'hui pour le gouvernement, dont elle représente plus de 80 % des investissements publics. Au regard de son impact sur les politiques publiques et les programmes nationaux de développement, l'aide au Laos représente donc un enjeu social et politique central.

Longtemps resté un angle mort de la production académique le Laos, attire depuis le début des réformes un nombre croissant de programmes de recherche internationaux, alors que les capacités scientifiques des institutions nationales se développement rapidement. Mais le développement du pays fait principalement l'objet de recherches sectorielles sur les grands problèmes à traiter. Peu de travaux viennent questionner sérieusement la façon dont l'aide est dispensée et contribue — ou pas — aux objectifs du développement. Peu de travaux se penchent sur les modalités de mise en œuvre, la sélection des bénéficiaires, les rapports de pouvoirs qui s'instaurent autour des ressources conséquentes de l'aide internationale. C'est en posant ces questions que j'espère parvenir à

produire une « géographie active » qui puissent démontrer que les problèmes ne sont pas que de l'ordre de l'ampleur des défis du développement qu'il est nécessaire de relever, mais aussi du système de l'aide tel qu'il est conçu globalement, et tel qu'il se décline dans un pays fortement dépendant comme le Laos.

Dans cette partie, je reviens tout d'abord sur mon positionnement personnel dans le monde du développement et de la recherche, puisque, comme le souligne Pierre Bourdieu dans son explicitation de l'objectivation participante, il détermine largement mes choix scientifiques de sujet, de méthode, et de théorie mobilisée (Bourdieu 2003). Je précise ainsi les conditions et les limites de mon approche par participation observante avant d'expliciter les méthodologies d'entretien qualitatif auxquelles j'ai eu recours. Enfin, je propose une synthèse des outils mobilisés pour chacune des questions soulevées.

Cette partie décrit plutôt le positionnement général, l'orientation globale, dans lequel les idées, les observations et les pistes d'explications sont élaborées. Les éléments méthodologiques spécifiques à certaines analyses sont par la suite directement intégrés dans les parties de restitution des résultats.

1. 1. Observation « hyper » participante ou participation observante

J'ai réalisé la majeure partie de ma thèse en étant par ailleurs employé dans des organisations de développement, sur des postes plus ou moins éloignés de mes préoccupations de recherche, et ce tant sur le plan thématique que géographique. Bien qu'une part importante des résultats exposés soient issus d'activités spécifiques à ma recherche au Laos, la proportion des apports qui proviennent de ma pratique professionnelle, y compris dans d'autres pays, des observations que j'ai pu y récolter et des connaissances spécifiques que j'ai pu y engranger, est importante. Au cours des chapitres suivants seront ainsi fréquemment mobilisés simultanément ces deux sources d'informations complémentaires, qui bien que dotés de statut différent, participent conjointement d'une construction intellectuelle commune sur un même objet. Ce positionnement entre deux mondes — celui de la recherche et celui du développement, celui de la pratique et celui de la réflexion, celui de l'observation et celui de la participation — présente un certain nombre d'avantages concrets, mais n'est pas pour autant exempt de limites et de risques potentiels. Il me semble donc important ici d'expliciter plus en détail ce positionnement, de mieux définir le contexte dans lequel ces observations ont été collectées, et de présenter la façon dont les risques liés à un potentiel manque de mise à distance objectivée sont abordés dans l'analyse des processus étudiés comme dans la manière de les restituer.

1. 2. Itinéraire dans l'univers du développement.

Afin de mieux comprendre dans quel matériau empirique certaines de mes observations sur l'univers de développement s'inscrivent, je m'autorise ici à revenir de manière synthétique sur mon parcours professionnel hors, ou aux marges, de la sphère académique, et de relier ces différentes expériences au corpus d'informations qu'elles constituent. Le tableau ci-dessous présente une synthèse des différents postes que j'ai occupés au cours des dix dernières années

Période	Lieu	Organisation	Intitulé de poste
2006 1 an	Genève	Organisation Mondiale de la Santé (ONU)	Stagiaire, puis consultant
2007 18 mois	Mali et Niger	Action Contre la Faim (ONG)	Chef de projet
2009 18 mois	Genève	Université de Genève (Recherche)	Assistant de recherche et d'enseignement
2010 14 mois	Grenade	Croix-Rouge	Représentant pays - Chef de projet
2011 6 mois	Genève	Université de Genève	Assistant de recherche et d'enseignement
2011 16 mois	Barbade	Croix-Rouge	Représentant pays Grenade et Barbade - Coordinateur Projet
2013 15 mois à temps partiel (30%)	Genève et Laos	Université de Genève	Collaborateur scientifique

Contenu	Apports aux questions de recherche
Cartographie de la santé. Etude de faisabilité de la mise en place d'un système d'alerte précoce pour le paludisme dans les zones pastorales du Mali, du Niger et du Burkina Faso, sur la base d'images satellites et de cartographie socioéconomique	Premier contact avec le secteur du développement international. Usage de l'information géographique dans l'aide au développement. Incitations individuelles au sein du système de l'aide
Elaboration d'un système d'alerte précoce pour les famines dans les zones pastorales du Mali et du Niger. Montage de partenariat avec des organismes de recherche nationaux, régionaux et internationaux. Transfert de compétence et renforcement de capacités des dispositifs nationaux de surveillance au sein des gouvernements respectifs.	Premier contact avec le travail de terrain et le statut d'expert international. Relation de dépendance entre ONG et bailleurs de fonds Développement communautaire Outils d'aide à la décision Conception de projets.
Démarrage de la thèse. Assistant pour le certificat de géomatique et le DESS en urbanisme durable. Rédaction de propositions de projets.	Période de travail théorique et de prise de recul sur ma pratique
Mise en place du dispositif de l'organisation dans le pays (recrutement, équipement, définition du fonctionnement interne, etc.). Gestion des ressources humaines et des aspects administratifs. Rapport avec le bailleur et les autorités locales Coordination d'un projet de préparation aux catastrophes naturelles aux niveaux communautaire et national.	Travail communautaire. Analyses de vulnérabilité Question du ciblage. Importance de l'adaptation au contexte Méthodologies de cartographie participative Conception de projets
Retour à la thèse. Assistant sur l'atelier de développement territorial des Suds	Période de travail théorique et de prise de recul sur ma pratique
Mise en place du dispositif de l'organisation dans le pays (recrutement, équipement, définition du fonctionnement interne, etc.). Gestion des ressources humaines et des aspects administratifs. Représentation auprès des bailleurs et des autorités locales Coordination de deux projets multi pays dans le secteur de la préparation aux catastrophes naturelles et d'adaptation aux changements climatiques aux niveaux communautaire et national. Rédaction de propositions de projet	Travail communautaire. Analyses de vulnérabilité Immersion dans le secteur de la réduction des risques de catastrophe Question du ciblage. Importance de l'adaptation au contexte Méthodologies de cartographie participative Conception de projets
Coordination des activités d'un projet de recherche sur la gouvernance des terres au Laos. Encadrement d'étudiants de master. Participation aux productions académiques et traitement de données. Activités complémentaires de consultant indépendant (voir ci-dessous)	Enquêtes de terrain Réflexion sur la gouvernance multi-échelle Développement de techniques d'analyse spatiale Immersion dans le contexte laotien Gestion des ressources naturelles

Période	Lieu	Organisation	Intitulé de poste
2013 1 mois	Grenade	Croix-Rouge	Consultant
2013 1 mois	Laos	Croix-Rouge	Consultant
2013 1 mois	Iraq	Croix-Rouge	Consultant
2013 2 mois	Laos	Croix-Rouge, Oxfam, Save the Children, Care International	Consultant
2014 1 mois	Burkina Faso	DDC (bailleur de fonds)	Consultant
2014 12 mois	Laos et Myanmar	Université de Berne	Chercheur et agent de projet
2015 1.5 mois	Laos	Université de Berne et Agence des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	Consultant
2015 - ?	Myanmar	Université de Berne	Représentant pays et coordinateur programme

Contenu	Apports aux questions de recherche
Développement d'une méthodologie de SIG participatif	Les logiques du consultanat Cartographie participative Réduction des risques de catastrophe
Développement d'une proposition de projet pour l'USAID sur la thématique de l'adaptation aux changements climatiques	Les logiques du consultanat Développement intégré Conception de projets
Mission d'exploration dans les camps de réfugiés syriens en Irak dans le cadre de la formulation d'une proposition de projet régional pour l'Union Européenne	Les logiques du consultanat Gestion communautaire dans le contexte d'un camp de réfugiés Conception de projets
Développement d'une proposition de projet pour un financement de l'union européenne dans le domaine de la gestion des catastrophes	Les logiques du consultanat Conception de projets Analyse de vulnérabilité Développement communautaire Intégration des échelles de l'action, de la communauté à l'institutionnalisation Coordination entre acteurs
Etude de faisabilité de la mise en place d'une plateforme nationale d'information géographique et rédaction de la proposition de projet	L'information géographique comme aide à la décision Conception de projets Coordination entre acteurs
Travail sur la cartographie de l'aide au développement au Laos, en partenariat avec le gouvernement. Activités de renforcement de capacités. Développement du secteur de la gestion des risques de l'organisation. Rédaction de propositions de projets, notamment au Myanmar. Recherches sur l'évaluation de la vulnérabilité au Laos	L'information géographique comme aide à la décision Aménagement du territoire Conception de projets Renforcement de capacités du gouvernement Coordination entre acteurs
Réalisation d'une étude de faisabilité pour la mise en place d'un système d'aide à la décision pour la gestion des terres au Laos, sur la base d'analyses de qualité des sols.	Renforcement de capacités du gouvernement Conception de projets Les logiques du consultanat
Développement d'un système d'aide à la décision pour la gouvernance des terres par le gouvernement national. Coordination de projet Représentation de l'organisation Montage de trois bureaux	L'information géographique comme aide à la décision Renforcement de capacités du gouvernement Développement local Cartographie participative Coordination entre acteurs

Figure 2: *Synthèse des expériences professionnelles mobilisées*

1. 3. Observation participante ou participation observante ?

L'observation participante constitue l'un des éléments centraux des approches ethnographiques. Si ce travail ne constitue pas une entreprise disciplinaire à proprement parler, il s'inspire tout de même largement des apports de l'anthropologie du développement, telle que développée par Mosse ou Olivier De Sardan, et Laëtitia Atlani-Duault. Je fais donc appel ponctuellement à des approches spécifiques à ces disciplines. Néanmoins, il ne s'agit pas d'observation participante à proprement parler, puisque cette dernière consiste à adopter un regard extérieur sur une réalité à laquelle l'observateur n'appartient pas.

> *« L'observation participante désigne (…) la conduite d'un ethnologue qui s'immerge dans un univers social étranger pour y observer une activité, un rituel, une cérémonie, et, dans l'idéal, tout en y participant » (Bourdieu 2003, p.43).*

On pourra donc évoquer l'observation participante ici uniquement dans ce qui relève de l'aide au développement du point de vue des populations bénéficiaires. Ce point de vue est considéré à de nombreuses reprises dans ce travail, mais ne constitue pas un point sur lequel nous entendons apporter un éclairage nouveau, puisqu'il n'a pas fait l'objet de collectes de données spécifiques ou de traitement systématique. Il y est plutôt considéré comme une donnée contextuelle. Non pas par déni de son importance — elle nous semble capitale — mais du fait des orientations analytiques que nous avons privilégiées, et de l'intérêt profond pour l'aide au développement du point de vue des représentations et des pratiques des agents situés dans le système. Une étude de l'aide du point de vue des bénéficiaires ne saurait faire l'économie d'un travail de terrain approfondi, et se heurterait à de nombreuses limites :

> *« On insiste souvent sur la difficulté d'une telle posture, qui suppose une sorte de dédoublement, difficile à tenir, de la conscience. Comment être à la fois sujet et objet, celui qui agit et celui qui, en quelque sorte, se regarde agir ? Ce qui est sûr, c'est qu'on a raison de mettre en doute la possibilité de participer vraiment à des pratiques étrangères, inscrites dans la tradition d'une autre société, et supposant, à ce titre, un autre apprentissage, différent de celui dont l'observateur et ses dispositions sont le produit, donc une tout autre manière d'être et de vivre les expériences auxquelles il entend participer » (Bourdieu 2003, p.43).*

Ici, l'approche est toute différente, puisqu'elle consiste à observer, à travers une pratique réelle et non simulée, une réalité à laquelle je ne suis pas étranger, puisque j'y appartiens pleinement. Le défi dans ce cas-ci ne relève pas de ma distance à l'objet, mais au contraire, de ma proximité et des risques de subjectivisation qu'elle implique. Il pose la question de la tension, voire même la possible incompatibilité entre les deux rôles très différents d'acteur et de témoin. De par ce positionnement de recherche, mon travail se rapproche des rares travaux d'anthropologie du développement produits à partir d'un point de vue intérieur aux organismes étudiés, tels que ceux d'Atlani-Duault, qui résultent de dix ans d'insertion dans une grande organisation internationale.

En étant acteur autant que témoin, l'on se situe au-delà de l'observation participante traditionnelle. Cette démarche se situe davantage dans une forme de

participation observante, en ce qu'elle désigne une « technique de recherche dans laquelle le sociologue observe une collectivité sociale dont il est lui-même membre » (Soulé 2008, p.128). C'est-à-dire l'observation d'un univers auquel on appartient. La participation y est réelle. Elle ne relève pas d'un exercice imposé de la recherche, mais d'une nécessité du quotidien. Les pressions professionnelles endurées n'y sont pas virtuelles. Les enjeux y sont concrets et vécus intimement :

> *« L'OP implique de la part du chercheur une immersion totale dans son terrain, pour tenter d'en saisir toutes les subtilités, au risque de manquer de recul et de perdre en objectivité. L'avantage est cependant clair en termes de production de données : cette méthode permet de vivre la réalité des sujets observés et de pouvoir comprendre certains mécanismes difficilement décryptables pour quiconque demeure en situation d'extériorité. En participant au même titre que les acteurs, le chercheur a un accès privilégié à des informations inaccessibles au moyen d'autres méthodes empiriques » (Soulé 2008, p.128)*

Cette démarche n'est pas accessible à tout chercheur, puisqu'elle implique un positionnement préalable et reconnu dans l'univers étudié. Or, il a été démontré que l'univers interne des organisations de développement est particulièrement difficile d'accès pour les acteurs extérieurs. Ce positionnement privilégié permet en outre de dépasser le refus bien compréhensif des acteurs observés d'être objectivés, et d'éviter l'affront fait aux personnes en prétendant les comprendre mieux qu'elles ne se comprennent elles-mêmes. Mais, comme le souligne Soulé, elle présente le risque de perdre en objectivité.

En tant qu'acteur à part entière de l'univers étudié, l'une des difficultés a consisté pour moi à dépassionner mon rapport à l'objet. Comme je l'ai développé en préambule, cette thèse provient d'interrogations concrètes dans le cadre de mon travail, mais aussi de sentiments intimes qui peuvent relever de la satisfaction comme de la frustration la plus extrême. Il est clair dès lors que j'ai des avis et des opinions sur certaines des questions soulevées.

De manière générale, j'ai trouvé dans les métiers du développement auxquels j'ai eu accès une source de grande satisfaction. J'ai pris, et continue à prendre, un grand plaisir à découvrir des nouveaux lieux, des nouvelles cultures, à essayer d'en comprendre les dynamiques et les réalités et à me lancer dans la conception et la mise en œuvre des actions qui me semblent faire sens et contribuer à l'amélioration de la situation. Mais j'ai également été confronté à des frustrations profondes et tenaces. Je pense percevoir des formes de perversion dans le système de l'aide. À de nombreuses reprises, j'ai été dégoûté par certains aspects au point de vouloir me retirer du secteur. Questionnement fondamental qui revient me tracasser régulièrement aujourd'hui encore.

Dans ce contexte d'émotions fortes, l'enjeu est donc ici de ne pas glisser dans une argumentation qui se nourrisse de façon disproportionnée de faits isolés, d'observations partielles, de positionnement idéologique ou d'intuitions que je ne serais pas en mesure de soutenir par des données et des informations concrètes et des arguments solides. De ne pas transformer le résultat en récit exalté ou en pamphlet incendiaire. C'est donc en partie pour cela que j'ai souhaité combiner

des approches que j'estime complémentaires : une analyse qualitative de l'enchevêtrement des dynamiques sociales inspirée par les travaux de l'anthropologie du développement ; une géographie politique relationnelle du pouvoir visant à caractériser les relations entre les différents acteurs de la configuration développementaliste ; et l'analyse spatiale quantitative de la répartition géographique des interventions.

L'autre écueil potentiel de ce type d'approche, dans laquelle j'en viens parfois à décrire mon rôle dans des dispositifs et des processus, est celui de l'autoglorification. J'ai en effet été acteur actif de certains processus, parfois en opposition avec les bailleurs de fonds ou mes employeurs. Dans ce cas-là, la distanciation est encore plus difficile à assurer. La tentation de survaloriser son propre rôle, ou de réécrire l'histoire à son avantage est parfois bien réelle. Tout comme Atlani-Duault, je soutiens qu'il est important que ma position d'auteur/acteur soit explicitée dans la restitution de ma recherche, même s'il aurait probablement été plus facile de ne pas le faire. Tout d'abord, cela assure une transparence sur la nature et les modalités de mise en œuvre de cette recherche. Ensuite, cela permet d'ajouter une perspective subjective sur la manière dont un professionnel du développement peut vivre et s'adapter aux différentes contraintes inhérentes au système de l'aide.

En somme, ces questions se résument à savoir « comment concilier la nécessité méthodologique de l'implication dans la vie d'un groupe avec le recul et la mise en perspective nécessaires au rôle de chercheur » (Diaz, 2005). L'idée ici n'est donc pas de complètement éluder tout ce qui relève de l'observation ponctuelle ou partielle, qui peut avoir sa place dans l'exposé, et même, je l'espère, le rendre plus vivant. Il s'agit de s'assurer que ce danger est conscient pour le chercheur. Il s'agit aussi d'être explicite dans la façon de restituer les résultats. Tout au long du document, j'ai donc veillé à ce que le statut des observations et leur place dans l'argumentation soient toujours clairs pour le lecteur.

1. 4. Une recherche en tenue de camouflage

Au-delà de ces limites, une approche inspirée de la participation observante présente de nombreux avantages. Plus j'avançais dans mon sujet de thèse et dans ma vie professionnelle, plus les deux s'entremêlaient, jusqu'à ne devenir plus qu'un. Et si au début, j'appréhendais mes expériences dans le développement comme une façon de soulever des questions fondamentales, elles sont graduellement devenues des compléments de mon terrain de recherche. Si bien que sur la fin, il m'est arrivé à plusieurs reprises d'accepter des missions de consultant non plus pour répondre à un besoin économique, mais bel et bien pour le nouvel éclairage qu'elles pourraient apporter à mes réflexions et mes observations. C'était une manière pour moi de faire du terrain.

Comme nous l'avons vu précédemment, le Laos est un pays dans lequel il peut être relativement difficile de travailler pour un chercheur, notamment du fait d'un accès limité et conditionné au terrain, aux informations clés et aux personnes ressources (pour des raisons logistiques, linguistiques et politiques). L'exploration du système de l'aide au Laos implique de pouvoir en consulter les acteurs essentiels aussi bien au niveau de la communauté internationale que du gouver-

nement ou même de l'émergente société civile et des bénéficiaires finaux. La cartographie des projets que nous avons entreprise est difficilement réalisable sans l'appui du Ministère en charge. L'identification des contextes de développement sur la base d'analyse multidimensionnelle jusqu'au niveau local nécessite l'accès aux bases de données nationales dont certaines sont précieusement gardées à l'abri des regards indiscrets. Enfin, l'accès aux terrains sur lequel se base l'analyse des effets d'agrégation et de cospatialité de l'aide ne peut se faire sans l'aval des protagonistes, et sans s'inscrire de manière formelle dans un projet ayant l'aval des autorités.

Pour avoir abordé mes terrains avec les deux statuts, il apparaît assez clairement que la prise de contact avec les acteurs du développement est nettement plus fructueuse lorsque l'on porte la casquette de praticien plutôt que celle de chercheur. En gros, cyniquement, quand on a quelque chose à vendre qui mérite que quelqu'un prenne le temps de se détourner de son agenda bien chargé ?

En plus du manque d'intérêt pour certains de participer à une recherche, j'ai également souvent pu observer une sorte de suspicion de certains professionnels à l'égard du chercheur. Suspicion mêlée de crainte, dans un contexte tel que le Laos, où le gouvernement s'attache à rendre le travail des ONG de plus en plus difficile et n'hésite pas à renvoyer hors des frontières les travailleurs un peu trop virulents[1]. La recherche académique sur l'aide développement est souvent critique. On comprend donc bien dans un contexte comme celui-ci que les ONG ne souhaitent pas particulièrement être mises sous le microscope de quelques chercheurs qui n'hésiteront pas à souligner les failles de leurs actions. Suspicion plus générale également entre chercheurs et praticiens. En naviguant entre les deux univers depuis dix ans, j'en suis arrivé à la conviction personnelle que les deux mondes ne se comprennent pas et se caricaturent l'un et l'autre. Les chercheurs sont généralement perçus pas les praticiens comme trop éloignés de la réalité pour que leurs apports ne puissent déboucher sur quoi que ce soit d'opérationnel. À l'opposé, les chercheur voient souvent les praticiens comme des agents sans guère de capacité de prise de recul par rapport à leur fonction. Cette observation est quelque peu triviale, certes, mais me semble représenter une réalité que j'ai souvent pu observer.

Grâce à mon engagement actif dans les organisations de développement internationales, j'ai ainsi pu constituer un réseau de relations qui s'est avéré très utile par la suite, quand le temps de la recherche a succédé à celui des mandats. Dans certains cas, j'ai donc pu obtenir, grâce à ma position au sein du monde de l'aide, des entretiens avec des personnalités telles que le représentant des Nations unies au Laos, une bonne partie des chefs de missions des ONG internationales, ainsi que des hauts placés au niveau de plusieurs ministères. Dans d'autres cas, j'ai mis à profit les entretiens que j'avais obtenus dans le cadre de mandats bien précis pour engager des discussions ou glisser des questions liées à mes recherches. C'est donc une forme d'observation participante couverte, ou « clandestine » (Soulé 2008), dans la mesure où elle n'est pas toujours pleine-

1 En 2013, par exemple, le gouvernement a donné 48h à la représentante de l'ONG suisse Helvetas pour quitter le pays, après la publication d'une lettre aux bailleurs dans laquelle elle critiquait les agissements du gouvernement, notamment sur la question de la disparition de Sombath, un éminent représentant de la société civile laotienne.

ment explicitée auprès des acteurs étudiés.

Bien entendu, cette forme d'entretien est difficilement valorisable en tant que corpus de recherche, mais permet néanmoins de guider des réflexions, et de participer de la compréhension de l'univers étudié. En glissant quelques innocentes questions au fil des discussions, en gardant toujours mes interrogations de base en tête, c'est plutôt la construction progressive d'une intelligence thématique, « l'imprégnation » (Olivier de Sardan 1995), l'affinage d'une analyse sensible et d'un éclairage informé sur une réalité donnée qui s'opère de manière itérative en toile de fond.

Évidemment, cette approche n'est pas sans soulever quelques questions d'éthique, puisqu'elle revient finalement à utiliser certaines personnes ou situations sans qu'elles en aient conscience, à les objectiver de manière clandestine. Mais finalement, n'est-ce pas le lot de toute interaction humaine, qui recèle une partie de finalités implicites ? Quoi qu'il en soit, le contexte politique laotien impose une grande réserve dans la manière de restituer les résultats des enquêtes, en particulier pour tout ce qui relève des propos tenus par les personnes interrogées. C'est pourquoi toutes les citations d'entretien sont effectuées sous couvert d'anonymat.

Le monde de l'aide au développement vient toujours de quelque part. Il est le fruit d'actions, de positionnements, de stratégies individuelles et collectives, de systèmes d'incitations qui se constituent progressivement. Il résulte de la somme d'actions d'individus, d'organisations, de communautés épistémiques dotés d'une rationalité limitée par une information imparfaite, une subjectivité forte, et une capacité réduite à traiter les données reçues. Le degré d'abstraction propre à la théorisation peut tendre à omettre les détails à peine perceptibles, qui, pris isolément, paraissent insignifiants, mais qui, mis ensemble, sont porteurs de sens quant aux pratiques, aux perceptions et aux logiques à l'œuvre qui en résultent. Bien qu'elle ne constitue clairement pas le cœur de cette recherche, la dimension microsociale des phénomènes y est une préoccupation permanente. Dans ce sens, interroger les détails de ces pratiques, les points de vue individuels, même de manière indirecte contribue directement à certains éléments de cette recherche.

Au-delà de cette précision de la granularité de la réalité étudiée, mon entrée par la voie professionnelle présente un troisième avantage, peut-être encore plus important : l'accès facilité aux données. Une partie de cette thèse repose sur un traitement de données qui vont bien au-delà de celles que j'ai récoltées moi-même. Dans le contexte laotien, l'obtention des données nationales, telles que celles du recensement agricole ou démographique, les différentes couches géographiques ou encore les images satellites m'ont pris des mois de travail acharné. Je ne les ai finalement obtenues qu'en me rendant utile d'un point de vue professionnel auprès des personnes qui en détenaient les clés. J'ai obtenu la base de données de l'aide au développement compilée par le Ministère du plan et de l'investissement en me faisant engager pour un mandat de soutien technique auprès du service compétent. J'ai obtenu les données brutes du recensement agricole en proposant mes services bénévoles au Ministère de l'Agriculture et des forêts dans le cadre du développement de leur stratégie de ciblage géographique

de leurs programmes. Enfin, je me suis porté volontaire auprès du réseau des ONG internationales pour la constitution d'une base de données de leurs projets afin de pouvoir en bénéficier par la suite en informant les détenteurs initiaux de l'information de la démarche de recherche. Il est clair qu'avec un simple statut de doctorant, je n'y aurai jamais eu accès, et aurais été contraint de revoir mes ambitions analytiques.

Enfin, j'ai pu approfondir ma réflexion sur les processus, notamment en matière de conception, de ciblage et de mise en œuvre des interventions de développement en étant impliqué directement, voire parfois responsable, de plus d'une dizaine de projets. C'est de là que je tire en partie mon analyse des frictions entre modèles génériques imposés par le haut et rugosité des réalités locales. Sur « l'épidémiologie » des concepts, normes et modèles, aussi, c'est grâce à ma participation à de nombreux ateliers, conférences, sommets nationaux régionaux et internationaux, auxquels j'ai eu accès une fois encore grâce à mon statut d'employé d'organisation de développement.

1. 5. Procédé des entretiens qualitatifs

En plus des observations et informations tirées de mon quotidien, j'ai également mené toute une série d'entretiens qualitatifs. Dans le cadre de cette recherche, j'ai fait appel à trois méthodes d'entretiens distinctes, chacune visant à apporter un éclairage différent sur le système étudié : 1) des entretiens semi-dirigés avec des acteurs du développement appartenant aux différents types d'institutions, d'organisations et de groupes parties prenantes ; 2) des entretiens « à visage couvert », lors des innombrables réunions auquel j'ai pris part dans le cadre de la conception et de l'exécution de projets ; 3) l'organisation de groupes de réflexion.

Pour chaque entretien planifié (j'en ai réalisé une quarantaine), je préparais un guide que j'adaptais en fonction du type d'acteur que j'interrogeais et de ce que je connaissais de son organisation. La plupart des entretiens duraient entre 1 h 30 et 3 h, et bien souvent, tournaient au final en discussions ouvertes. L'objectif de cet exercice pouvait varier considérablement. D'un côté, ils avaient vocation à obtenir des informations que je ne pouvais trouver autrement. Ils m'étaient également utiles pour demander des documents supplémentaires tels que les propositions de projets ou les manuels de projet. C'était aussi l'occasion d'interroger les pratiques concrètes, les outils, les positionnements institutionnels. Dans ce cas, c'était les détails de processus spécifiques qui étaient détaillés.

Dans chacun des entretiens, j'ai également veillé à garder un espace de discussion autour des observations personnelles. Bien que ce ne soit généralement pas conseillé par les méthodes d'entretien, j'ai souvent commencé les séances en demandant aux personnes de résumer leur parcours professionnel, afin de me permettre de situer les propos non seulement d'un point de vue organisationnel, mais aussi individuel. C'est d'ailleurs souvent dans les observations personnelles, au-delà des discours institutionnels bien préparés, qu'apparaissent les frictions inhérentes au travail de développement, et les éléments qu'il devient intéressant de creuser plus en profondeur.

J'ai pu enregistrer certains des entretiens, mais pas tous. Certaines personnes

étaient stressées dès que l'enregistrement démarrait. J'ai préféré alors l'arrêter. Certaines refusaient aussi. C'est bien compréhensif, quand on sait que certains professionnels d'ONG se sont fait expulser du pays après avoir émis des propos jugés inappropriés.

Ces entretiens n'avaient pas vocation à générer des données quantitatives ni à fournir les bases nécessaires à une généralisation. L'objectif était plutôt d'explorer les processus spécifiques dans le détail. Par conséquent, je n'ai pas procédé à un échantillonnage représentatif. Du moins, je n'ai pas mis en place de méthode de sélection rigoureuse. Cela s'est plutôt fait en fonction des questions spécifiques et des opportunités. La principale limite qui résulte de cette approche est la sous-représentation des acteurs laotiens.

Le cadre de mon approche de participation observante ne s'est pas limité aux heures de bureau. En travaillant dans le secteur, on appartient de fait à une communauté professionnelle. Pendant toutes ces années, j'ai donc fréquenté abondamment des collègues du secteur. Nous avons eu d'innombrables discussions sur le sujet, et le coin sombre d'un petit bar au bord du Mékong s'est avéré au moins aussi efficace que le cadre d'un entretien formel pour échanger librement. C'est donc encore une fois de manière « clandestine » que j'orientais volontairement ces discussions vers les questions que je traite dans ce travail. Dès que j'exposais à des professionnels du milieu mon activité annexe (la thèse), cela était l'occasion de débats des plus intéressants.

Enfin, j'ai aussi fait appel aux groupes de discussions, en particulier sur la fin de ma recherche. L'idée était de présenter mes axes de recherche et restituer mes résultats intermédiaires. J'ai ainsi présenté mes cartes de la répartition de l'aide à divers publics, notamment au réseau des ONG internationales au Laos. Cette dernière technique, ad-hoc elle aussi, m'a permis d'observer les réactions de groupes de professionnels aux arguments et aux pistes de réflexion que j'avançais.

1. 6. Synthèse méthodologique

Le tableau présenté à la page suivante relie les grands axes de questionnements exposés dans la partie introductive aux sources de données, aux analyses, et à la méthodologie déployée pour y répondre. Nous y indiquons également la portée géographique de chacune des questions, afin de clarifier ce qui relève d'observations directement liées à cette recherche au Laos, et ce qui puise dans d'autres expériences. Enfin, la dernière colonne donne des indications quant aux concepts, débats en cours, et corpus théoriques qui sont mobilisés.

Ce tableau présente une synthèse des différents éléments abordés, et non pas un plan. Si ces trois grandes questions sous-tendent l'ensemble du travail, c'est la première qui en fournit néanmoins le principal contenu. Plutôt que de segmenter l'argumentation en fonction de ces axes, il a été jugé plus pertinent de les embrasser simultanément plutôt que séparément dans l'exposé des résultats.

Question	Données/ sources	Méthodologie ; analyse
Quelles sont les logiques à l'œuvre dans l'allocation géographique de l'aide au Laos ?		
Utilité de la cartographie de l'aide	Internet ; bases de données, bibliographiques ; participation observante ; expérience métier.	Recherche documentaire et revue de littérature.
Répartition spatiale de l'aide au Laos	Base de données du gouvernement ; Bases de données des partenaires de développement	Géoréférencement ; analyse spatiale descriptive; cartographie.
Corrélation spatiale entre répartition de l'aide et indicateurs socio-économiques	Base de données du gouvernement ; Bases de données des partenaires de développement ; Bases de données socioéconomiques et environnementales	Analyse spatiale ; cartographie ; entretiens qualitatifs
Logiques et contraintes de ciblage	Entretiens qualitatifs ; participation observante ; expérience métier	Analyse des entretiens ; analyse des expériences de formulation de projets ; analyse des outils de gestion de projet ; études de cas
Dans quelles mesure et par quels moyens les spécificités contextuelles des lieux d'interventions sont-elles prises en compte dans les phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des projets ?		
Les modalités et techniques d'adaptation de modèles génériques aux réalités locales	Documents de projets ; directives des bailleurs de fonds ; entretiens qualitatifs ; participation observante ; expérience métier	Analyse documentaire ; analyse entretiens qualitatifs ; retour d'expérience sur les processus de conception et de mise en œuvre de projets de développement
Eléments structurels du système de l'aide qui permettent de maintenir en vie des modes d'action obsolètes	Participation observante ; entretiens qualitatifs ; littérature académique et grise ; expérience métier	Revue de littérature ; analyse des entretiens qualitatifs ; restitution critique expérience métier ; étude cas sur les approches communautaires et participatives
Quels sont les modèles spatiaux véhiculés ?		
Comment caractériser, représenter et analyser les spatialités plus ou moins explicites des initiatives de développement ?	Bases de données projets ; documents projets ; matériaux communication et didactique des acteurs du développement	Analyse spatiale ; cartographie ; étude de cas de projets
En quoi l'aide participe-t-elle de la construction débridée des territoires contemporains?	Synthèse des autres composantes	Cartographie de la globalisation des campagnes; analyse de concentration/dispersion ; conclusions à partir des autres parties de la thèse

Figure 3: *Tableau récapitulatif des éléments de méthodologie*

Géographie	Corpus théorique ; concepts ;
Globale	Complexité territoriale ; territoires du développement ; efficacité de l'aide ; paradigme de l'open data ; coordination de l'aide
Laos	Schémas spatiaux : concentration/dispersion Théories de la localisation
Laos	Géographie du développement (Bebbington); Théories de la localisation.
Globale ; Entretiens Laos, Etudes de cas au Laos, Caraïbes, Afrique de l'Ouest et au Moyen Orient	« Projectorat » ; gestionnariat ; consultanat ; anthropologie du développement ; géographie des organisations ; théories de la localisation des organisations à but non lucratif
Globale ; entretiens Laos ; Retour d'expériences personnelles dans divers pays	Théories des lieux ; TNPS framework (*Jessop et al.) ;* contextes de développement ; anthropologie du développement (*de Sardan, Moss*) ; projectorat ; gestionnariat.
Globale ; entretiens Laos ; Retour d'expériences personnelles dans divers pays	Epistémologie des concepts (*Molle*) ; Circulation des modèles ; gestionnariat ; analyse systémique de l'aide ; études postcoloniales : anthropologie du développement
Globale ; Focus Laos	Théories des lieux ; TNPS framework (*Jessop et al.) ;* contextes de développement ;
Globale	Complexité territoriale ; théorie des lieux ; TNPS framework ;

2. Une approche systémique comme fondement d'une géographie de l'aide

2. 1. Les composantes du système

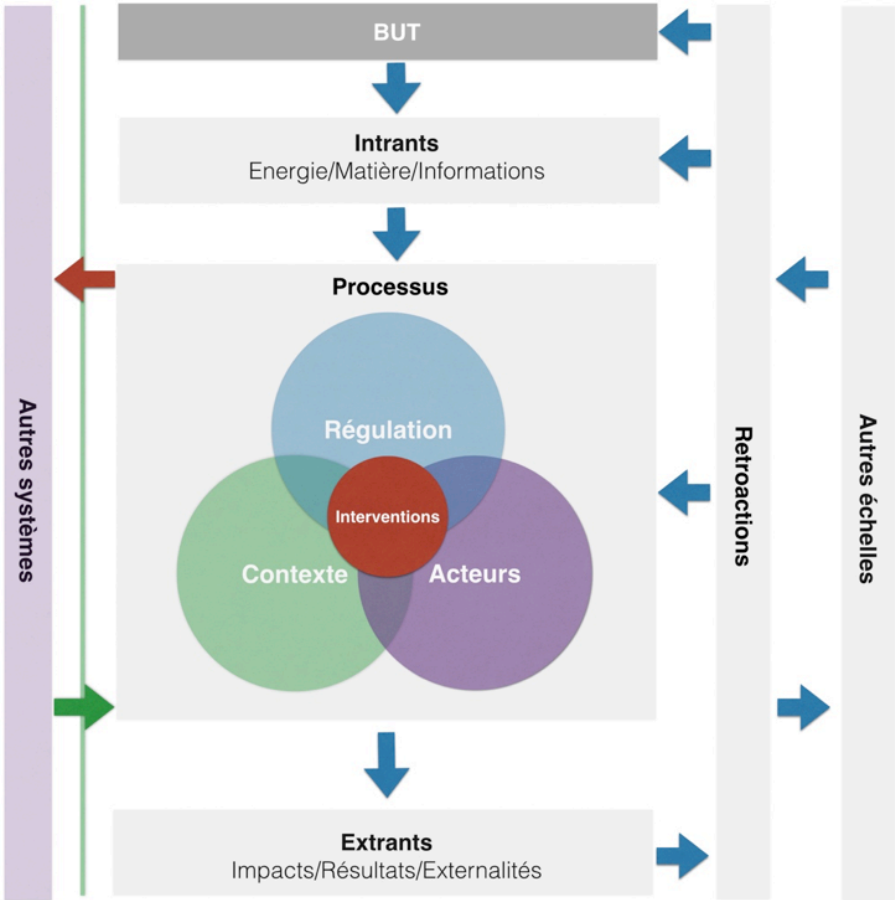


Figure 4: *Schéma de synthèse des éléments du système de l'aide et de leurs interactions*

Tout d'abord, un système humain poursuit un ou plusieurs buts, ou finalités. Nous pouvons également évoquer le terme de logique, qui est moins directionnel et qui donc laisse une plus grande place à des finalités multiples. Dans l'identification des finalités de l'aide, il convient ici de distinguer trois niveaux de désagrégation des acteurs : le système dans son ensemble ; les organisations qui le composent ; et les individus au sein des organisations. Pour le système dans son ensemble, l'on peut considérer que l'objectif principal est l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées. Mais dès lors que l'on s'intéresse aux acteurs de façon plus précise, les finalités deviennent multiples et perdent en clarté, notamment du fait de la diversité qui règne entre les différents types d'organisations

présentes dans le système. Enfin, les motifs deviennent encore plus fragmentés si l'on s'intéresse aux individus qui composent les organisations. Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, les individus évoluent dans les milieux de l'aide également pour des raisons individuelles, voire individualistes (carriérisme ou profit tiré du système par exemple) sans lien direct avec les buts du système dans son ensemble. C'est la part individuelle de l'agency conditionnée par des rationalités ou des logiques externes à celle de l'aide proprement dite. Comprendre et gouverner l'aide, c'est donc nécessairement prendre acte de la diversité de sa justification et de ses finalités, et adopter une distinction entre les trois niveaux d'agrégation.

Nous décomposons ensuite le système en six éléments :

1. Les intrants, c'est-à-dire les flux de matière, d'énergie et d'information qui rentrent dans le système ;
2. Les processus, qui désignent l'ensemble des interactions qui se passent au sein du système et à travers lesquelles les intrants sont transformés en extrants ; 3) les extrants (ou produits), qui dans le cas de l'aide font référence aux impacts et résultats, positifs comme négatifs, directs comme indirects du système dans son ensemble ou des différentes interventions qui en résultent ;
3. Les interfaces avec le système à d'autres échelles, supérieures comme inférieures ;
4. Les interfaces avec d'autres systèmes ;
5. L'ensemble des boucles de rétroactions entre les différents éléments du système.

En entrée d'un système, nous trouvons donc des flux d'énergie, de matière et d'information. Dans le cas de l'aide, ces intrants sont tout d'abord financiers. Ils peuvent provenir d'acteurs publics, tels que les États pour l'aide bilatérale, les Gouvernements locaux pour la coopération décentralisée, les groupes d'États pour l'aide multilatérale (l'Union européenne par exemple et les Organisations internationales en général) ; de dons privés individuels qui transitent par des ONG du Nord ; de programmes sociaux d'entreprises privées ou d'organisations philanthropiques. Les intrants peuvent également être matériels, quand l'aide parvient sous forme d'équipements ou de produits alimentaires par exemple.

Par informations, nous entendons les formes de savoir, d'idées, de techniques, de compétences qui rentrent dans le système de l'aide, et qui percolent à travers les frontières poreuses d'autres systèmes connexes, ou sous forme de conditionnalités ou de paradigmes enchevêtrés avec les financements.

Dans ce diagramme, la représentation de la « boîte noire », ou du moteur — les processus — adopte une perspective centrée sur les interventions qui émanent du, et prennent place dans, le système. Ces processus mettent en relation des acteurs divers, et qui sont positionnés en différents nœuds de la chaîne de délivrance de l'aide. Les interventions sont conçues et exécutées par, mais affectent également les acteurs. Nous reviendrons longuement sur les différents types d'acteurs plus loin dans cette partie. Ce qui est important de noter à ce stade

c'est la diversité des acteurs, de leurs finalités, et de leurs positionnements au sein de la géométrie du pouvoir à un moment donné de l'évolution du système, et de leurs capacités à influencer ce dernier afin qu'il demeure ou qu'il devienne favorable à l'accomplissement de leurs buts.

Les acteurs conçoivent et exécutent leurs interventions au sein d'un cadre régulateur, qui peut exercer des contraintes strictes et rigides — dans le cas des lois par exemple — ou plus souples et flexibles — pour ce qui est des normes notamment — et qui contribue à circonscrire les limites du possible. Au sein du système, les différentes composantes du cadre régulateur sont amenées à évoluer sous l'influence conjointe de mécanismes et de relations endogènes et exogènes, par le biais des boucles de rétractions qui relient les éléments du système entre eux, et le système avec l'extérieur.

Enfin, les interventions sont a priori conçues pour répondre aux problèmes et besoins spécifiques d'un contexte particulier. Les caractéristiques de ce contexte, au moment de l'intervention, sont ainsi un autre facteur limitant qui contribue à la définition des possibilités d'action. On ne programme pas un projet d'expansion de rizières irriguées dans un milieu désertique sans source d'eau ; on ne soutient pas la presse indépendante dans une dictature qui ne permet pas la liberté d'expression.

Ainsi, dans un tel système, la manière dont sont conçues et exécutées les interventions de développement dépendent donc, pour un acteur donné, des interactions entre plusieurs facteurs, contraintes et opportunités : 1) le ou les objectifs initiaux qu'il poursuit ; 2) la quantité d'intrants disponible dans le système, en particulier les ressources financières ; 3) le besoin de démarcation par rapport aux autres acteurs qui prétendent aux mêmes intrants ; 4) les limitations imposées par les caractéristiques du cadre régulateur (normatif, légal, paradigmatique) ; 5) les capacités de l'acteur en question à s'approprier, à instrumentaliser ou à contourner ces caractéristiques ; 6) les données contextuelles de l'espace dans lequel se déroule l'intervention ; et 7) les capacités de l'acteur à comprendre et à prendre en compte ces données contextuelles.

Selon le niveau d'agrégation de l'analyse, nous retrouvons en sortie du système les résultats des actions individuelles, d'une intervention dans son ensemble, ou de l'ensemble des interventions et des processus activés par l'arrivée d'intrants dans le système. Par résultats, nous n'entendons pas uniquement ceux dont se servent les acteurs pour légitimer leurs actions (par exemple l'objectif spécifique du cadre logique). Nous entendons aussi toutes les externalités générées par les chaînes de processus qui prennent place au sein du système. Ces externalités peuvent être aussi bien positives — par exemple les effets « taches d'huiles » sur les compétences locales, ou l'effet « boule de neige » des améliorations visées par le projet — que négatives — par exemple les bulles salariales ou foncières provoquées par l'arrivée d'organisations de développement, l'émergence de la corruption, de système de rente, la dépendance envers l'aide, ou les bouleversements des équilibres sociaux générés par le ciblage d'une catégorie de personnes.

2. 2. Un système dynamique de rétroactions

Comme tout système, celui de l'aide est dynamique. Il n'a cessé d'évoluer depuis son apparition. Ces changements sont provoqués par les nombreuses interactions et rétroactions entre les différents éléments du système, ainsi qu'avec l'extérieur : les autres systèmes ou le même système à d'autres échelles.

2.2.1. Rétractions en interne

Les extrants du système ont une influence sur la quantité, la nature et la charge informationnelle liée aux intrants. Les succès accomplis sont communiqués, partagés, promus et s'intègrent à l'énergie informée liée aux intrants (les financements, leurs clauses conditionnelles ou directives souples). De même, les échecs sont documentés par les exercices de capitalisation qui sont partie intégrante des pratiques qui prévalent dans le système (lessons learning). Au sein du système, les résultats des exercices de capitalisation se répercutent sur les pratiques des acteurs, font évoluer le cadre régulateur, et se traduisent en interventions qui ciblent des contextes spécifiques.

Au sein de la « boîte noire », les boucles de rétroactions sont nombreuses également : les pratiques des acteurs et les cadres de régulations évoluent au gré de leur connaissance et compréhension des contextes. Entre l'entrée et la sortie du système, les interventions ont un cycle de vie au cours duquel elles sont remaniées, modifiées, réajustées. Cela peut être dû à l'apparition de nouveaux éléments dans le cadre régulateur, à l'évolution des contextes de mise en œuvre, à l'amélioration de la compréhension des problématiques et des réalités locales, ou au simple réajustement entre la façon dont l'intervention a été formulée dans le but d'accéder aux intrants et les possibilités réelles de mise en œuvre dans un contexte donné. C'est donc une forme de phénomène autorégulateur.

2.2.2. Rétroactions et échanges avec d'autres systèmes

Les rétroactions avec l'extérieur sont également nombreuses et peuvent se faire par plusieurs vecteurs. Les individus au sein des organisations passent aisément d'un secteur à l'autre, véhiculant avec eux des codes, des valeurs, des pratiques. Il n'est pas rare par exemple de voir dans les équipes d'organisations de développement des professionnels qui proviennent ou qui sont passés par le secteur privé, ou par le secteur public dans leur pays d'origine. Les organisations elles-mêmes, notamment à travers l'ancrage territorial de leur siège social ou de leurs postes avancés à l'étranger, sont soumises à des cadres régulateurs qui dépassent ceux de l'aide à strictement parler (légalisation, opinion publique, etc.). Au sein même des lieux qui sont la cible d'interventions développementalistes, les interactions avec les autres systèmes sont présentes et leur prise en compte est indispensable. Aucune action sur le terrain n'intervient dans un contexte figé. Au contraire, chaque lieu est rendu dynamique par un ensemble d'actions tant endogènes que d'origine extérieure, et l'aide ne représente qu'une modalité parmi bien d'autres. C'est pourquoi il paraît indispensable de comprendre les interventions de développement non pas qu'en elles-mêmes, mais également dans la manière dont elles s'articulent — ou pas — avec d'autres types d'initiatives avec lesquelles elles partagent une cospatialité.

Le schéma proposé plus haut est réducteur en ce sens qu'il cantonne les acteurs, le cadre régulateur et le contexte à l'intérieur du système. Or, en réalité, la plupart des acteurs au sein du système de l'aide opèrent également extra-muros, influencés alors par des facteurs qui sont au-delà, ou qui transcendent le système. De même, les contextes dans lesquels s'inscrit l'aide sont partie intégrante d'ensembles plus vastes. Enfin, le cadre régulateur de l'aide ne lui est spécifique qu'en partie. Il intègre de nombreuses normes, lois, valeurs et modèles qui prévalent également au-delà des limites du système de l'aide. L'illustration proposée ci-dessous constitue une tentative de restituer cette juxtaposition du spécifique et du général qui caractérise le système de l'aide et son imbrication dans les relations sociospatiales plus vastes. Le cadre régulateur, les acteurs et le contexte qui sont au sein du système y apparaissent comme faisant partie d'ensembles plus vastes.

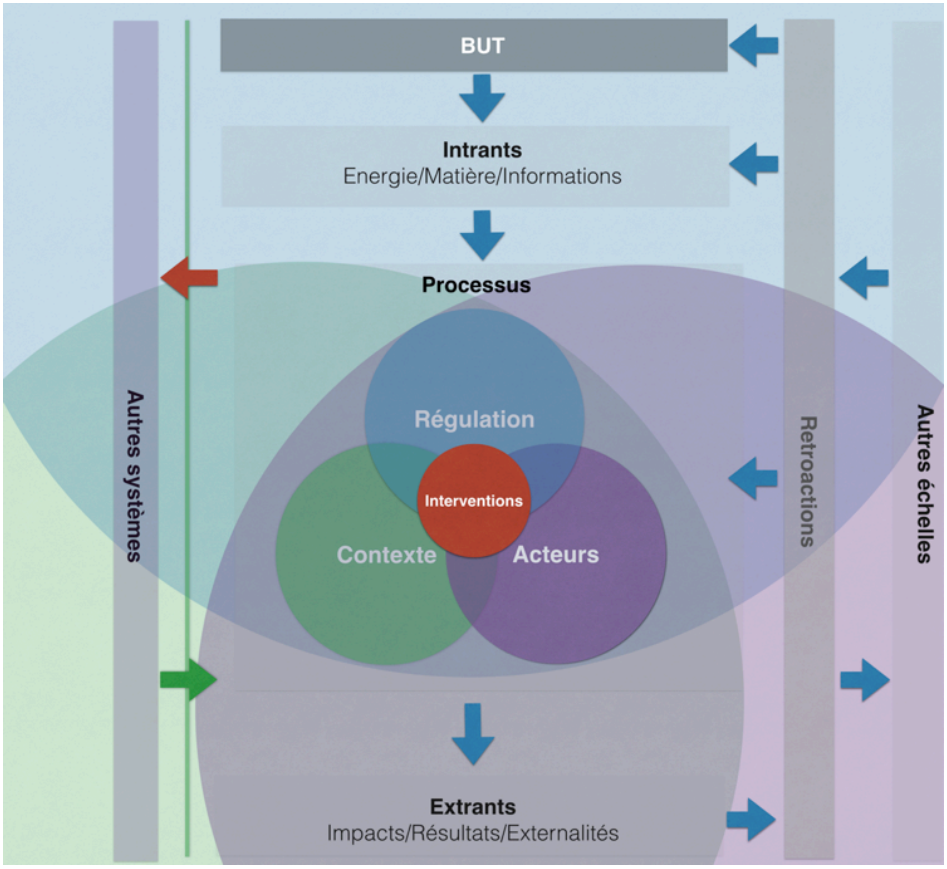


Figure 5: *Schéma de synthèse des éléments du système de l'aide et des interactions avec l'extérieur*

Mais cette imbrication du système de l'aide dans des ensembles plus vastes pose la question de la pertinence même d'un tel objet. Pourquoi dès lors ne pas diluer l'analyse du système de l'aide dans celle plus vaste du système capitaliste, par exemple ? La réponse réside principalement dans le fait que si l'aide

s'inspire clairement des logiques économiques et politiques qui prévalent dans les démocraties libérales occidentales, il semble que les actions qui s'y déroulent ne peuvent être réduites à la simple rationalité économique de leurs acteurs. Comme le soulignent à juste titre Gibson et ses collègues (2005b), dans le domaine du développement, où les systèmes de normes et d'incitations se chevauchent, les prédictions des modèles d'action individuelle tels que ceux inspirés de la théorie des jeux ou de la rationalité économique ont une portée explicative et prédictive limitée. Il convient donc de se garder des postulats considérant les individus comme des acteurs en possession d'informations complètes et guidés par un sens étroit et égoïste du bénéfice personnel. "Instead of completely independent decision-making, individuals may be embedded in communities where initial norms of fairness may change the structure of the situation dramatically." (Gibson et al. 2005b, p.31). Dès lors, puisque l'importance des normes souples et des valeurs intrinsèques au projet développementaliste peut contrecarrer la linéarité des comportements individuels et collectifs au sein du système de l'aide, les résultats et les processus sont moins prévisibles et leur analyse justifie le recours ont des prismes et des approches qui soient spécifiques et adaptées.

2.2.3. Rétroactions et échanges avec d'autres échelles

Le système de l'aide peut être étudié à plusieurs échelles : celle du projet, de l'organisation, d'un secteur spécifique, du territoire sous ses différentes déclinaisons, ou du monde. Quel que soit le prisme scalaire favorisé dans l'analyse, les éléments structurels et les dynamiques sont en partie définis par les interactions avec les autres échelles du système. C'est sur la base de ce constat que j'ai opté pour une forme d'analyse transscalaire qui s'attache à décrire et à comprendre le contexte de l'aide au Laos aussi en mobilisant des projets et des secteurs spécifiques.

2.2.4. De l'entropie du système

En passant à travers le système, l'énergie subit une série de transformations, et notamment une forme d'entropie (au sens thermodynamique), de dégradation. C'est-à-dire que la quantité d'énergie en intrant est supérieure à celle contenue dans les extrants. En somme, les résultats concrets d'une intervention développementaliste sur un espace ciblé donné ne contiennent pas la quantité totale d'énergie insufflée dans le système. Une partie des financements peut par exemple être redirigée hors du lieu d'intervention pour supporter les frais de structure du siège social ou du bureau national. Ce n'est donc pas une perte d'énergie à proprement parler, mais plutôt une diffusion au-delà des objectifs et finalités du système. Sur le budget d'un projet de développement, seule une partie — de proportion variable en fonction de la nature de l'intervention — arrive physiquement dans la zone cible.

2. 3. Le projet comme comme point d'entrée pour comprendre le système

2.3.1. Le projet de développement comme intervention dans un système

L'on distingue généralement au moins cinq modalités possibles de l'aide au développement : (1) l'appui aux projets (2) l'appui aux programmes (3) l'appui sectoriel (4) l'aide humanitaire ; et (5) l'assistance technique (Gibson et al. 2005b, p.120). Chacune de ces modalités présente des avantages et inconvénients comparatifs, et met en action des faisceaux d'acteurs, de logiques, d'incitations et de contraintes différents. Bien que les formes d'aide au développement se soient considérablement diversifiées au cours des dernières décennies, le projet demeure aujourd'hui la modalité d'exécution de loin la plus fréquente pour la plupart des organisations de développement (Olivier de Sardan 1995). Le projet est généralement la modalité de l'aide avec l'incidence spatiale la plus évidente, en ce sens qu'elle vise bien souvent des zones géographiques spécifiques, et qu'elle s'inscrit dans des périmètres définis.

Si le terme de projet renvoie à une entité circonscrite dans le temps, l'espace et le contenu, il serait erroné de l'envisager comme une unité indépendante, conçue et exécutée dans un état d'apesanteur en l'absence de contraintes externes. Pour bien comprendre les projets, il est important de s'intéresser conjointement aux deux côtés de la chaîne de leur production : d'une part les conditions dans lesquelles ils sont formulés ; d'autre part, les conditions dans lesquelles ils sont mis en œuvre. Ainsi, comme Hawe et al., (2009) ou Messerli (Messerli & Heinimann 2007), l'on peut considérer le projet comme une intervention dans un système, qui provoque son évolution, et mène à l'émergence de nouvelles structures d'interactions, de redistribution de ressources et de partage de pouvoir. Ainsi, toute intervention développementaliste génère immanquablement des modifications au sein des systèmes, qu'elles soient celles qui sont désirées ou pas.

Le projet est le cadre dans lequel sont mises en œuvre des activités, qui peuvent pour certaines, cibler des espaces ou des lieux précis. Pour désigner ces « interférences » du projet sur des sous-systèmes, que je fais appel au terme « intervention », qui sera largement utilisé dans la suite de ce texte. Les interventions représentent donc ces moments où les projets touchent terre, et s'insérer dans des réalités auxquels ils sont exogènes au départ.

Chez ces différents auteurs, le projet intervient donc dans, ou sur un système : une école, une communauté, un centre de santé, un district, un bassin versant, un écosystème. C'est donc d'une certaine manière une intrusion externe, un apport d'énergie, de matière ou d'information qui vient bouleverser — positivement ou négativement — les équilibres en place au sein d'un système déjà établi. Dans le cadre de ce travail, nous reconnaissons cette dimension qui a le mérite de replacer les actions développementalistes dans la complexité de la réalité des entités réceptrices, mais préférons faire appel au terme de contexte dans ce cas là. Ici, le système fait plutôt référence à celui de l'aide au développement en général. Non seulement le projet intervient dans, ou sur, un système (contexte), mais il est également le produit des interactions entre les différentes composantes et flux qui constituent le système de l'aide au développement.

2.3.2. De l'émergence du projectorat dans l'aide au développement

Au cours de la dernière décennie, les acteurs du monde du développement ont progressivement pris conscience des risques et limites inhérents à la profusion de projets. L'omniprésence de ce mode d'intervention dans les pays à forte concentration d'aide internationale donne en effet fréquemment lieu à une multiplication peu coordonnée d'initiatives poursuivant des objectifs hétéroclites, opérant en relative isolation les unes des autres, sur la base de modèles de gestion différents. Cette profusion désordonnée fait actuellement l'objet de tentatives de régulation tant de la part des pays receveurs et donateurs, que sur la scène internationale. Néanmoins, dans la plupart des cas, ces tentatives se déclinent sur des modes non contraignants et suffisamment génériques pour ne pas avoir d'effet en profondeur, comme on le voit par exemple dans le sillon des déclarations de Paris ou de Vientiane sur l'efficacité de l'aide.

De plus, il paraît illusoire de prétendre que le problème de coordination se résume exclusivement à l'absence de mécanismes adéquats, quand on connaît l'infinie diversité des finalités, parfois incompatibles et génératrices de frictions, que peuvent poursuivre respectivement les acteurs de l'aide. Gouverner l'aide (au sens foucaldien du terme), ce n'est non pas tendre vers un but unique, à savoir le développement des espaces et des populations cibles. Cette réduction sémantique de l'aide à un objectif unique et consensuel correspond à un angélisme largement dépassé. Gouverner l'aide, c'est aussi reconnaître et prendre acte de la diversité de ses finalités, qui peuvent relever de l'empathie humaniste certes, mais aussi de la stratégie géopolitique, des intérêts commerciaux par exemple.

Le terme de « projectorat » (el proyectorado) proposé par l'économiste Bolivien Antonio Rodriguez-Carmona (2009) et repris par Louca Lerch (Lerch 2013) pour décrire l'importance jugée disproportionnée de l'organisation par projets dans son pays, est un néologisme qui me semble particulièrement bien adapté à la description de la situation des nations fortement dépendantes des financements internationaux. Elle est également intéressante en ce sens qu'elle fait écho simultanément à la fragmentation de l'action publique dans le cadre de la coopération internationale et au caractère potentiellement néocolonialiste de l'idée développementaliste telle que formulée par les puissances occidentales. Ce faisant, elle ouvre donc le débat de l'efficacité de l'aide aux théories postcoloniales, et replace la coopération internationale dans un contexte de contingence historique dans lequel les rapports de pouvoirs entre acteurs individuels et collectifs demeurent largement déterminés par les déséquilibres hérités de la période préindépendances.

Au-delà du joli tour de passe-passe sémantique, la réalité désignée par ce terme ne peut en aucun cas être réduite à une simple et stérile vision de l'esprit ; elle a des conséquences très concrètes sur la façon de concevoir et de faire le développement : elle représente une « forme de pensée fragmentaire qui incite les gestionnaires publics à percevoir la réalité comme un ensemble de projets » (Lerch 2010) au détriment d'une vision cohérente, unifiée, voire holistique.

Tout d'abord, le projectorat a un impact considérable sur la manière d'envisager la réalité et de formuler une rhétorique de légitimation de l'action publique et des

outils opérationnels à déployer. En somme, l'articulation des stratégies de développement autour de l'unité opérationnelle du projet implique que l'on ait recours à des méthodes de diagnostic qui permettent de compartimenter la réalité complexe de manière artificielle, à user d'ingéniosité et de techniques spécifiques pour la faire rentrer dans un moule qui soit adapté aux outils et à l'expertise des acteurs dominant la sphère développementaliste. L'on rejoint ici en partie les analyses de Li (2007) et de Ferguson (1990), pour qui les programmeurs du développement, au même titre finalement que tout autre décideur public (Giovalucchi & Olivier de Sardan 2009), sont amenés (voire contraints), à opérer une simplification outrancière de la réalité pour la faire rentrer dans les cadres des outils à disposition et des paradigmes dominants des développeurs.

La logique de gestion par projet a ainsi pour effet de réduire la réalité sociopolitique à un ensemble de problèmes et d'objectifs clairement identifiables et qui appellent avant tout des solutions techniques. Cette perspective sur la réalité participe d'une dépolitisation des problèmes publics au profit d'une vision technicisante. C'est ce processus que Li désigne par l'expression « rendering technical », et qui fait référence à un ensemble de moyens qui consistent à transformer le domaine à gouverner en un champ intelligible, doté de limites identifiables, de caractéristiques particulières, et surtout, qui soit approprié à des solutions techniques : « a central feature of programming is the requirement to frame problems in terms amenable to technical solutions » (Li 2007, p.2). Pour Giovalucchi et Olivier de Sardan, la technicisation des problèmes revient à appliquer à une réalité complexe des modèles d'analyse positivistes largement dépassés dans le champ des sciences sociales (2009). Dans la traduction du désir d'amélioration partagé par la plupart des parties prenantes (the will to improve) en actions concrètes (projet, programme), la phase de « rendering technical », ou de technicisation, est généralement précédé par une phase de problématisation, au cours de laquelle les déficiences à corriger sont identifiées. Or, comme l'ont largement démontré les approches constructivistes des problèmes sociaux, la définition et l'identification des problèmes à résoudre résultent de mécanismes d'ordre social, et ne sont donc moins le reflet direct de phénomènes objectifs, universels et indiscutables que de représentation, de discours et de contingence paradigmatique. Comme le constate judicieusement Jean-David Naudet, il semblerait que dans la logique actuelle de l'aide au développement, on ne cherche plus autant des solutions aux problèmes que des problèmes aux solutions (Naudet 1999).

Si l'on s'extrait momentanément des strictes limites des pays en voie de développement, on constate que la tendance au « tout projet » est également observable dans les pays du nord, comme l'ont brillamment théorisé Boltanski et Chiapello en proposant le terme de « cité par projet » (1999). Cette « cité » matérialise le nouvel esprit du capitalisme qui donne naissance à des formes inédites de justifications du bien commun. Au-delà de la fragmentation opérationnelle que l'organisation par projet stimule, cette évolution se traduit également par des changements de fond dans l'ensemble des attributs du contexte et de la culture professionnelle dominante. Ainsi, les qualités individuelles et collectives nécessaires à une intégration efficace dans le système deviennent celles de la flexibilité, de la mobilité, de la polyvalence. Et dans le monde « connexionniste » que les auteurs

décrivent, l'importance du capital social et informationnel devient extrêmement déterminante pour la capacité des acteurs à s'y mouvoir.

Nous voyons donc bien ici que l'avènement d'une forme d'organisation sociale du développement que l'on peut qualifier de projectorat a un impact direct et considérable sur la façon de faire et de penser le développement. Nous allons à présent analyser de façon plus concrète le type de culture professionnelle qui en résulte dans l'univers de l'aide internationale.

2.3.3. Le projet comme idéal type

Mais au-delà de la fréquence du phénomène, qui en elle-même justifie déjà l'étude approfondie de l'objet « projet » dans le domaine de l'aide au développement, c'est aussi le fait que ce dernier représente l'un des rares « moments » où le système dynamique, diffus et hétérogène de l'aide se cristallise, se matérialise, se fixe autour d'une entité directement observable, ce qui en fait une entrée analytique particulièrement stimulante pour les questions qui nous intéressent ici.

L'analyse de la nature, des formes, de la spatialité et des modalités d'exécution des projets de développement permet d'entrouvrir une fenêtre sur un vaste ensemble de pratiques, de techniques, de types de savoir, de représentations, de perceptions, de rapports de pouvoirs et d'enjeux qui caractérisent le système de l'aide à un instant donné. Ces attributs des projets sont en effet le reflet direct de la manière de poser les problèmes qui prévaut (« la construction sociale des problèmes ») dans un contexte épistémologique du développement à un moment donné de son évolution. De même, les stratégies proposées par les concepteurs de projets pour répondre aux objectifs qu'ils se sont fixés constituent un indicateur des paradigmes techniques dominants, et des techniques concrètes disponibles et adoubées par les experts influents. C'est en ce sens que Giovalucchi et Olivier de Sardan affirment :

« Tout instrument d'action publique est porteur de significations plus ou moins explicites ou latentes, en termes de vision politique, d'une part, et de modèles cognitifs, d'autre part. Autrement dit, il incorpore, au-delà de sa structure technique, une certaine configuration idéologique et une certaine configuration épistémologique. » (2009, p.386).

Alors que l'univers de l'aide au développement est relativement complexe de par ses interactions à multiples échelles, la multitude d'acteurs hétéroclites qu'il mobilise et l'infinie diversité des objectifs qu'il poursuit, le projet fait lien. Lien entre les échelles, d'une part, puisque le projet constitue l'une des modalités possibles du transfert d'énergie et d'information entre les échelles, liant le global, le local et les échelles intermédiaires. Par transfert d'énergie et information, j'entends ici aussi bien les personnes que les flux financiers, les échanges de données, la circulation des modèles d'intervention et les types de savoirs qui leur sont liés. Liens entre les acteurs d'autre part, puisque autour de chaque projet se constitue une nébuleuse spécifique d'intervenants et de parties prenantes, qui incluent non seulement les agences de mise en œuvre, mais également les bailleurs de fonds, les agences des gouvernements hôtes, les populations bénéficiaires et les experts impliqués. Le projet constitue un point de focalisation, de convergence

éphémère dans les réseaux d'un monde connexionniste (Boltanski & Chiapello 1999). De plus, les projets ne se déclinent pas dans des espaces neutres et isomorphes. Ils se déroulent dans des espaces déjà occupés ou traversés par d'autres initiatives ou dynamiques, et donc auxquels ils doivent se confronter. En ce sens, le projet constitue l'un des nœuds réticulaires riches et complexes des dispositifs de l'aide. Lien entre les espaces, aussi, puisque le projet, pour autant qu'il soit doté d'une certaine incidence spatiale, met en lien des portions de surface terrestre qui ne le seraient pas nécessairement en son absence. Lien entre l'abstrait et le concret, enfin, puisque le projet traduit des concepts diffus et des théories en actions tangibles. Il confronte ainsi les visions qui prévalent d'un point de vue abstrait et théorique aux réalités des contextes géographiques et sociaux. Le projet résulte d'un ensemble de croyances, représentations, pratiques, connaissances, idéologie, au même titre qu'il les éprouve au contact de situations locales spécifiques et concrètes, et fournit donc le matériau analytique nécessaire à la prise de conscience des limites des modèles employés et des nécessaires améliorations à y apporter.

C'est donc du fait de ce positionnement central et de la richesse analytique qui lui est inhérente que le projet constitue une forme « d'idéaltype de la configuration développementaliste » (Olivier de Sardan 1995, p.125), et donc l'une des entrées privilégiées par cette recherche.

3. Des acteurs et de leurs relations dans le système de l'aide

Le système de l'aide au développement est une arène caractérisée par des asymétries de pouvoir entre les différents acteurs qui s'y déploient. Ce différentiel a des implications importantes sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre les projets. À ce titre, il est donc important de pouvoir en cerner les contours, les logiques et les fondements de manière systématique et structurée. Or, l'étude du pouvoir représente potentiellement un puits sans fond dans lequel il est risqué de s'engouffrer sans disposer de tous les outils qui ont été proposés, notamment dans le champ des sciences politiques. L'idée ici n'est pas de se substituer à ce type d'approche, mais plutôt de les compléter en nous intéressant aux dimensions spatiales de ce pouvoir. Pour ce faire, j'élabore ici les éléments d'une analyse relationnelle en mettant en perspective les bases de la géographie du pouvoir de Claude Raffestin, l'idée de capital spatial de Jacques Lévy, et les espaces de dépendance et d'engagement de Kevin Cox.

3. 1. Qui sont les acteurs du système de l'aide ?

L'industrie de l'aide regroupe différentes catégories d'acteurs. Dans leur analyse du « dilemme du Samaritain », Clark Gibson et ses collègues proposent une typologie en huit catégories, qu'ils rassemblent dans un octangle relationnel visant à schématiser les différentes interactions possibles au sein du système. On y retrouve : le gouvernement du pays donateur, et celui du pays récipiendaire, les autres donateurs, l'agence de mise en œuvre (contracteur), la société civile (des pays bénéficiaires et donateurs), les agences de l'aide, les agences sectorielles du gouvernement hôte et, enfin, les bénéficiaires finaux des différentes interventions.

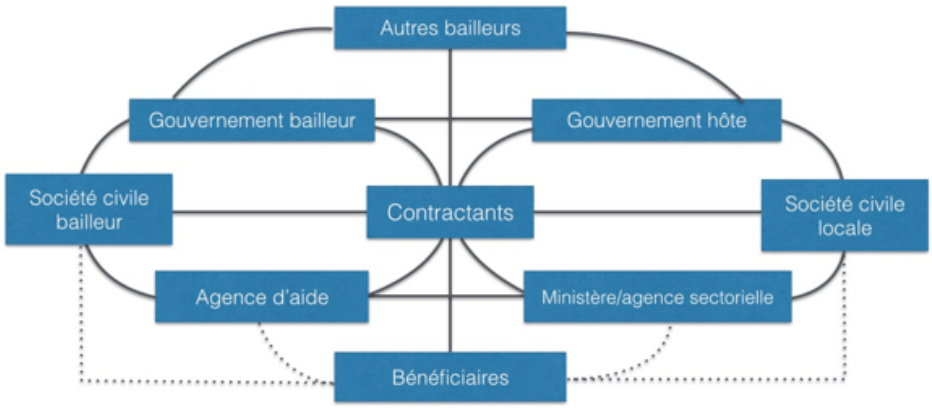


Figure 6: *Octangle relationnel du système de l'aide au développement (*adapté de Gibson et al. 2005)

Cet octangle constitue une alternative à la représentation traditionnelle de la chaîne de délivrance de l'aide, sous la forme d'une relation linéaire du haut vers le bas, comme caricaturée dans l'illustration ci-dessous :



Figure 7: *Dessin humoristique sur l'acheminement de l'aide internationale (source inconnnue)*

Cet octangle peut représenter le point de départ d'une analyse de situation qui se concentre sur la façon dont les acteurs sont connectés les uns aux autres, et leur positionnement respectif dans la géométrie du pouvoir. Il constituera tout au long de ce travail un point de départ pour l'analyse relationnelle. Bien entendu, les possibilités de connexions entre les différents acteurs du système sont nombreuses, et l'octangle n'en présente qu'une version simplifiée.

Pour les auteurs, la durabilité et l'efficacité des actions qui émanent du système de l'aide dépendent de la façon dont les diverses incitations inhérentes à l'ensemble structurent les interactions entre ou parmi les acteurs clés de la coopération. Ces structures peuvent être le fruit de l'effort conscient et appliqué d'un ou plusieurs acteurs pour mettre en place ou imposer des règles qui lui soient favorables. Elles peuvent également résulter de l'évolution naturelle de processus autonomes, qui ne sont pas dirigés par des acteurs particuliers, du moins de manière consciente ou planifiée. Mais quoi qu'il en soit, elles ont pour conséquence directe la mise en place ou le maintien d'asymétries de pouvoir. Le fait d'examiner ainsi l'ensemble des acteurs dans une perspective systémique permet notamment d'évaluer dans quelle mesure le système dans sa globalité, génère des formes d'incitations suffisamment puissantes pour pouvoir contrecarrer toutes les incitations négatives qui influencent le comportement des individus au sein du système. Cela présente en outre l'avantage d'être relativement facile à déployer sur des situations diverses, et d'offrir la possibilité de comparaison entre des lieux ou des configurations différentes. Elle n'est néanmoins pas exempte de

certaines limites.

Tout d'abord, elle ne prend en compte que les bailleurs de fonds gouvernementaux ou institutionnels. Or, l'on constate l'importance croissante d'autres formes de financements : fonds propres des grandes ONG internationales issues des donateurs privés ou d'activités génératrices de revenus ; les fondations caritatives privées telles que la fondation Bill et Melinda Gates, qui représentent aujourd'hui un apport considérable de ressources dans le système , et dont les donations à certaines initiatives dépassent désormais largement celles des États ; la multiplication des contributions de la part des grandes entreprises privées dans le cadre de programmes sociaux ou environnementaux, directement liés à certains de leurs investissements (programmes de compensations liés à la construction de barrages, l'exploitation de mines, etc.). En n'étant pas directement lié aux intérêts des États, ce type de financement poursuit donc des logiques qui lui sont propres.

Deuxièmement, les huit catégories présentées sont généralement hétérogènes en interne. Par exemple, celle des contracteurs peut inclure des acteurs aussi différents que des ONG internationales ou locales, des agences des Nations unies, des firmes de consultance ou des consultants individuels, des organismes de recherche, des organisations du gouvernement hôte, etc. Le fait d'être situé en position de contracteur, soit au centre de l'octangle, et connecté directement aux autres acteurs, a de nombreuses implications quant à la marge de manœuvre et aux pressions qui sont exercées sur les organisations. Mais le type d'acteur organisationnel ou individuel qui occupe cette position de centralité est également important pour l'analyse de sa capacité à se mouvoir dans ce contexte. Il ne faut donc pas se limiter au positionnement dans l'octangle, mais prendre en considération également les perspectives, les moyens, les fins et les conditions qui sont propres aux différentes sources de financements et qui déterminent en partie les actions et positionnements.

Troisièmement, certains de ces acteurs sont hybrides. C'est-à-dire qu'ils appartiennent à plus d'une catégorie. On peut ainsi penser à la Banque Mondiale, qui est un bailleur de fonds, mais qui, dans certains cas, est également en charge d'une partie de l'opérationnel de certains projets. Les agences onusiennes sont également contracteurs et bailleurs de fonds dans certains cas, quand elles sous-traitent tout ou partie de leurs interventions.

Quatrièmement, le prisme institutionnel tend à occulter certains acteurs aux contours certes plus flous, mais dont le rôle peut s'avérer central. Ceux-ci incluent les consultants individuels — relayés ici sous la catégorie des contractants qui ne reflète pas leur spécificité — les courtiers du développement, qui jouent un rôle essentiel dans la conception et la mise en œuvre d'opérations de développement dans de nombreux pays (Moss & Lewis 2007 ; Olivier de Sardan & Bierschenk 1993), et les communautés épistémiques (Haas 1992) qui influencent les manières de faire par la production et la circulation de discours dont le caractère normatif fait partie intégrante de l'exercice du pouvoir (Escobar 1988). Enfin, le rôle des institutions masque parfois celui des individus qui les composent, et qui peuvent œuvrer en fonction d'objectifs qui leur sont propres. Or, comme le soulignent d'ailleurs Gibson et al., les individus qui ont le plus de pouvoir dans les

pays bénéficiaires sont presque toujours ceux qui ont le plus à perdre des changements que pourrait amener un développement équilibré (2005 b). Dès lors, la façon de répondre aux incitations peut être extrêmement différente selon que l'on se place du point de vue de l'organisation, ou des individus qui la compose.

Cinquièmement, les différents types d'acteurs ne sont pas des monolithes séculaires : ils se déploient à diverses échelles, et peuvent ainsi changer de forme, de mandat et même d'objectifs selon que l'on se situe au niveau international de la formulation de normes et de recommandations ou à celui plus local de la mise en œuvre. C'est dans cette perspective qu'il semble important de remettre les acteurs et leurs relations dans l'espace, en analysant à quelle(s) échelle(s) et dans quels lieux ils opèrent, et à quels réseaux ils sont connectés.

Dans l'analyse du système de l'aide au Laos, l'octangle relationnel de Gibson et ses collègues sera repris abondamment pour illustrer les différentes situations. J'y ai donc ajouté quelques éléments graphiques: tout d'abord un code couleur pour les rectangles représentants les acteurs. Ensuite, un code graphique pour le type de relation entre l'acteur principal étudié et les les autres acteurs du système (voir ci-dessous)

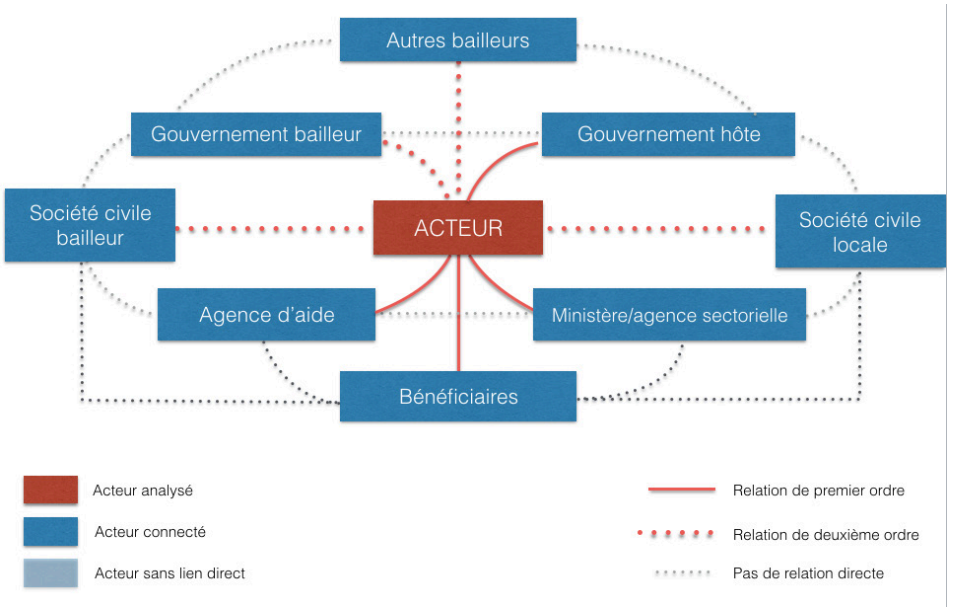


Figure 8: *Adaptation de l'octangle relationnel pour les besoins de la recherche*

Afin d'ajouter à ce modèle des éléments qui permettent de combler en partie les lacunes que nous avons évoquées ici, nous allons maintenant tenter de systématiser les déterminants du positionnement des différents acteurs du système de l'aide. Pour ce faire, nous nous baserons dans un premier temps sur une réappropriation ajustée de la géographie relationnelle de Raffestin.

3. 2. Vers une approche relationnelle du système du développement

3.2.1. La géographie du pouvoir de Raffestin

En s'inspirant des travaux de Michel Foucault, l'universitaire genevois Claude Raffestin a développé une géographie politique qui s'intéresse aux formes et fondements du pouvoir des différents acteurs sur les territoires.

Cette géographie du pouvoir proposée par l'auteur part du constat que toute relation entre acteurs — qu'ils soient individuels ou collectifs — s'inscrit dans, et génère du pouvoir (Raffestin 1980). Non pas le Pouvoir unidimensionnel, hiérarchique, monopole d'État de la géographie politique traditionnelle, mais celui inhérent à toute relation, qui s'immisce dans chaque interaction, même la plus anodine.

Bien qu'elle poursuive en théorie des objectifs vertueux et désintéressés, l'aide au développement ne fait aucunement exception, en ce qu'elle représente une arène marquée par des différentiels importants de pouvoir entre les acteurs qui la composent. L'aide met en relation des acteurs qui poursuivent des intérêts hétérogènes, qui disposent de capital social, politique, économique et spatial différent, et, par conséquent, qui sont dotés de capacités d'intervention et d'influence variables sur le système. Et c'est là le pouvoir qui nous intéresse ici : celui qui permet à un acteur spécifique, dans une situation donnée, de se mouvoir dans le système, de poursuivre ses objectifs, voire de les imposer aux autres.

Le pouvoir est dynamique, et réparti de manière inégale entre les différents acteurs. Cette différenciation est en partie fonction de la position occupée par les différents acteurs au sein de l'octangle de Gibson, mais résulte également des caractéristiques propres des différents acteurs. Elle constitue une donnée fondamentale pour la compréhension des logiques et des produits du système de l'aide, en ce qu'il influence grandement les modalités de compréhension et de résolution des problèmes de l'action collective.

Dans sa proposition d'analyse relationnelle, Raffestin explique en partie ce différentiel sur la base du rapport des acteurs aux ressources du territoire. Le terme de ressource, chez l'auteur, est à distinguer de celui de matière première. Si la matière est le donné originel à partir duquel la ressource peut être constituée, cette dernière résulte d'un ensemble de processus de transformations mettant en lien des acteurs, des pratiques, des connaissances et des besoins. La matière préexiste à la ressource. Elle est un champ des possibles. Ainsi, l'uranium, le pétrole ou encore le gaz naturel par exemple, sont des matières sans le moindre intérêt (voire même nocives) avant que les avancées scientifiques n'en fassent émerger certaines propriétés physiques, que les compétences techniques d'un groupe donné soient suffisantes pour les exploiter, et qu'un usage de ces propriétés corresponde à des besoins, historiquement contingents, de la société à un stade de son évolution. Ce que Raffestin appelle une classe d'utilité. Dans cette perspective, la ressource naît d'un processus qui met en relation acteur(s) matière et technicité. Par technicité, l'auteur entend l'ensemble des connaissances et de maîtrise technique qui permet d'exploiter les propriétés d'une matière pre-

mière donnée.

Ce que Raffestin formalise de la manière suivante : A (acteur), r (technique), M (matière), P (ressource) ; **ArM → P**. À partir de cette formule, il caractérise quatre types d'acteurs :

- **Acteurs A** : ne contrôlant ni la technicité ni la matière
- **Acteur Ar** : contrôlant la technicité, mais pas la matière
- **Acteur AM** : contrôlant la matière, mais pas la technicité
- **Acteur ArM** : contrôlant les technicité et la matière

Dans cette perspective, c'est la question de l'accès qui constitue l'un des éléments clés de la définition des relations de pouvoir. L'accès à la matière est certes défini par des critères stricts de localisation : la proximité au lieu où se trouve la matière. Mais si chez Raffestin, l'accès est envisagé exclusivement dans cette perspective physique et absolue, il est en réalité également défini par des critères plus souples et immatériels : par exemple les systèmes institutionnels et de régulation, qui délimitent le dedans du dehors, l'usage légitime et qualifié, et qui sont le produit de stratégies d'acteurs sur le territoire.

De plus, la question de l'accès ne se limite pas dans la formule raffestinienne à la matière ; elle concerne également la technicité. Certains savoirs nécessaires pour pouvoir se positionner en acteur Ar sont principalement prodigués dans les universités occidentales, ou cantonnés dans des revues payantes, inaccessibles à nombre de ressortissants ou d'institutions des pays moins prospères. Plus les propriétés de la matière qui sont exploitées sont complexes, et plus elles font appel à une technicité avancée et spécialisée, hors de portée de la plupart des acteurs. En ce sens, la capacité d'un acteur à s'ériger en position Ar dépend aussi de son accès aux capitaux, que ce soit pour la construction d'infrastructures de production, l'emploi de main-d'œuvre qualifiée onéreuse, ou la poursuite de programmes de recherche et de développement qui lui permettent de conserver une avance technique sur la concurrence.

Dans le cas de l'étude du système de l'aide et des relations de pouvoirs qui s'y déploient entre les acteurs, les données sont quelque peu différentes. La plupart des ONG, des organisations internationales ou même des bailleurs de fonds ne sont en effet pas concernés par l'extraction de minerai, d'énergie fossile ou l'exploitation de la nature. Mais en proposant une lecture des différentiels de pouvoir entre les acteurs du système sur la base de leur capacité à accéder à la matière et à la technicité, la typologie actorielle proposée par Raffestin nous semble offrir une portée analytique stimulante pour notre étude de l'aide, pour peu que l'on concède une extension sémantique du terme de matière en y incluant trois éléments : l'argent, l'information et l'espace.

Des fonds au financement

L'argent constitue la principale source d'énergie qui permet d'activer tout processus dans le système de l'aide. Les sources de financement sont nombreuses et variées. Elles le deviennent encore plus avec l'émergence de nouvelles puissances économiques, et l'inclinaison croissante de certaines grandes fortunes

mondiales pour le mécénat et les œuvres de charité. Mais malgré l'abondance apparente, l'accès au financement de l'aide n'est aucunement garanti pour l'ensemble des acteurs de l'octangle. Pour pouvoir en bénéficier, il faut d'une part avoir accès à la matière (les fonds alloués à l'aide, mais pas encore attribués à un acteur), et d'autre part, maîtriser une certaine technicité. Ce n'est qu'à partir de là qu'un acteur donné peut transformer la matière brute en ressource : une enveloppe budgétaire pour la mise en œuvre d'une action de développement.

L'accès à la matière peut être déterminé par divers facteurs, qui peuvent notamment relever du géographique. Par exemple, certains financements sont réservés exclusivement et explicitement aux organisations qui proviennent de leur lieu d'émission. De même, de nombreux bailleurs tendent à privilégier les organisations de leur pays, mais sans pour autant que cela soit formellement explicité, comme me l'ont confirmé trois représentants de bailleurs de fonds lors d'entretiens. Enfin, certains financements sont réservés aux organisations qui sont déjà implantées dans la zone d'intervention.

Les facteurs d'accès peuvent également être liés au type d'organisation, définis dans les critères d'éligibilité d'un mécanisme de financement ou d'un appel d'offres spécifique. Ces critères peuvent par exemple réserver le financement à des institutions de recherche, des ONG, à des organisations internationales, ou à des firmes de consultants. Ils peuvent également imposer des critères de taille ou de structure d'organisation.

Contrairement aux matières évoquées par Raffestin, les finances de l'aide ont une spatialité plus vague, en ce sens que l'on ne peut pas les localiser aussi précisément dans l'espace que l'on pourrait le faire avec un gisement d'or, par exemple. Ainsi, les conditions d'accès sont principalement fixées par le biais de normes, de clauses d'éligibilité ou de conditionnalité, qui sont fixées unilatéralement par les acteurs qui sont détenteurs des financements.

Mais l'accès potentiel, pour un acteur qui rentre dans les cadres d'éligibilité à la matière ne garantit pas pour autant la capacité à la transformer en ressource. Pour ce faire, les acteurs qui prétendent au financement doivent disposer de compétences spécifiques, d'une technicité adéquate. Cette technicité peut être de plusieurs ordres. Tout d'abord, c'est la maîtrise des codes inhérents au système du développement. Ces codes relèvent en partie de l'ensemble des pratiques gestionnaires héritées du secteur public des pays occidentaux. Ainsi, pour prétendre à un financement, un acteur donné va devoir déposer une proposition de projet. Cette proposition devra généralement inclure un cadre logique, un budget détaillé, une analyse des parties prenantes, une stratégie de gestion des risques, etc. Tous ces éléments reposent sur des techniques, des modes d'analyse, et des manières de faire qui sont spécifiques au système de l'aide et à la pensée développementaliste occidentale, et dont la maîtrise ne peut s'acquérir qu'au prix de formation et d'accumulation d'expérience.

En plus des codes du gestionnariat, un acteur devra démontrer qu'il maîtrise également les procédés opérationnels et conceptuels qui font office de norme plus ou moins souple à un moment donné de l'évolution du système de l'aide. Il est par exemple aujourd'hui difficile de faire passer une proposition de projet qui

ne prenne pas en compte la question du genre, ou qui ne fasse pas référence à la durabilité des actions. Dans un secteur donné, il existe également des normes et des modèles d'action incontournables. Les approches participatives, ou à base communautaire, sont ainsi devenues des incontournables de nombreux secteurs d'intervention. Il existe ainsi tout un ensemble de concepts, de mots clés (buzzwords) et d'éléments de langage qu'il est indispensable de maîtriser pour accéder aux financements.

Enfin, pour relativiser, il est important de noter que les acteurs qui n'ont pas accès à la matière peuvent également développer une technicité qui leur permet de contourner cet obstacle. Les acteurs locaux qui ne répondent pas aux critères d'éligibilité, par exemple, pourront toujours essayer de nouer des alliances stratégiques avec des organisations qui en détiennent les clés. Ici, donc, la technicité relève de la capacité des acteurs à nouer des alliances, à sauter des échelles.

De la donnée à l'information

Sans la médiation d'une technicité (savoirs, connaissances, concepts, capacité d'abstraction), la donnée n'est qu'une matière inerte inexploitable. C'est uniquement à travers la médiation d'une technique que la donnée peut devenir information (ressource) et être intégrée dans des pratiques (prise de décision, planification, aménagement du territoire, formulation de stratégies individuelles ou collectives) en vue d'objectifs spécifiques. Dans les sociétés qui fonctionnent principalement sur la base d'un savoir de type cartésien, une donnée fiable et précise est indispensable à une prise de décision pertinente par rapport à un objectif donné.

L'industrie du développement est un univers à forte densité informationnelle. La maîtrise de l'information y est essentielle pour qu'un acteur puisse parvenir à ses fins : obtenir des financements qui lui permettent d'effectuer la mission qu'il s'est fixée, et assurer sa propre survie dans le système. Dans cette perspective, nous pouvons donc classer les différents acteurs en fonction de leur accès aux données (matière), et à la technicité qui sont nécessaires pour satisfaire au besoin du système à un instant donné. Cette technicité inclut notamment : la capacité à transformer les données en stratégies qui soient conformes au paradigme dominant dans le système ; la maîtrise des codes et de la logique des bailleurs de fonds ; ou encore l'accès aux outils de traitement de l'information.

Les échanges d'information sont capitaux dans la définition des relations de pouvoir au sein du système de l'aide. La justification d'une intervention de développement se fait sur la base d'un diagnostic initial qui comprend généralement une analyse des besoins et des parties prenantes, et leur restitution sous la forme d'une stratégie opérationnelle pour répondre aux enjeux spécifiques de la situation. L'accès différencié à ces informations entre les acteurs les placent dans des positions plus ou moins avantageuses. Ainsi, le bailleur de fonds qui opère à distance n'aura que peu de moyens de vérifier la précision des données mobilisées par une organisation qui lui soumet une demande de financement. Mais reste encore à l'acteur en question de parvenir à transformer cette donnée brute en une stratégie d'action basée sur des informations concrètes, et qui en plus, rentre dans le cadre des attentes du bailleur. Une organisation locale aura ainsi souvent

un bien meilleur accès à la donnée brute, une bien meilleure connaissance des enjeux et dynamiques spécifiques à une situation donnée, mais se retrouvera limitée par un manque de compétences à transformer cette connaissance en un produit qui réponde aux attentes du bailleur de fonds.

La question de l'information ne se limite pas à l'accès aux données contextuelles. Elle couvre également les données spécifiques à l'intervention elle-même. Ainsi, le renouvellement d'un contrat de financement, par exemple, sera déterminé par les informations sur la réussite ou l'échec de l'entreprise. Il est peu probable qu'un projet qui n'a atteint aucun de ses objectifs puisse bénéficier d'une rallonge budgétaire. De même, une organisation qui aurait la réputation de ne pas être efficace se verrait sur le moyen terme, en difficulté pour obtenir des financements. Or, dans les mécanismes de suivi et d'évaluation, ce n'est pas nécessairement la donnée exacte et objective qui fait office de référence pour juger du succès d'un projet, puisqu'une grande partie des informations remonte jusqu'aux bailleurs à travers les organismes de mise en œuvre.

La question de la position de l'acteur dans les différents flux de circulation de l'information est donc ici capitale. Comme le démontrent par exemple Gibson et ses collègues (2005), les contractants, au centre de l'octangle, jouissent d'une position extrêmement favorable, en exerçant un contrôle considérable sur les flux d'informations dans toutes les directions. Ils sont en effet les seuls à avoir un accès direct aux lieux d'interventions et aux bénéficiaires, et sont souvent responsables pour consigner l'information sous forme de rapports ou d'évaluations.

De l'espace-matière à l'espace-ressource : le capital spatial comme technicité

Dans un monde où les espaces deviennent de plus en plus interdépendants les uns des autres, les acteurs sont fréquemment amenés à devoir se projeter hors de leur espace d'origine, que ce soit pour sécuriser, ou pour améliorer leur situation. Dans cette perspective, Kevin Cox distingue deux dimensions de la spatialité et la scalairité des acteurs : un espace de dépendance, et un espace d'engagement. Le premier désigne l'espace du quotidien, celui qui, sans pressions extérieures, suffit à mobiliser les ressources nécessaires à la reproduction : « those more-or-less localized social relations upon which we depend for the realization of essential interests and for which there are no substitutes elsewhere ; they define place-specific conditions for our material well being and our sense of significance" (Cox 1998, p.2). Dans un monde dynamique, tout espace de dépendance s'insère immanquablement dans des configurations géographiques plus vastes, qui le menacent constamment de dissolution ou d'affaiblissement. Par conséquent, les acteurs s'organisent pour sécuriser et assurer la continuité de leurs espaces de dépendance. Si les ressources qui y sont présentes en interne ne suffisent pas, les acteurs doivent conquérir, ou nouer des contacts avec d'autres lieux, d'autres espaces, qui peuvent se trouver au-dehors (totalement ou partiellement). L'ensemble de ces espaces situés au-delà des espaces du quotidien et de ses limites immédiates, dans lesquels les acteurs s'engagent dans des réseaux d'association, définissent les espaces d'engagement de Cox (Pesqueira & Glasbergen 2013). Les tensions entre les espaces de dépendance et d'enga-

gement sont à l'origine notamment des politiques des échelles, qui poussent les acteurs à déployer des stratégies spatiales plus ou moins explicites (Sithirith & Grundy-Warr 2007), à promouvoir une échelle au détriment d'une autre. Nous reviendrons largement là-dessus.

Ceci nous indique que l'espace n'est pas simplement une matière inerte, simple support de l'existence. Il peut être transformé en ressource, lorsqu'il est utilisé par la médiation d'une technicité, en vue d'un usage particulier, qui peut relever de la sécurisation de l'espace de dépendance ou de la conquête des espaces d'engagement. Ainsi, un acteur peut disposer d'une technicité spécifique lui permettant d'utiliser, ou de mobiliser l'espace à son avantage, et ainsi parvenir à étendre et consolider ses espaces de dépendance et d'engagement.

On pourrait rapprocher cette technicité de la métrise (la maîtrise des métriques) de Jacques Lévy. Mais un autre concept de l'auteur, qu'il n'a d'ailleurs jamais réellement développé de manière plus approfondie, nous semble encore plus approprié : le capital spatial. Il désigne l'« ensemble de ressources accumulées par un acteur lui permettant de tirer avantage, en fonction de sa stratégie, de l'usage de la dimension spatiale de la société » (Lévy & Lussault 2003). C'est au fond une extension assez sommaire de l'idée des capitaux relationnels et culturels de Bourdieu, mais qui nous semble mériter d'être approfondie. Au même titre que les autres capitaux, le capital spatial repose sur l'idée d'une dotation inégale entre les acteurs. Dans le domaine de l'aide au développement, le capital spatial des acteurs permet d'imposer des échelles d'action et d'analyse ; de transcender les échelles (jumping scales) pour parvenir à ses fins ; d'étendre sa portée d'action ; d'assurer sa mobilité.

Tout comme les autres types de capitaux, le capital spatial est cumulable : « Le "portefeuille" patrimonial d'un individu est constitué de l'ensemble des espaces sur lesquels il a acquis une capacité d'usage qui n'allait pas de soi et dont il peut tirer profit » (ibidem). Le capital spatial est donc constitué d'un patrimoine (lieux, réseaux, territoires, ressources) et de compétences (gérer, mettre en valeur créer des réseaux). « Dans l'ensemble, le capital spatial est constitué des avantages qu'apporte la maîtrise d'un ensemble d'agencements géographiques. Il prend appui sur l'échelle et la métrique. (…) Ce n'est plus tant l'échelon maximal d'accessibilité que l'articulation des différentes métriques, la faculté à les utiliser de manière complémentaire au mieux de leur efficacité » (ibidem). Centner quant à lui assimile le capital spatial à un véritable pouvoir sur l'espace : le pouvoir de prendre et de faire l'espace. "Spatial capital is therefore the ability to commodify space, the power to take—and make—place in the most literal sense." (Centner 2008).

Mais parler d'espace en termes génériques reste encore trop vague, et ne permet pas de nous orienter vers des pistes analytiques suffisamment précises pour répondre aux besoins de l'empirique. Pour expliciter ce que nous entendons par espace, ici, nous proposons de nous référer au cadre Territoire-Lieu-Réseau-Echelle (TLRE) fourni par Jessop et ses collègues (Jessop et al. 2008), et que nous aborderons de manière plus approfondie par la suite. Ce cadre propose donc de résumer les dimensions sociospatiales à travers les relations croisées entre les quatre éléments constitutifs que sont le territoire, le lieu, les réseaux

et les échelles. Ainsi, la technicité nécessaire à la transformation de l'espace en ressource, ce que nous appelons désormais le capital spatial, inclut tous les savoirs, techniques et moyens qui permettent de s'approprier ou de mobiliser des lieux, des réseaux, des échelles et des territoires, et à en maximiser l'usage pour augmenter sa capacité à poursuivre ses objectifs et ses stratégies spatiales. Cette technicité peut inclure la cartographie, la maîtrise des informations géographiques, la planification, la capacité des acteurs à gérer, mettre en valeur, créer des réseaux dans l'espace et à mobiliser ce dernier comme un moyen à mettre en œuvre dans le cadre de stratégies.

Le système de l'aide au développement constitue une arène dans laquelle les différents acteurs sont inégalement dotés de capitaux qui leur permettent d'exercer une influence et de bénéficier de marge de manœuvre pour atteindre leurs objectifs. Nous avons avancé ici l'hypothèse selon laquelle ce pouvoir est en partie fondé sur la capacité des acteurs à mobiliser et maximiser l'usage des spatialités complexes contemporaines, mais aussi sur leur positionnement dans les flux informationnels et l'accès aux ressources financières. Dans cette partie, nous avons donc élaboré un dispositif conceptuel qui nous aidera par la suite à analyser les jeux d'acteurs dans le cadre de l'aide au développement au Laos.

4. Le cadre régulateur

Les acteurs conçoivent et exécutent leurs interventions, ou développent leurs stratégies, au sein d'un ensemble régulateur qui définit les contours de l'horizon des possibles, du convenable, du concevable. Ce que nous désignons ici par le terme de cadre régulateur comprend d'une part des éléments plus ou moins rigides tels que les lois et les institutions, et d'autres parts des éléments plus souples et non contraignants, tels que les normes ou les mécanismes locaux de coordination de l'aide. Cet ensemble hétéroclite constitue la charpente d'un système d'incitations, qui, de façon plus ou moins coercitive, pousse les acteurs qui évoluent au sein du système à adopter certains comportements ou certaines pratiques au détriment d'autres, à formuler et à formater leurs interventions en conséquence (Gibson et al. 2005 b). À ce titre, il constitue le second pôle d'influence de notre proposition de caractérisation du système de l'aide.

Dans cette partie, nous ne nous intéresserons que très peu aux aspects strictement légaux, dans la mesure où ces derniers sont génériques et ne concernent pas spécifiquement le système de l'aide. Tout projet d'aide provient et se déroule dans un contexte légal particulier, et doit par conséquent s'y conformer sous peine d'être dans l'illégalité. La causalité ici entre cadre légal et la formulation des interventions de développement est donc relativement simple et ne semble pas nécessiter que l'on s'y attarde plus que de mesure. Il y a en revanche, des éléments dont l'influence sur les comportements des acteurs de l'aide est plus subtile, et qui sont au moins en partie spécifique au système étudié. C'est donc plutôt à ces paradigmes souples, ces normes diffuses, et ces modèles d'action qui en découlent que nous préférerons consacrer cette partie, dans le but de comprendre leur impact sur la façon de penser, de faire, et de dire l'aide au développement. Dans la lignée des travaux de Laëtitia Atlani-Duault (2003 ; 2005 ; 2006 ; 2009 ; 2011), ce qui nous intéresse ici n'est pas de déterminer dans quelle mesure les différents modèles ou normes sont corrects ou pertinents, mais plutôt de comprendre leur généalogie, et, surtout, leur implication sur les politiques et stratégies d'intervention.

Nous explorerons ainsi les facteurs qui poussent ces éléments à se généraliser, et les organisations et les individus à les adopter. De saisir les modalités des processus de construction du discours et des pratiques des acteurs du développement, de la « construction d'un monde significatif partagé, avec ses propres codes, traditions, et mouvements de déséquilibre organisé » (idem, 2016). Ce faisant, nous essaierons de démontrer que ces éléments aux apparences globales et a-contextuelles, sont au contraire situés dans l'espace, et résultent de la domination de certains types de savoir et de connaissance, dont les racines plongent principalement dans le terreau de la pensée occidentale. Ainsi, pour reprendre les termes d'Atlani-Duault, cette étude des pratiques qui s'inscrit en partie dans une démarche d'anthropologie du développement représente au final une manière d'antropologiser l'ouest des développeurs (2006).

4. 1. Paradigmes, normes et modèles : quelques éclaircissements nécessaires

Trois éléments importants constituent le cadre régulateur souple auquel nous faisons référence : le paradigme, les normes et les modèles. Par souci de clarté pour la suite de l'exposé, il convient donc de définir l'usage que nous en faisons ici.

Le paradigme, ici, est compris comme un système de représentations largement accepté dans le système de l'aide. Il englobe l'ensemble des croyances, des valeurs, des perceptions, des hypothèses et des pratiques que partagent les membres de la communauté des acteurs du développement, à un moment donné de l'évolution du système. En ce sens, il guide les actions, façonne la manière dont la réalité est perçue, sert de base à l'identification des problèmes et à la définition des solutions pertinentes et acceptables. Ce rapport au monde et à la réalité est à l'origine de l'émergence de normes qui peuvent porter sur les idées, le langage ou la pratique.

Les normes sont prises ici dans une acception large, telle que celle proposée par Gibson et al. dans leur analyse institutionnelle : « Norms are shared and internalized understandings about situations; they address the 'do's and don'ts' of individual action" (Gibson et al. 2005b, p.8). Cette définition se rapproche par ailleurs de celle de Mohan et Power: "a set of expectations about appropriate behavior for a given identity" (2009, p.73), de Finnemore: "shared expectations about appropriate behavior held by a community of actors" (1996, p. 22), ou de Martinsson "norms are standards of expected behavior about how things ought to be conducted and are deemed crucial for societies to flourish" (Martinsson 2011, p.1). Finissons peut-être cette rafale de définitions par celle plus complète et détaillée que proposent Krook et True : « ideas of varying degrees of abstraction and specification with respect to fundamental values, organizing principles or standardized procedures that resonate across many states and global actors, having gained support in multiple forums including official policies, laws, treaties or agreements (Krook & True 2010, p.1-2). Il y a dans cette dernière proposition le lien avec les idées, les valeurs fondamentales, les principes directeurs, les procédures ainsi que leur adoption plus ou moins généralisée. Dans cette perspective, les normes sont constituées et résultent de la combinaison d'un ensemble d'objets de nature diverse, dès lors que par rapport à un contexte donné, ils participent de la constitution d'une compréhension partagée de ce qui est acceptable, recommandé, convenable.

Par modèles, nous entendons ici des modalités plus ou moins standardisées de conception et d'exécution des opérations de développement. En somme, des formules toutes faites auxquelles sont associées des valeurs intrinsèques d'efficacité. L'histoire de l'aide au développement est pavée de tentatives de produire des approches modèles, des recettes magiques qui permettraient, dans n'importe quel contexte, de s'engager sur la voie du développement et du progrès.



Figure 9: *Dessin humoristique sur les modèles de développement (source inconnue)*

Ces modèles en question peuvent relever de procédés standardisés. À titre d'exemple, nous pouvons relever les processus participatifs de planification locale ou la gestion intégrée des ressources naturelles. Ces modèles peuvent également être spatiaux, notamment dans le cadre des échelles de l'action et des modes de ciblage. Par modèle spatial, nous entendons donc ici toute référence à une entité spatiale à laquelle l'on attribuerait des qualités intrinsèques, telle que la bonne gouvernance dans le cas de l'échelle communautaire (Brown & Purcell 2005), ou la gestion durable des ressources dans le cadre du bassin versant (Affeltranger & Lasserre 2003; Ghiotti 2005; Lajoie 1999; Molle 2008; Swyngedouw 2000). Les modèles spatiaux peuvent également faire référence aux unités d'analyses privilégiées pour dans l'identification des besoins. Ces modèles s'ins-

pirent des normes en vigueur, notamment sur la base de la capitalisation des bonnes pratiques, et s'inscrivent dans un paradigme qui prédomine à un moment donné de l'évolution du système.

Les modèles offrent un exemple des processus de rationalisation et de réductionnisme opérés dans les politiques et la planification ancrée dans le savoir expert et la recherche de réplicabilité des solutions. Dans le contexte du « projectorat » où les yeux sont rivés sur l'immédiateté des résultats, ils permettent aux autres organismes de développement de faire l'économie de longues et coûteuses études spécifiques nécessaires à la mise en place d'approches adaptées aux réalités des lieux d'intervention. Comme le souligne Evans (2004), "the intellectual difficulties of translating the complexities of institutional analysis into concrete suggestions for development policy and practice are sufficiently daunting to make retreat to simpler models a constant temptation".

4. 2. Du pouvoir normatif de l'aide au développement : incitations à l'orthodoxie paradigmatique

Contrairement aux lois, les normes et les modèles ne sont pas contraignants au sens strict. Aucun mécanisme coercitif explicite ne vient sanctionner les acteurs qui refusent de les respecter. Mais dans les pays fortement dépendants de l'aide internationale, les acteurs dominants du secteur peuvent tout de même jouir d'une grande capacité à imposer leurs paradigmes, normes et modèles. C'est cette capacité d'un groupe d'acteurs à imposer à une entité sociale ou politique donnée, un monde significatif partagé (Atlani-Duault 2006), son régime de vérité sur le développement, que nous désignons par le terme de pouvoir normatif. Par régime de vérité, nous entendons la conception des objectifs spécifiques du développement ; la manière de diagnostiquer les problèmes ; l'influence dans la sélection des moyens à déployer pour y répondre ; l'ontologie discursive commune ; et la grille d'analyse d'évaluation de l'efficacité des actions concrètes qui en découlent.

Le pouvoir normatif de l'aide opère à deux niveaux : en externe, c'est à dire sur les sociétés et les pays qui bénéficient des programmes d'assistance ; et en interne, à savoir sur les acteurs qui évoluent au sein du système lui-même. Ce pouvoir normatif est rendu possible par le différentiel de pouvoir qui existe entre les acteurs dans le champ relationnel de l'aide. L'attribution des finances de l'aide par exemple est généralement liée à des clauses de conditionnalités plus ou moins strictes définies par les bailleurs de fonds. C'est-à-dire qu'un prêt ou un don n'est accordé que si le bénéficiaire ou l'opérateur s'engage à respecter un ensemble de conditions qui peuvent être politiques, sectorielles, ou opérationnelles. Dans cette situation, le bailleur est en position d'imposer sa vision. La somme de ces incitations individuelles et collectives contribue à ce que Mosse appelle la maintenance des paradigmes (Mosse 2005).

Comme le montre Broad (2006) sur base d'une étude sur la Banque Mondiale, il existe au sein du système des mécanismes de renforcement mutuel, de consolidation des normes, qui poussent les individus à y adhérer au plus près. L'adhésion augmente en effet les chances des individus d'être recrutés, de progresser dans leur carrière, et de manière générale, d'être jugé positivement par la hié-

rarchie. L'individu au sein d'une organisation est jugé à la façon dont son travail est reçu. Un consultant qui travaille sur une proposition de projet sera jugé sur le fait que le financement a été obtenu. Il aura donc tout intérêt à la formuler en adéquation avec les normes en vigueur. De même, un chercheur sera évalué sur la publication de ses résultats. Il aura donc lui aussi intérêt à se conformer aux normes en place dans sa discipline ou dans le journal ciblé. Dans les organismes à forte capacité normative, comme par exemple la Banque Mondiale, les individus sont également incités à se plier aux normes du fait de l'attractivité des postes et des possibilités d'évolution de carrière : salaire important, obtention de responsabilités, prestige social, bonus en nature. Or, du point de vue individuel, carriériste, ce sont justement ces organismes à forte capacité normative tels que les institutions financières internationales ou les agences onusiennes, qui sont les plus attractives. C'est par conséquent également au sein de ces structures que les individus sont les plus incités à se plier aux normes en place.

Du point de vue des élites nationales, François Molle identifie quatre formes d'incitations à l'adoption de modèles génériques (Molle 2008, p.144-145) : tout d'abord, cela offre la perspective de solutions toutes faites aux problèmes rencontrés, et donc de pouvoir faire l'économie d'une coûteuse ingénierie spécifique. Ensuite, cela permet de s'accorder les faveurs des bailleurs de fonds en épousant leurs référentiels et en adoptant leur langage. Associés à des promesses de succès, ils peuvent être mobilisés dans les luttes bureaucratiques pour justifier ou imposer un agenda ou une configuration particulière. Enfin, leur adhésion est associée à toute une série de bénéfices individuels potentiels : voyages à l'étranger avec per diem, publications, opportunités de participation à des projets qui augmentent la visibilité, possibilité de se profiler auprès de sa hiérarchie.

L'adoption des modèles est également liée à la logique inhérente au « projectorat », qui impose des résultats rapides et facilement visibles. Cette « rage de conclure » (Ellerman 2002, p.289) mène souvent à endosser les modèles, non pas sur la base d'une analyse de leur potentiel, mais sur la primauté des besoins administratifs et du maintien du prestige des élites qui se doivent d'avoir une réponse.

Bien sûr, tout le monde ne se plie pas avec la même vigueur aux normes ou modèles. Certaines organisations, ou certains individus adoptent des attitudes plus cavalières, et peuvent même avoir une vocation d'entrepreneurs de normes (les norm entrepreneurs de Cass Sustein 1996). C'est une stratégie plus risquée, mais qui peut s'avérer gagnante en ce sens qu'elle permet de se démarquer de la masse. Ainsi, certaines organisations misent plus que d'autres sur la recherche, sur l'innovation. Certains individus se battent pour leurs idées, et n'agissent pas par pur intérêt carriériste individuel. L'intensité de ce pouvoir peut aussi être contrebalancée par les compétences des institutions ou des individus en place, qui peuvent, dans certains cas, être rompus aux négociations avec les bailleurs de fonds internationaux. Ces acteurs peuvent également faire preuve de capacité à proposer proactivement, voire à imposer, des solutions alternatives aux modèles fournis. Il n'est pas rare de constater que l'adhésion aux normes globales dans le discours ne se donne lieu à aucun changement majeur dans les pratiques. Des auteurs tels que Molle (2007 ; 2008 ; 2009), Jasanoff (2004) ou Tsing

(2005) ont montré chacun à leur manière comment l'émergence de nouveaux référentiels globaux imposés par le haut (normes, modèles, discours) peut participer à l'ouverture de nouveaux espaces politique de négociations, et comment ils peuvent être réappropriés, instrumentalisés, et intégrés dans les stratégies d'action ou de contre-pouvoir par le bas.

Mais refuser d'adhérer aux normes en vigueur, ou tenter d'y opposer des alternatives peut constituer une attitude à risque pour les individus, comme pour les organisations qui dépendent des décisions de financements des bailleurs de fonds. Tenter de promouvoir de nouvelles pratiques qui ne correspondent pas exactement aux normes en place implique pour un acteur de s'extraire au moins momentanément du domaine de l'acceptabilité : « To challenge existing logics of appropriateness, activists may need to be explicitly inappropriate" (Finnemore & Sikkink 1998, p.897). Des carrières se font et se défont avec les valses évolutives des normes et paradigmes, de leur statut social dans les domaines des sciences et de la pratique du développement. Des départements d'organisations internationales, des unités techniques d'ONG, des instituts de recherche, des carrières de consultants se font et se défont sur la base de l'adoption ou du rejet généralisé d'un ensemble de concepts à la mode un jour et jeté aux oubliettes le lendemain. Il y a donc tout intérêt pour ces individus ou organisations de faire perdurer le statu quo, y compris lorsque les modèles ou normes auxquels elles font appel sont dépassés. Cela explique la surprenante résilience de certains modèles qui perdurent dans la pratique du développement bien après avoir été discrédités par leur confrontation aux situations réelles (Easterly 2001).

4. 3. Du caractère dynamique des normes, modèles et paradigmes

Le paradigme du développement et le système de normes et modèles qui en découlent ne sont pas des objets aux frontières fixes dans le temps ou dans l'espace. Le monde du développement est trop souvent présenté par la recherche comme un univers monolithique, alors qu'au contraire, il regorge de différences (Atlani-Duault 2006 ; Olivier de Sardan 2001). De nombreuses études récentes tendent à démontrer que les processus d'adoption et de mise en pratique des normes est fondamentalement dynamique, parfois conflictuel, au même titre que les normes elles-mêmes (2010, p.2). « Concepts do not, of course emerge from a vacuum, and can only be understood as social and political constructs shaped by the interplay of institutions, networks, interests, and visions of the future (Mosse, 2004)". Or, la littérature tend à focaliser sur un processus unidirectionnel dans lequel des normes émergent, sont communiquées et internalisées, et beaucoup moins sur le caractère dynamique, sur ce « bloody processes' (that give birth to — and continually shape and reshape — these norms » (Molle 2008).

Tout d'abord, le savoir sur lequel se fondent les normes et le paradigme évolue, que ce soit au grès des découvertes scientifiques ou techniques, de la capitalisation des expériences pilotes qui se sont transformées en success-stories, ou, au contraire, de preuves flagrantes des mauvais résultats d'une approche donnée. Il y a donc une évolution « naturelle » des façons de penser et de faire le développement.

De même, le système de l'aide est traversé par des tensions internes, des conflits, des formes multiples de contestation, des intérêts et des représentations divergents. Les normes n'apparaissent pas par magie dans un espace aseptisé. Au contraire, elles émergent dans un « highly contested normative space where they must compete with other norms and perceptions of interest » (Finnemore & Sikkink 1998, p.897). En étudiant l'exemple des transferts monétaires en Afrique, Jean-Pierre Olivier de Sardan indique que « Plusieurs pôles de régulation normative (…) coexistent, s'entremêlent et souvent se contredisent » (2014, p.205). Il constate que sur ce secteur particulier comme sur d'autres, « Aucun acteur n'est capable d'imposer une régulation et une mise en cohérence du dispositif global, pas même l'État, dont c'est pourtant la fonction » (ibidem). Ce qui a pour conséquence de laisser libre cours à l'épanouissement d'un pluralisme normatif. Pluralisme normatif qui ne s'observe d'ailleurs pas nécessairement dans le discours global sur le développement, dans lequel des concepts, voire des domaines tels que la bonne gouvernance, la participation, le genre, la gestion intégrée des ressources en eau (Gire), la gestion par programme (program-based approach) ont atteint un niveau d'ubiquité et de fusion avec le terme même de développement qu'ils en sont devenus des passages obligatoires pour toute initiative développementaliste. Ce pluralisme se fait davantage ressentir au niveau microsocial, au niveau des pratiques du quotidien, au niveau de la façon de comprendre, de s'approprier, de contourner ou de résister contre les normes appliquées par le haut. Ce pluralisme peut apparaître dans l'altération progressive que subissent les normes génériques globales à mesure qu'elles se diffusent à travers les réseaux en descendant les échelles du global jusqu'au local, pour constituer au final des objets hybrides et dénaturés.

Mais si les normes et paradigmes sont dynamiques, il existe parfois une latence importante entre le moment où elles deviennent globalement acceptées et adoptées, celui de leur mise en œuvre plus ou moins généralisée, la remontée des retours d'expériences positives comme négatives au niveau global, l'évaluation, et le moment où les ajustements, ou parfois même le discrédit est acté. Pour David Simon, la coopération accrue entre les acteurs du développement (chercheurs, organisations internationales, agences gouvernementales, ONG) a largement contribué à la réduction du temps nécessaire entre les étapes d'innovation, de test, de modification et d'adoption par d'autres acteurs (Simon 2003). Aux facteurs identifiés par Simon, nous pourrions également ajouter la multiplication d'arènes et de plateformes dans lesquelles ces acteurs de nature diverse se rencontrent, se côtoient et échangent leurs points de vue : les conférences internationales, les sommets régionaux, les ateliers nationaux ou infranationaux, les nouveaux moyens de communication tels que l'Internet sont autant de lieux et de médiums dans lesquels ces sphères interagissent.

Mais si l'on constate une accélération des boucles de rétroaction entre théorie et pratique, cette temporalité reste conséquente. Les changements dans l'ensemble de la chaîne de délivrance d'aide sont soumis à une inertie systémique importante qui maintient et continuera à maintenir un décalage temporel incompressible. D'un point de vue strictement opérationnel, tout d'abord, cela peut prendre des années, voire des décennies, pour qu'une pratique nouvelle ou remaniée soit

constituée, pilotée, présentée aux pairs, et jugée suffisamment prometteuse pour être répliquée ailleurs, documentée, et révisée.

4. 4. Normes et savoirs situés : origine géographique et culturelle

Malgré l'émergence encore trop récente de nouvelles puissances économiques dans le système du développement, ce dernier reste encore aujourd'hui profondément ancré dans une vision positiviste et progressiste qui prend racine dans la pensée occidentale (Rist 1996 ; Giovalucchi & Olivier de Sardan 2009). Comme le souligne Cornwall (2007), l'universalité apparente des normes qui façonnent le discours global sur le développement masque au final la localité de leur origine.

Dans son étude des politiques internationales de gestion du VIH dans les républiques postsoviétiques, Atlani-Duault démontre ainsi par exemple l'influence majeure de la pensée néo-tocquevilienne, en particulier les travaux de Putnam sur la société civile américaine, dans la construction d'un modèle de coopération basé sur le soutien aux organisations de la société civile locale, jugé indispensable à l'éclosion d'une « bonne gouvernance ». C'est le cas d'un modèle jugé universel qui se fonde sur l'expérience et les connaissances accumulées aux États-Unis.

Toute forme de savoir et de normes qui en découlent est initialement située dans l'espace. Toute idée ou pratique locale présente un potentiel de diffusion et de transformation en norme. C'est ensuite la capacité du foyer émetteur de l'innovation à s'exporter hors de ses limites qui va déterminer son pouvoir de pénétration dans le système de l'aide. C'est aussi le potentiel de résonnance de l'idée au-delà des frontières qui l'ont vu naître. Ce pouvoir de diffusion peut être le fait des caractéristiques endogènes du foyer émetteur, lorsque celui-ci a une capacité d'action qui le permet, comme c'est le cas pour la transposition des grandes idées de la gestion publique occidentale dans la pratique du développement par exemple. Dans d'autres cas, cela peut aussi être dû au degré de connectivité que ce foyer entretient avec des acteurs ayant cette capacité d'action. C'est notamment le cas des innovations locales qui sont reprises et véhiculées par les acteurs internationaux du développement qui en sont les témoins.

La culture professionnelle qui prévaut dans les organismes de développement est elle aussi largement inspirée de l'organisation post fordiste. L'organisation du travail, les techniques bureaucratiques, les modes comportementaux, tout est ancré dans des modèles culturels occidentaux. Bien entendu, la diversité de culture et d'origine dans les ressources humaines des organismes de développement est souvent largement supérieure à celle d'autres secteurs. Néanmoins, c'est sur le mode d'appréhension du monde et des connaissances de l'Occident qu'elles sont recrutées ou promues. A l'ONU, le tailleur deux pièces est plus la norme que le Sari indien. Le costard que le boubou malien. La réunion hebdomadaire que la palabre à l'ombre du frangipanier. Les profils les plus recherchés sont ceux des élites passées par les prestigieux centres de formation occidentaux. Les parcours favorisés sont ceux, classiques, des entreprises occidentales. L'on constate vite que finalement, l'universalité dans le modèle de connaissance mobilisé, dans les normes de comportement et les systèmes de rétributions de l'environnement professionnel sont tous dominés par un universalisme plus ou

moins réinterprété par des valeurs occidentales.

Cette dominance culturelle est également matérialisée dans le recours au langage, principalement l'anglais. Beaucoup de termes courants dans le système de l'aide sont difficilement traduisibles dans d'autres langues. "Many come to be used in other languages as loan-words, their meanings ever more closely associated with the external agencies that make their use in proposals, policies, strategies, and reports compulsory" (Cornwall 2007, p.897). Cela aura d'ailleurs été pour moi un défi constant dans l'élaboration de cette thèse : mobiliser un ensemble de termes et de concepts ubiquitaires dans le monde du développement, mais qui n'ont pas d'équivalent direct en français. Et probablement encore moins dans les langues qui se sont construites autour de cultures, de représentations du progrès social et économique encore plus éloignées. Si cela peut paraître anecdotique à certains, nous pensons que ça ne l'est pas du tout. Le fait de garder ces mots en dehors de la zone familière du langage de tous les jours, de les conserver toujours comme un bien importé dont on n'a pas forcement lu le mode d'emploi, permet au final de maintenir une forme de distance polie avec l'objet, de lui faire l'honneur de visiter le salon, mais pas le reste de la maison. Cela permet aussi de maintenir son caractère flou et ses limites imprécises, ce qui au final s'avère plutôt pratique dans le cadre de la relation transculturelle.

On pourra bien sûr noter que face aux innombrables échecs de l'entreprise développementaliste au cours des six dernières décennies, on assiste depuis à l'émergence d'une forme de reconnaissance des savoirs qualifiés de « locaux », « indigènes », « traditionnels » ou « autochtones ». On leur fait même l'honneur de leur attribuer une place officielle dans les processus de développement « par le bas » (bottom-up), « communautaire » (community-based) ou participatif (participatory). Mais même ici, c'est le savoir de type académique, qui s'inscrit dans le prolongement direct de la pensée occidentale, qui soudain, statue que le savoir traditionnel, bien qu'il ne dispose pas des capacités explicatives et opérationnelles de la « vraie » science « objective et universelle » (Jasanoff & Long Martello 2004), doit être incorporé dans les interventions afin d'en maximiser l'acceptabilité, la pérennité et l'appropriation par les populations ciblées. Ce n'est donc pas le savoir traditionnel en tant que tel qui est reconnu ; sauf dans certains programmes de recherche spécifiques centrés sur les savoirs autochtones, parfois au risque du piratage et du brevetage de biens communs ; c'est sa place dans le dispositif de l'ingénierie développementaliste comme outil pragmatique d'amélioration d'impact. Ainsi, la capacité à produire et à faire circuler un ensemble de savoirs et de conceptions tout en court-circuitant les propositions alternatives constitue le second pilier du pouvoir normatif de l'aide.

4. 5. La politique des échelles : des modèles spatiaux en action

Certains des modèles qui découlent des normes qui prévalent dans le système de l'aide sont relatifs à la façon d'appréhender les dimensions spatiales des phénomènes et des modes d'intervention. Ces modèles spatiaux sont particulièrement observables dans la définition des échelles d'intervention. Dans le système de l'aide, on peut recenser ainsi toute une série d'échelles de l'action qui se calquent tantôt sur des entités dites naturelles (bassin versant, écosystème, éco-

régions, massif de montagnes, massifs forestiers), tantôt sur des caractéristiques sociales (la communauté, le groupe ethnique, le genre, le groupe professionnel), ou tantôt, encore, sur des attributs administratifs (la commune, le district, la province, le pays). De manière générale, ces entités sont considérées comme allant de soi, et l'on y attribue souvent des caractéristiques intrinsèques. Or, depuis une trentaine d'années, la géographie anglo-saxonne s'est attelée avec une rare ardeur à démontrer que ces échelles ne sont en rien des évidences, et que leur reconnaissance et leur institutionnalisation relève de phénomènes sociaux et politiques plus que de réalités naturelles.

Étonnement, la géographie francophone est restée relativement sourde aux discussions passionnées que l'analyse des processus de reconfigurations scalaires ait engendré chez ses homologues anglophones depuis trois décennies. Suite à la publication de deux articles de Taylor (1982), certains géographes ont en effet engagé un vaste débat sur la conceptualisation de la question des échelles en géographie humaine (Smith 1998 ; Cox 1995 ; Cox 1998 ; Cox 2004 ; Brenner 2001 ; Marston 2000 ; Marston et al. 2005 ; Swyngedouw 2000 ; Swyngedouw 2004). Pour Herod (2009), deux tendances épistémologiques se dégagent, et se polarisent autour de la question du caractère ontologique ou non des échelles : d'un côté, des auteurs inspirés de l'idéalisme kantien qui pensent les échelles comme une commodité visant à catégoriser et ordonner le monde ; de l'autre, des auteurs inspirés du matérialisme pour qui les échelles existent comme produit concret des processus sociaux, et dont la production est donc l'objet de politiques plus ou moins volontaristes des divers acteurs en place : la politique des échelles (Politics of scale).

Bien qu'aucun consensus ne découle de ces discussions, ces différents auteurs reconnaissent que les échelles relèvent davantage de processus que d'états statiques ou d'objets réels. "Spatial scales are never fixed, but are perpetually redefined, contested and restructured in terms of their extent, content, relative importance and interrelations" (Swyngedouw 2000, p.24). Dans cette optique, la configuration géographique devient donc un ensemble interagissant d'échelles emboîtées, dont l'état est transitoire, car sujet aux perpétuelles transformations qui résultent des rivalités de pouvoir sociospatial.

Au-delà du cadre purement théorique et intellectuel dans lequel baigne une bonne partie de ces contributions, cette perspective constructiviste sur les échelles soulève au moins cinq séries d'éléments qu'il me semble important de garder à l'esprit dans l'analyse des dispositifs et des modèles spatiaux de l'aide au développement.

1. Dès lors qu'il fait l'objet d'une forme d'institutionnalisation ou qu'il est mobilisé pour justifier des initiatives ou des modalités d'interventions, l'objet social, géographique ou environnemental du bassin versant, du massif forestier, de la communauté, du groupe ou de l'écosystème, est une échelle socialement et/ou politiquement construite, produit de stratégies et d'actions plus ou moins délibérées des différents acteurs. Il y aurait beaucoup à dire sur les processus, notamment discursifs et politiques qui mènent à la matérialisation et la mise en opération d'une nouvelle échelle d'action (au sens de niveau spatial associé à une configuration). Mais ce qui est encore plus capital pour

une analyse de l'efficacité des interventions, c'est de saisir l'incidence que de telles transformations, une fois cristallisées par des normes, des pratiques, ou des institutions, peuvent avoir sur les contextes locaux de mise en œuvre, notamment en matière de définition des modalités et des conditions d'accès aux ressources, au pouvoir décisionnel (inclusion versus exclusion), ou sur l'ouverture de nouveaux espaces politiques de la négociation et de l'action.

2. Le fait de considérer ces objets scalaires comme des construits sociaux et politiques invite également les investigateurs à tenter de décrypter la façon dont ils sont mobilisés et mis à contribution dans les stratégies spatiales des acteurs. Erik Swyngedouw (2000) montre ainsi que les revendications régionalistes qui plaidaient pour une refonte de la carte administrative sur la base des principaux bassins hydrographiques dans l'Espagne de la première moitié du 20e siècle, était en fait une tentative résolument politique visant à bouleverser les équilibres de pouvoir, notamment en limitant la marge de manœuvre de l'État central au profit des échelons décentralisés. De même, Molle démontre que les efforts du président Truman pour développer une coopération régionale à l'échelle du bassin versant du Mékong en exportant le modèle du bassin du Tennessee, correspondait avant tout à la recherche de nouveaux marchés pour les entreprises américaines (Molle 2009).
3. En réifiant des échelles spatiales présentées comme périmètres idéaux pour répondre aux défis d'une problématique donnée comme dans le cas de la biorégionalisation, l'on effectue une sorte de dépolitisation des territoires (Balsiger & Debarbieux 2011), une simplification outrancière des réalités sociospatiales. Cette simplification présente le risque pour les décideurs de s'éloigner en toute bonne foi des conditions de la durabilité (Meredith 2005; Antheaume & Giraut 2005) en négligeant les multi appartenances et les interactions entre configurations et échelles.
4. Dans un contexte de mondialisation, la production de nouvelles échelles ou l'altération de celles existantes peut se présenter en processus éclaté, avec l'émergence, le renforcement, la disparation ou l'affaiblissement simultanés de plusieurs formes de spatialités scalaires. Ainsi, les bassins versants ou les communautés viennent s'ajouter à des dispositifs plus vastes au même titre qu'ils se surajoutent à des entités préexistantes de dimension plus réduite, eux aussi mouvants et contestés. Cet enchevêtrement complexe d'échelles dynamiques et des processus qui sont liés à leur évolution continue représente un défi considérable pour les analystes et les décideurs en charge de la planification et de l'exécution des politiques et des interventions de développement. Toute intervention développementaliste se doit donc d'être pensée en conséquence, c'est à dire en prenant en compte les horizons plus vastes dans lesquels elle s'insère au même titre que les unités plus réduites qu'elles incluent dans sa circonscription.
5. Enfin, à l'échelle adoptée pour la mise en œuvre d'interventions est souvent liée une échelle d'analyse des phénomènes. Or, l'échelle d'analyse adoptée pour la compréhension d'un phénomène, par exemple un problème à régler par la mise en place d'une intervention de développement, n'est pas sans incidence sur les résultats de l'observation, du fait des effets d'agrégation

des données et des informations. Cette dimension est extrêmement critique dans tout ce qui relève notamment de l'évaluation des besoins et du ciblage des interventions de développement.

4. 6. De l'émergence du gestionnariat dans la culture professionnelle du projet

Nous avons vu dans une partie précédente que l'aide au développement tend à instaurer ou renforcer une forme de projectorat dans les pays dans lesquelles elle intervient. A cette logique de projet, qui décline donc l'action publique ou développementaliste en salves d'activités circonscrites en termes de temps, d'espace, de contenu et de portée, correspond également tout un ensemble de pratiques qui visent à les gérer de façon jugée optimale selon des critères bien spécifiques, qui sont caractéristiques d'une culture professionnelle ancrée dans les principes de l'organisation capitaliste postfordiste occidentale. Cette transition des formes de gestion approximative et ad hoc qui ont prévalu pendant des décennies vers des approches formalisées, standardisées sur la base d'une rationalité technique, matérialise l'émergence de ce que Susan Roberts et ses collègues qualifient de « managerialism » — que nous désignerons par la suite par le terme de gestionnariat. Le terme de gestionnariat fait référence à l'ensemble des pratiques et de savoirs associés à la gestion organisationnelle formalisée inspirée de la culture d'entreprise et de l'administration publique (Lewis 2006 ; Roberts et al. 2005). L'émergence d'une culture gestionnariale dans l'univers du développement témoigne d'un changement de fond du secteur du fait d'une diffusion globale de modèles de gestion, tout autant qu'elle a des implications bien concrètes sur la façon de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les opérations de développement. Elle est devenue un élément central des organismes de développement actuels (Ebrahim 2003) et relève de cette même rationalité technique poussée à son paroxysme qui est à l'origine de la prépondérance de l'approche par projet, dont on peut par ailleurs considérer qu'elle représente l'une des déclinaisons. Au-delà de l'approche projet, cette culture gestionnariale se traduit également par l'adoption quasi générale par les acteurs développement international d'un outillage technique spécifique, dont la gestion du cycle de projet (GCP) et l'approche par cadre logique (ACL) sont devenus des éléments incontournables (Giovalucchi & Olivier de Sardan 2009). Cette rationalité technique fait appel à des compétences professionnelles spécifiques que les travailleurs du secteur se doivent d'acquérir et de développer.

On constate ainsi depuis plusieurs décennies un phénomène de professionnalisation grandissante, de spécialisation, dans les corps de métier de l'humanitaire et du développement. Par professionnalisation, nous entendons ici l'ensemble de techniques et de pratiques disciplinaires à travers laquelle la création, la diffusion et la validation de savoir sont organisées, gérées et contrôlées (Escobar 1988). Révolue, l'époque où l'on partait à l'aventure un peu naïvement, la fleur au fusil, pour dispenser le bien chez les pauvres populations déshéritées. Il ne suffit plus aujourd'hui d'avoir envie d'aider son prochain et du temps à y consacrer ; l'entrée dans la coopération se fait sur la base de compétences professionnelles relativement précises et parfois pointues, combinant souvent une technicité dans

le secteur d'intervention en question, et des compétences en gestion de projet et d'organisation. Il existe d'ailleurs désormais des filières spécifiques pour répondre à ces besoins et former aux métiers de la coopération : lancement de programmes de master spécialisés par les universités ; instituts de formation (Bioforce, en France, par exemple) ; multiplication de modules de formation continue ; programme de formation interne des organisations de développement, etc. Roberts et al mettent également en avant l'émergence de consultants spécialisés, de firmes privées, de Think-Tanks et d'ouvrages dédiés à la gestion du secteur (2005).

Concrètement, cette professionnalisation se traduit dans l'organisation des institutions de développement par une division accrue du travail entre les métiers de l'opérationnel, de la représentation et communication, et de l'administration, chacun opérant parfois en relative autonomie. Du siège jusqu'au terrain, les grandes ONG et organisations internationales sont généralement organisées en départements dont certains sont en charge de la logistique et de l'administration, et d'autre de la mise en œuvre concrète des activités. Lors d'une de mes dernières consultances pour la grande ONG Save the Children, j'ai été on ne peut plus surpris d'être amené à collaborer avec le département d'écriture de proposition de projets du siège ! Une équipe dont la seule tâche consiste à rédiger des propositions de projets. Une usine à cadres logiques ! Cela témoigne de l'organisation presque industrielle qui est parfois mise en place pour répondre aux impératifs du gestionnariat.

Bien qu'elle ait sans doute des vertus d'efficacité organisationnelle, cette division du travail présente également le risque de l'absence d'une vision d'ensemble de l'action développementaliste finale, tant les objectifs, les logiques, les contraintes et les types d'expertise diffèrent selon les spécialisations. Sur les missions de terrain, les conflits de vision entre départements logistique et administratif font l'objet de moqueries récurrentes. D'un côté, les garants du respect des procédures administratives imposées par les sièges et les bailleurs de fonds ; de l'autre, la responsabilité d'acheminer des biens, de mettre en place des infrastructures, de conduire des activités, dans des contextes qui parfois imposent de naviguer dans l'informel et l'improvisation permanente. De même, il n'est pas rare que les échanges entre le siège et le terrain tournent au dialogue de sourds, tant les champs et les domaines d'action relèvent de réalités et d'échelle différentes. Nous en verrons plusieurs illustrations dans les chapitres qui suivent.

L'expansion du gestionnariat est étroitement liée au processus d'institutionnalisation des normes et pratiques gestionnaires, parties intégrantes du cadre régulateur exploré plus haut. L'institutionnalisation intervient lorsque les acteurs influents et dotés d'un pouvoir normatif s'approprient les pratiques, les savoirs et les outils, et sont en position de les imposer de façon plus ou moins contraignante à une masse critique d'autres opérateurs. Elle correspond à l'établissement d'un champ institutionnel dans lequel et à partir duquel les discours et techniques sont produits, catalogués, stabilisés, actés, modifiés et opérationnalisés (Escobar 1988). En instituant des normes de pratique, le gestionnariat a notamment pour conséquence un phénomène d'inclusion et de mise à l'écart en matière d'accès aux ressources de l'aide. Pour accéder aux financements par exemple, il faut

non seulement la volonté, mais également la capacité à opérer dans les cadres établis, à en maîtriser les codes, le langage, les usages.

Le gestionnariat a transformé le travail quotidien des plus grandes ONG internationales jusqu'aux plus petites organisations locales qui évoluent dans la sphère de l'aide au développement (Roberts et al. 2005). Les impératifs liés aux principes de transparence, de responsabilité (accountability) et d'efficacité qui sont associés au gestionnariat impliquent l'introduction de processus de contrôle et de mise en conformité avec les normes en vigueur à chaque étape du projet, avec pour conséquence un alourdissement considérable de la part globale de la charge de travail liée à des activités qui ne sont pas directement liées aux impacts concrets des interventions sur les populations bénéficiaires. Chaque étape doit ainsi être justifiée, documentée, consignée. Les facilitateurs de terrain comme les coordinateurs sont contraints à passer un temps considérable sur leur ordinateur pour assurer l'exigence de cette « culture du rapport » qui s'est progressivement instaurée. Sur le plan financier, également, le gestionnariat induit des coûts de structure plus importants. Dans ce contexte, la pratique courante consiste à intégrer autant de coûts administratifs que possible sur les budgets spécifiques de projets. Au-delà des frais administratifs appliqués par les organisations (overheads) qui se situent généralement entre 5 et 15 % du budget global, on essaie souvent d'intégrer également des lignes budgétaires pour les salaires des chefs de mission, du personnel administratif, des audits externes de projet, des visites de suivi du siège, que les organisations ne sont pas toujours en mesure d'assurer sur leurs fonds propres.

Enfin, au niveau opérationnel, certaines de ces procédures sont fastidieuses, chronophages et peuvent même se transformer en véritables casse-têtes. Par exemple, les achats de biens et de services sont soumis à des régulations très strictes (variables selon l'organisation) qui imposent des procédures différentes selon les montants engagés, allant de l'achat direct à la publication d'appels d'offres internationaux. Selon les lieux d'intervention, ces procédures peuvent prendre des proportions inimaginables. Lorsque je travaillais à Grenade, par exemple, nous étions fréquemment confrontés à des situations de quasi-monopole sur l'approvisionnement de certains biens dans le pays. Avec 90 000 habitants, il est clair que le pays n'est pas la capitale mondiale du shopping. Obtenir les trois devis nécessaires à l'achat de tout bien ou service au-delà du seuil de 500 euros nous obligeait fréquemment à devoir les obtenir à Panama, Trinidad-et-Tobago ou Barbade, occasionnant ainsi des délais importants et retardant les activités du projet. Le moindre achat pouvait prendre des semaines. Des mois même, lorsque nous avons dû acheter le véhicule du projet. Parfois, le simple fait de vouloir obtenir un reçu de paiement pour un petit achat peut poser problème. Bien sûr, les organisations et leurs bailleurs de fonds ont divers niveaux de flexibilité sur ces questions-là, et nombreuses sont celles qui concèdent quelques marges de manœuvre en bonne connaissance des difficultés du travail de terrain. Il n'en demeure pas moins que ces aspects du gestionnariat constituent une réalité concrète et parfois pesante de la vie de tous les jours dans un contexte de projet de développement.

Avec l'avènement récent des processus participatifs dans les programmes

d'aide, les populations bénéficiaires sont de plus en plus impliquées dans la programmation, l'exécution et le contrôle des activités. De ce fait, le gestionnariat n'est plus cantonné aux bureaux des organisations ; il s'immisce jusque dans les communautés ciblées à travers les activités de renforcement de capacités et la délégation de certaines tâches, soumises aux mêmes normes comptables, aux populations bénéficiaires, dans une forme de « paternalisme subtil » (Fisher 1994). Nous aurons l'occasion de revenir là-dessus à travers le cas d'étude du fonds de réduction de la pauvreté.

Le gestionnariat auquel nous faisons référence ne doit néanmoins pas être considéré comme un élément statique et immuable, mais plutôt comme un ensemble évolutif de pratiques et de savoirs, modifié au grès de sa circulation à travers des réseaux d'acteurs. Il change au cours du temps, de sa circulation dans l'espace, de son transfert entre les échelles d'action, et de son utilisation dans des contextes diversifiés. Ainsi, il faut prendre garde à une image d'une sorte de chape de plomb qui s'abattrait uniformément sur l'ensemble des lieux et des acteurs. Le gestionnariat devrait plutôt être vu comme une tendance de fond, un processus, plutôt que comme un objet aux contours bien définis. Il est sans cesse réapproprié, détourné, contourné, réinventé dans la pratique de tous les jours (Roberts et al. 2005):

> *"Managerialism, as a set of changing knowledges and practices, does not emerge in any one site and then diffuse, unchanged, through any organization or network (see Thrift, 1998). Rather, it circulates, gets reworked or even rejected in complicated ways in NGOs and in the spaces of flows that connect NGOs in networks" (Roberts et al. 2005, p.1854).*

4. 7. L'incidence spatiale du gestionnariat

Pour Roberts et ses collègues, la spatialité — définie comme la façon dont le gestionnariat, les ONG et leurs réseaux se constituent dans l'espace et contribuent aux contextes géographiques dans lesquels ils s'insèrent — offre une perspective analytique précieuse pour la compréhension des dynamiques mouvantes du gestionnariat :

> *« A potentially useful way to conceptualize this fluid set of social relations is by way of its spatiality. By this we mean the several ways in which managerialism, NGOs, and NGO networks are constituted spatially while at the same time contributing to the sociospatial contexts within which they operate" (Roberts et al. 2005, p.1854).*

Ils identifient trois manières dont les ONG actuelles, et leurs réseaux sont géographiques : premièrement, les réseaux eux-mêmes actent une géographie en établissant des liens entre des organisations et des individus situés en différents lieux ; deuxièmement, toute ONG est un acteur spatial, qui déploie une stratégie spatiale, qui peut être explicite ou pas. Ces stratégies peuvent varier en fonction par exemple de la localisation et de l'étendue des opérations, des modes de ciblage. Troisièmement, le gestionnariat se reflète dans les discours sur l'espace adopté par les ONG, en particulier la façon de façonner et de représenter l'espace complexe et imbriqué des relations sociales sous forme d'unités bien déli-

mitées à travers l'espace abstrait des projets, des rapports, et des évaluations. La rationalité technique du gestionnariat associée à la perception fragmentée de la réalité inhérente au « projectorat » tend à favoriser une vision de l'espace « au premier degré ». Une conception de l'espace complexe comme un ensemble d'unités discrètes (les périmètres du projet, les limites administratives), souvent décontextualisées, caractérisables sur la base d'attributs quantitatifs. Une simplification qui ignore les apports des sciences sociales qui mettent en évidence la rugosité et le désordre qui règne dans les relations sociales :

> *« The spatial strategies and discourses of NGOs can be aligned with managerialism's technical rationality. Such a rationality implies a conceptualization of space that sees it in terms of discrete units, oftentimes decontextualized, and marked by quantitative attributes (as in Geographical Information Systems […]). This can be seen in the cases when organizations rely upon nation-state definitions of social space, such as census units, to assess needs and target funding (Mitchell, 2002) or use official indices of marginalization based on municipal boundaries to define target areas (…). It can also occur when the grids used to spatially reference environmental information derived from satellites are mapped onto census data, or vice-versa. Indeed, any mapping and analysis of spatially referenced information can lead to what Lefebvre (1991) termed "abstract" space—an imaginary geography bleached clean of the messy spatiality of on-the-ground social relations. Such a "grid epistemology" (Dixon & Jones, 1998) can, for example, drive data collection and analysis in strategic planning exercises and project development in NGOs, leading to situations in which the segmentations of territories found in a GIS fail to match the relational flows of lived spaces among those that the organizations are attempting to help. The risks here include the underestimation of a project's spillover effects; the inability to assess cultural or environmental differences within the spatial units employed, such as municipalities (…); the uncritical acceptance of an extant spatial classification while ignoring the socio-political processes that created it (…); and the reification of spatial units (e.g., "rural versus urban," "Appalachia," "District I," etc.) that come to take on a life of their own simply for their utility within managerial knowledges and practices more generally. Sometimes, organizational arrangements can parallel such hierarchical and state-centric spatial understandings and can engender a disjuncture between administratively convenient demarcations of territory and more malleable, historically contingent, and socially grounded spatial imaginaries that might be embedded in grassroots NGOs. Any such disjuncture between abstract divisions of space and on-the-ground social relations can not only rework an NGO's internal operations, reconfiguring the social space of the NGO, it can also affect how "turf," including competition for funding in specific locales, is negotiated in the complex relationships existing among grassroots NGOs" (Roberts et al. 2005, p.1855).*

Les risques ici incluent la sous-estimation des effets tache d'huile des projets ; l'incapacité d'estimer avec précision les différences culturelles ou environnementales dans les unités d'analyse employées ; l'acceptation sans réserve des péri-

mètres spatiaux mobilisés qui occultent les processus sociopolitiques à l'origine de leur émergence ; la réification d'unités spatiales (urbain rural, montagne-plaine, etc.) dans le savoir/pratique gestionnaire. En plus de cette simplification des réalités spatiales de leurs zones d'intervention, les ONG sont également porteuses de stratégies scalaires que l'on peut aisément identifier dans le langage commun du secteur :

> *« Central elements in the spatial strategies of INGOs and NGOs are processes known as taking to scale, scaling up, scaling down, and scaling out. The ubiquity of these terms has led Uvin and colleagues to investigate them and their relations to one another (Uvin, 1995; Uvin, Jain, & Brown, 2000; Uvin & Miller, 1996). They note the tendency for INGOs and NGOs to attempt to reproduce and extend are assessed as successful projects (…). As Billis and MacKeith note, "scaling up is an organizational as well as a policy question" (Billis & MacKeith, 1992, p. 126) and, as has been argued above, the implications of this can occasion serious struggles within NGOs as they seek to orient themselves in relation to these elements of managerialism" (Roberts et al. 2005, p.1855).*

De même, les échelles d'interventions s'intègrent mécaniquement les unes dans les autres. Un modèle jugé efficace pourrait donc aisément être répliqué non seulement dans d'autres lieux, mais également à d'autres échelles.

Le gestionnariat résulte et renforce certains éléments du cadre régulateur. Il a une incidence significative sur les manières de penser, de faire et de dire l'aide au développement. Il a également des conséquences sur les pratiques et stratégies spatiales, ainsi que sur les représentations que les acteurs ont de l'espace. C'est donc à ce titre qu'il est partie intégrante d'analyses qui suivront.

4. 8. Quand les « concepts nirvana » remettent les pieds sur terre

Ceci nous amène à un point fondamental du processus de diffusion et d'adoption des normes sous toutes leurs formes : la disjonction entre d'un côté, la dimension conceptuelle, qui pour qu'une norme soit plébiscitée, doit susciter l'adhésion de la majorité influente (le « tipping point » de Finnemore & Sikkink, 1998), et de l'autre, l'infinie diversité des modes de compréhensions de la façon de les mettre en œuvre dans la pratique.

En s'intéressant aux Buzzwords et à leur capacité à influencer la pensée et la pratique développementaliste, Andrea Cornwall constate que leur force de frappe vient du fait que ce sont des termes qui « combine general agreement on the abstract notion that they represent with endless disagreement about what they might mean in practice » (Cornwall 2007, p.472), et dont le succès repose sur le caractère vague et imprécis de leur définition qui permet une multitude de significations possibles. Révéler la complexité des contextes de développement spécifiques amène à la confusion et l'émergence de visions conflictuelles. Les modèles jouent un rôle central dans la préparation et la soumission du projet, puisqu'ils font recours à une ontologie commune sous-tendue par l'idée que vraiment, le développement, ça marche ! D'un côté, donc, ces normes peuvent être

mobilisées inlassablement de manière discursive pour vendre du projet, légitimer des approches, infléchir des politiques publiques, se mouvoir sur l'échiquier du pouvoir. De l'autre, elles peuvent générer des résultats extrêmement divers dans leur mise en pratique par des acteurs qui poursuivent des intérêts divergents, ou qui tout simplement les comprennent selon leur logique qui ne correspond pas forcément à celle du contexte dans lequel elles ont été développées. Les normes diffuseraient donc parce que — et non pas malgré — le fait qu'elles englobent différentes significations (Molle 2008, p.132). Leur popularité est liée à leurs propriétés « transidéologiques » (Cornwall 2007, p.478). Elles combinent l'absence d'une réelle définition et une puissante croyance en ce qu'ils sont censés apporter (Rist 2007).

Le géographe français François Molle propose le terme de "concept nirvana", pour désigner des "concepts that embody an ideal image of what the world should tend to. They represent a vision of a 'horizon' that individuals and societies should strive to reach. Although, just as with nirvana, the likelihood that we may reach them is admittedly low, the mere possibility of achieving them and the sense of 'progress' attached to any shift in their direction suffice to make them an attractive and useful focal point" (Molle 2008, p.132). Ce sont des idées qui sonnent bien, qui font appel à un idéal d'universel, qui sont difficilement contestables.

La standardisation du paradigme développementaliste introduit une seconde disjonction tout aussi importante, si ce n'est même plus : celle entre l'application de modèles génériques d'action, qui par essence, sont décontextualisés, et les réalités locales spécifiques des contextes dans lesquels ils sont exécutés. Il est aujourd'hui largement reconnu dans les études du développement que l'insensibilité aux contextes est une source majeure d'échec de nombre d'initiatives (Cornwall 2007 ; Gupta et al. 2013 ; Molle 2008 ; Molle 2009 ; Ostrom 2007 ; Pahl-Wostl et al. 2012 ; Pahl-Wostl et al. 2012 ; Young et al. 2006) (Shah et al., 2001). De grandes institutions telles que la Banque Mondiale ou la Banque asiatique du Développement ont adopté un discours de prise de distance avec les approches par modèle. Et pourtant, leurs indicateurs de bonne gouvernance, de gestion intégrée de l'eau, de participation publique, sont autant d'éléments qui témoignent des reliquats encore bien présents d'une pensée fixiste et aspatialisée (Molle 2008).

Quoi qu'il en soit, tous les éléments que nous venons de discuter renvoient au fait que ces approches normatisées du développement, ces « concepts nirvanas », quand bien même elles suscitent l'engouement général, posent un défi majeur dès lors qu'il faut les confronter dans la pratique avec la rugosité des situations réelles. Dès lors que ces normes globales rentrent en interactions avec celles qui prévalent au niveau local, et qui peuvent être diamétralement différentes, voire contradictoires. Dès lors que d'autres modèles sont simultanément projetés par d'autres projets sur tout ou partie des périmètres et des sociétés locales concernées. Face à ces frictions extrêmement fréquentes entre la théorie et la pratique, entre les réalités perçues vues d'en haut et celles vécues vu d'en bas, les praticiens se retrouvent contraints à bricoler les concepts, à tordre le cou aux modèles, à réadapter de façon ad hoc les outils et les méthodes. Partant de là, il est intéressant de suivre Olivier de Sardan dans sa proposition de distinguer

deux niveaux de normes : les normes formelles d'un côté, et les normes pratiques de l'autre.

> *« Les normes pratiques correspondent aux diverses régulations informelles, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs non conformes aux normes officielles ou formelles, qui expliquent par leur existence même la convergence relative de ces pratiques, et qui permettent de comprendre les écarts ou le "jeu" avec les normes officielles ou formelles, que celles-ci soient professionnelles ou sociales » (Olivier de Sardan 2010, p.12).*

Dans cette perspective, les normes formelles constitueraient une forme d'ontologie commune entre l'ensemble des acteurs, sur laquelle il n'y a guère de désaccords fondamentaux, puisque l'effet « nirvana » est à son maximum. Mais que dès qu'il s'agit de les concrétiser dans la complexité territoriale et sociale, c'est le pragmatisme utilitariste qui reprend le dessus, sous forme de normes pratiques.

4. 9. Les mécanismes de coordination de l'aide

Un dernier élément du cadre régulateur qui nous semble important à considérer ici est celui des mécanismes institutionnels de gestion et de coordination de l'aide au développement dans les pays qui en bénéficient. En effet, suite aux sommets sur l'efficacité de l'aide, de nombreux pays ont renforcé leur mécanisme de gouvernance de l'aide, dans l'optique de renforcer la coordination et l'efficacité des investissements. Dans la Déclaration de Paris, une grande partie de ces mécanismes sont non contraignants, ils le deviennent néanmoins dès lors qu'ils sont traduits en décrets ou en textes de loi. On peut donc considérer que les mécanismes de coordination dans les pays sont à la fois souples et rigides. Ils représentent en tous les cas une donnée qui doit être prise en compte dans la formulation et la mise en œuvre des projets de développement. A ce titre, ils doivent être pris en compte dans une analyse du système de l'aide appliquée à un pays en particulier.

4. 10. Du cadre régulateur dans l'analyse systémique de l'aide

Nous avons pu voir dans cette partie le rôle majeur que jouent les différents éléments du cadre régulateur dans la façon de concevoir et d'exécuter des opérations de développement. Cet angle d'analyse permet en l'occurrence de déconstruire les manières de faire des opérateurs, en reconnaissant que l'émergence et l'adoption de modèles et de normes résultent de processus discursifs dans lesquels la rhétorique scientifique n'est pas exclusive.

Concrètement, le poids qu'exerce ce cadre régulateur sur le système du développement et ses acteurs sera mesuré à travers l'analyse critique d'une série d'expériences de conceptions d'interventions de développement auxquelles nous avons directement pris part au cours des dix dernières années. Enfin, à travers le cas du secteur de la gestion communautaire des risques de catastrophes naturelles et d'adaptation aux changements climatiques, nous proposerons une analyse des frictions entre modèles génériques et spécificités des lieux, et tenterons de décrypter la façon dont les professionnels du développement parviennent — ou pas — à adapter les pratiques aux réalités contextuelles.

5. Le contexte géographique

Le contexte géographique est important à deux niveaux de notre analyse systémique : en tant qu'élément du système qui définit les conditions objectives des opérations (contraintes et opportunités) ; et en sortie du système, là où se font ressentir les effets directs et indirects des interventions sur les espaces qui en sont la cible. Il apparaît donc très important de parvenir à appréhender les dimensions spatiales de l'aide à ces deux niveaux distincts.

Or, plus encore que par le passé, les territoires contemporains se diversifient et se singularisent, sous l'influence notamment de la mondialisation (Giraut 2013 ; Messerli & Heinimann 2007). Le développement vise, connecte, et se construit sur des territoires qui sont rendus de plus en plus complexes de par la multiplication, l'imbrication et la superposition de dynamiques hétérogènes opérant à des échelles spatiales et temporelles différentes. La lecture de ces mutations pose d'importants défis de conceptualisation pour les décideurs, les analystes et les groupes qui occupent les territoires, tant pour parvenir intégrer de manière pertinente les éléments de contexte dans la conception de stratégies d'intervention que dans la capacité des acteurs à appréhender de manière satisfaisante les conséquences et impacts de leurs interventions et du système dans son ensemble.

Or, il semble que l'adoption de solutions toutes faites formulées au sein du cadre régulateur prenne souvent le pas sur l'adaptation aux contextes géographiques d'intervention, quand bien même l'importance de cet effort a été largement démontrée (Apthorpe 2012; Berkes 2008; Farrington et al. 2005 ; Lam & Ostrom 2010 ; Molle 2008 ; Mosse 2005 ; Ostrom 2007 ; Rijke et al. 2012 ; Roe 1991 ; Rist 2007, entre autres).

Or, malgré le consensus d'apparence sur la nécessité d'adopter des approches sensibles aux contextes, l'une des raisons de la résilience des approches par modèle provient du fait que les praticiens comme les chercheurs manquent des outils adéquats pour parvenir identifier, parmi les innombrables caractéristiques d'une unité ciblée, les éléments clés qu'il est indispensable de prendre en compte dans l'adaptation des modèles.

Le concept de contexte de développement proposé ici repose sur l'idée que malgré l'infinie diversité des lieux dans lesquels les opérations d'aide sont mises en œuvre, il serait possible d'identifier des schémas récurrents de combinaison de caractéristiques et d'attributs, qui offriraient une alternative intermédiaire entre les impératifs théoriques d'une spécificité absolue et les besoins pragmatiques de standards opérationnels.

Si la géographie s'est longtemps tenue en marge des études du développement (Bebbington 2004), plus que toute autre discipline, elle s'est intéressée, dans différents contextes, à l'étude des lieux, des espaces, des territoires. Elle nous semble donc en particulièrement bonne position pour proposer des cadres d'analyses originaux et pertinents qui puissent répondre à certains angles morts de la pratique développementaliste. Cette sous-partie porte donc sur les apports théoriques de l'étude des relations sociospatiales que la géographie humaine contemporaine a entreprise depuis une trentaine d'années. Pour ce faire, nous

nous intéresserons dans un premier temps à la question de la complexification des territoires dans un contexte de mondialisation. Nous nous pencherons ensuite sur le concept de lieu, qui nous semble proposer la base la plus solide pour élaborer un cadre analytique adéquat, tout en l'enrichissant des apports d'autres débats en cours sur les questions d'échelle, de réseau et de territoire. Enfin, nous proposerons un cadre analytique exploratoire en intégrant un concept de lieu enrichi par divers apports, dans la matrice de relations sociospatiales développée par Bob Jessop, Neil Brenner et Martin Jones (Jessop et al. 2008)

5. 1. La complexité territoriale : une donnée contextuelle et un objet d'étude

Si autrefois, la lecture des territoires pouvait paraître relativement simple, et réalisable efficacement à partir d'outils analytiques essentiellement ancrés dans la réalité topographique, la modernité et l'essor d'un espace monde l'ont transformée en un objet d'une grande complexité pour lequel de nouveaux modes d'observation et de mesure innovants doivent être formulés (Giraut 2008).

La notion de complexité dans l'étude des territoires a deux acceptions distinctes, en ce qu'elle désigne non seulement les caractéristiques d'un système, mais également un paradigme scientifique. Dans la définition proposée dans leur dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Lussault et Lévy résument bien cette double dimension :

> *« A. caractéristique d'un système qui, en raison de l'hétérogénéité des processus qui s'y déroulent, possède la capacité d'évoluer dans différentes directions, ce qui rend cette dynamique difficile à prévoir à partir des conditions du présent.*
>
> *B. Par extension, paradigme scientifique qui s'oppose au paradigme analytique et privilégie les relations entre éléments, les causalités non linéaires et le changement global des réalités étudiées »*
>
> *(Lévy & Lussault 2003).*

Bien qu'elle rende le travail du géographe comme du praticien de l'aide au développement plus compliqué, la complexité est une donnée contextuelle qu'une analyse des territoires contemporains ne peut occulter, sous peine d'aboutir à des politiques d'aménagement qui ne soient ni durables ni cohérentes. Elle appelle à des analyses décloisonnées qui s'attardent sur les dynamiques et les interdépendances plus que sur des états fixes. Elle est d'ailleurs inhérente à de nombreux travaux de géographie contemporaine, mais généralement de manière implicite : l'étude des bouleversements scalaires, des mutations du capitalisme, ou encore de l'évolution des lieux, par exemple, sont porteuses de cette reconnaissance de la complexité. Mais à ce jour, Giraut est l'un des seuls auteurs à notre connaissance à ouvrir explicitement le chantier de l'analyse de la complexité territoriale en tant qu'objet d'étude spécifique. Il résume les apports d'une telle approche de la manière suivante :

> *« La complexité territoriale met l'accent sur le déploiement simultané de différentes territorialités qui ressortissent à des rapports à l'espace correspondant à différentes logiques et à différentes pratiques, elles-mêmes déjà démultipliées scalairement. On pense notamment aux territorialités poli-*

> *tiques (au sens de Policy et polity, qui dépassent les aspects strictement politiciens du politics) qui appellent une délimitation exclusive et une certaine fixité dans le temps et dans l'espace pour définir le champ de l'exercice du pouvoir au sens du contrôle et/ou de la représentation politique (Lévy, 1994). On pense, par ailleurs, aux territorialités socio-économiques individuelles et collectives qui s'affranchissent davantage des contraintes du conteneur (continuité, fixité, bornage) en jouant sur un ensemble d'espaces complémentaires, ceux de la reproduction ou de la dépendance, et ceux de l'opportunité ou de l'engagement » (Giraut 2013, p.296).*

En ciblant des territoires spécifiques, l'aide au développement s'inscrit donc dans cette complexité, qu'elle se doit de prendre en compte dans ses stratégies d'intervention, afin de maximiser son efficacité et de minimiser ses externalités négatives. Mais, de par la prolifération d'interventions hétérogènes, fragmentées et mal coordonnées qu'elle engendre, l'aide au développement contribue également activement à la complexification des territoires sur lesquels elle opère. À ce titre, l'intérêt pour la complexité territoriale dans ce travail est double : en tant que donnée contextuelle qui appelle à la formulation de nouveaux outils d'analyse ; en tant qu'extrant indirect (externalité négative) du système de l'aide.

Les lieux de la reconstruction permanente : mutations territoriales aux confins du développement

Lorsqu'elle est déclinée sous forme de projets ponctuels visant des bénéficiaires bien identifiés, l'aide au développement prend souvent les espaces ruraux pour cible privilégiée de ses actions. Ces derniers semblent en effet représenter les marges structurelles du monde développé, et sont associés à des hypothèses — pas toujours vérifiées — de pauvreté, d'isolement et de positionnement périphérique par rapport aux processus de mondialisation. On note bien là dessus quelques évolutions, notamment dans le sillon de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque Mondiale, qui, après des années de négation presque absolue des dimensions spatiales, préconise désormais de concentrer les investissements et les différentes interventions non plus sur les espaces périphériques désavantagés, en marge du processus de développement, mais sur les « centres » et les aires métropolitaines, considérés comme moteurs de la croissance (Giraut 2009). Mais dans l'ensemble, les espaces ruraux du tiers-monde restent majoritairement au centre du viseur.

Du côté académique, par contre, les recherches sur la Mondialisation ont longtemps plus ou moins négligé les marges territoriales (Hogan 2004), préférant se focaliser sur les zones où convergent et sont concentrés de façon spectaculaire les flux, les énergies et les réseaux : les grandes métropoles, la « ville-monde » (Goethe, Braudel, etc.), la « ville mondiale », la « ville globale » (Sassen 2004 et 2006)[2] . Mais si la ville globale représente bien une forme particulièrement saillante de « glocalisation », en ce sens qu'elle bénéficie « de connexions beaucoup plus fiables avec beaucoup plus de sites » (Latour 2006, p.257), il a fallu attendre

---

2 L'expression de ville-monde n'est pas nouvelle. L'on en perçoit déjà des traces dans certains écrits du début du 19ème siècle, qui font référence à Paris ou à Venise. Bien avant l'effusion des débats sur la mondialisation, donc. C'est donc pour se distinguer de cette notion propre à la première vague de mondialisation que Saskia Sassen préfère se référer à la ville-globale.

le milieu des années 1990 pour que des auteurs comme Appadurai fassent émerger l'idée que la mondialisation ne s'arrête pas aux limites métropolitaines, mais englobe aussi les espaces ruraux ou considérés comme marginaux, en démontrant qu'ils ne sont aucunement épargnés par les multiples processus qui constituent et résultent du phénomène.

Au-delà de la sphère économique, les mouvements migratoires et les échanges culturels connectent l'ensemble des espaces terrestres, de manière plus ou moins dense, certes, avec d'autres échelles, d'autres réseaux, d'autres territoires, d'autres formes de représentations (Appadurai 1996), alors que l'expansion de l'économie-monde introduit de nouvelles formes de dépendances interterritoriales (Liu et al. 2013 ; Vanier & Giraut 2006). Fred Scholz (2005), dans son appel à une théorie du développement fragmenté, différenciait les lieux et les régions selon qu'ils sont globaux, globalisés ou constituants de périphéries, elles aussi globales (Scholz 2005). Dès lors, représenter le milieu rural des pays les moins développés comme un espace isolé, intact, inaltéré, épargné par les vagues successives de montée en globalité des systèmes socio-économiques, ne correspond en rien à la réalité contemporaine des réseaux complexes et de l'imbrication sens dessus dessous des territoires émergents ou déclinants (Agnew et al. 2003 ; Lévy & Lussault 2003; Lussault 2014 ; Massey 2005 ; Rodary 2007 ; Woods 2007).

Si les manifestations visibles de la globalisation sont clairement plus évidentes dans les centres urbains fortement connectés et cosmopolites, l'hypothèse d'un alter ego rural de la ville globale semble néanmoins envisageable, et même, passé quelques réserves de principe explicitées plus loin, potentiellement porteuses de pistes de réflexion stimulantes dans le cadre de ce type de travail. C'est en tout cas dans cette perspective que Michael Woods, s'inspirant des travaux de la géographe Doreen Massey (Massey 2005), propose l'idée d'un « global countryside » (Woods 2007), que nous traduirons par « la campagne globale ».

Cette proposition intervient en réaction aux travaux qui portent sur les conséquences et modalités de la mondialisation dans les milieux ruraux, et qui partagent une tendance constante à se concentrer en premier lieu, voire exclusivement, sur les dimensions économiques, que ce soit à travers l'analyse des filières et du développement du système agroalimentaire global, de la restructuration des économies locales sous l'influence du système commercial international, ou l'inexorable transition vers des modes de production intensifs modernes.

Si tant est qu'elle existe ou du moins qu'elle représente un concept analytique valable, la campagne globale ne doit en aucun cas être envisagée comme un espace uniforme, aplani, homogène. Bien au contraire, c'est plutôt la grande diversité de ses manifestations concrètes qui frappe l'observateur un tant soit peu méticuleux. Et c'est bien là l'un des questionnements clés d'une géographie du développement renouvelée que nous appelons de tous nos vœux : celui de comprendre les conditions et les logiques à l'œuvre dans la formation dynamique d'une répartition différenciée, inégale et irrégulière du développement au sein même des territoires, et entre les territoires. Celui de comprendre quels sont les éléments qui rendent ce processus de développement, véritable Graal des sociétés modernes, si capricieux et sensible aux conditions des espaces et des

sociétés qui les pratiquent.

Ces questions sont au cœur de ce travail de thèse pour deux raisons au moins : tout d'abord, elles sont déterminantes dans notre réflexion de fond sur l'identification de contextes de développement — entendus comme unités spatiales complexes partageant un ensemble de caractéristiques convergentes relatives à un potentiel de développement — qui puissent être utiles à la prise de décision des acteurs de l'aide dans l'adaptation des modèles d'interventions aux spécificités des zones ciblées. Deuxièmement, elles permettent de mieux comprendre l'impact que peut avoir l'aide au développement en tant que projections de flux, de réseaux, de représentations, sur la fabrication, l'évolution et l'hybridation de territoires spécifiques.

En géographie humaine, l'un des concepts fondamentaux pour qui entend étudier la différenciation spatiale et les enjeux de la répartition inégale des phénomènes dans l'espace est probablement celui du Lieu (que nous rapprocherons ici volontairement, et avec toute la prudence nécessaire à ce parallèle périlleux, de son cousin anglophone de Place[3]). Avant d'aller de l'avant dans l'exploration des causes et mécanismes de la différenciation spatiale, prenons donc le temps de faire un petit détour par ce grand classique du lexique géographique, qui occupe une place de choix dans la discipline des plus proéminents (Lévy & Lussault 2003 ; Pierce et al. 2011).

5. 2. Théorisation du lieu en géographie humaine

Le lieu. Un terme d'apparence si simple tant il fait partie intégrante du langage courant. Et pourtant, c'est sans doute l'un des plus contestés de la discipline (Agnew et al. 2003).

Dans la perspective de l'étude de la fabrication des lieux (ruraux ou pas), et de leurs différenciations dans un contexte général de mondialisation, le terme ne peut guère s'accommoder d'une définition strictement topographique et descriptive qui soit limitée à un ensemble désincarné de coordonnées géographiques (latitude, longitude, altitude). En effet, deux grandes conceptions du lieu cohabitent au sein de la tradition géographique : l'une, purement matérialiste que nous venons de décrire, et une autre qui combine l'identité objective et la « logique

3 Au même titre que pour d'autres concepts centraux de la géographie humaine tels que le territoire ou les échelles, le terme de Lieu et son plus proche équivalent anglais de Place se rejoignent par bien des aspects, mais ne sont pas pour autant similaires, tant les traditions intellectuelles les ont tiraillées dans des directions parfois différentes. En effet, dans le cas du lieu, l'acception anglaise autorise habituellement une signification plus large qu'en Français. Avec le Place, on est assez proche d'une acception francophone du territoire, un espace généré par et générateur d'identités, d'identifications » (Lévy & Lussault 2003, p.563), moins relié à son assise spatiale qu'en anglais. Des auteurs tels que John Agnew ou Doreen Massey, porteurs de propositions parmi les plus connues sur la théorisation du lien mettent en effet en avant la difficulté, voir le caractère inapproprié d'attribuer des limites concrètes, des frontières au lieu, qui, en français, apparaît difficilement dissociable d'un substrat matériel, même quand ce dernier ne représente que l'une des composantes du lieu. Ici, nous nous des deux épistémologies : nous piochons volontiers chez les auteurs anglo-saxons pour ce qui relève de l'analyse processuelle de la constitution, la construction, ou la fabrication du lieu. Néanmoins, nous nous tenons au caractère local et spatialement circonscrit du lieu (même si c'est par des limites floues et mouvantes), afin que, dans les analyses de l'aide au Laos qui suivent, le concept de Lieu se distingue clairement de ceux des échelles et du territoire.

du prédicat »[4] (Lévy & Lussault 2003). Soit un ensemble co-constitutif et indissociable d'actants tant humains que matériels, pour reprendre la terminologie latourienne, qui « n'est pas réductible à l'endroit, à l'emplacement (…), mais il n'y a pas de place possible sans emplacement(s) ; elle n'est pas réductible à la seule matérialité, mais il n'existe pas de place sans arrangement physique de réalités humaines et non humaines » (Lussault 2014). Ainsi, l'opposition binaire entre les différentes conceptions, dans son expression la plus sobre, se situe entre le lieu comme simple localisation objective, et le lieu comme localisation vécue, qui introduit une dimension phénoménologique. En somme, comme le résume bien John Agnew, c'est la différence entre avoir une adresse, et vivre à cette adresse. (Agnew & Livingstone 2011, p.318).

Pour synthétiser les différentes acceptations du terme qui ont fleuri au cours des dernières décennies, le célèbre géographe politique anglo-américain John Agnew propose de les classifier en fonction de leur proximité aux cinq formes de conceptualisation les plus fréquentes (Agnew et al. 2003)[5] :

1. **Le lieu comme simple localisation géographique**. Dans cette perspective, le lieu est réduit à un synonyme de site, ou de localisation, et se résume à des critères strictement topographiques, objectifs et descriptifs de positionnement absolu (latitude, longitude, altitude) ou relatif (voisinage, distance, proximité entre un lieu et les autres) à la surface de la Terre.
2. **Le lieu comme localisation dans un espace social ou culture**l. Ici, la localisation est considérée non plus sur des critères topographiques, mais par rapport et au sein d'un ensemble de relations et de sphères sociales, économiques, culturelles et politiques associés à différentes formes de spatialités plus ou moins explicites. Elle amorce une timide introduction de l'idée du lieu comme unité dynamique et co-constituée par des processus de nature différente, dont les individus et les groupes constituent le noyau central, le centre de gravité.
3. **Le lieu comme contexte**. Nous passons ici de l'identité du lieu à l'identité dans le lieu. L'idée de lieu comme contexte fait converger la dimension de positionnement social d'une unité aréolaire avec celle du milieu que cette même unité met à disposition des acteurs, et qui participe de la formation et du formatage de l'action politique. En d'autres termes, le lieu est ici déterminant en ce qu'il conditionne les cadres d'analyses et la façon de donner du sens des acteurs qui l'occupent, tout en fournissant les ressources (et leur limitation) pour l'action.
4. **Le lieu comme un construit social** qui s'inscrit dans le temps. Pour décrire cette approche structuraliste, Doreen Massey fait recours à la métaphore géologique des couches sédimentaires, dans laquelle les périodes d'activités sociales s'accumulent les unes sur les autres en se reconstituant continuellement pour former les lieux et leurs caractéristiques. Cette perspective resitue

4 C'est-à-dire la valeur et le sens dont l'existence humaine les charge (Lévy & Lussault 2003)

5 La description de ces cinq formes de conceptualisation est principalement extraite de l'ouvrage « A companion to Political Geography » de John Agnew (Agnew et al. 2003, p.159-163), mais est complétée par mes soins par d'autres contributions et des réflexions personnelles, qui visent à renforcer le lien avec l'objet de ma recherche.

le lieu dans un contexte historique et social, et reconnaît les influences différentiées des diverses dynamiques à l'œuvre. Elle introduit également avec force l'idée de construction du lieu qui nous semble capitale dans un contexte de mondialisation. Mais, contrairement à la métaphore utilisée par Massey, ce n'est pas tant l'empilement vertical des couches qui est déterminant dans l'analyse du rôle de l'aide dans la fabrication des lieux : c'est leurs multiples interactions.

5. **Le lieu comme processus**, qui constitue l'approche préconisée par Agnew lui-même. Le lieu ici est toujours en devenir. Il est constamment assimilable à un potentiel. Le processus qui transforme de transformation d'un espace en lieu implique trois éléments ou conditions (Agnew 1987). (1) Une localisation, identifiable par des coordonnées géographiques ; (2) une forme concrète de l'espace constitué de l'ensemble des différents endroits et configurations dans lesquels la vie de tous les jours se déroule. Ici, on dépasse l'adresse pour intégrer une dimension vécue (Lévy & Lussault 2003) ; (3) un sens d'appartenance, d'attachement, d'identification au lieu (a sense of space). Cette appartenance n'est pas nécessairement exclusive. Il peut avoir d'autres objets d'affection ou d'identification.

Pour Agnew, un recentrage sur le lieu comme point d'entrée permet de renforcer l'analyse multiscalaire. Le lieu propose une alternative au tout État qui a trop longtemps prédominé la géographie politique. Il renforce la sensibilité aux rôles des différents acteurs dans la géométrie du pouvoir. Il redonne de l'importance à la construction historique des contextes dans lesquels naissent et dont se nourrissent les actions politiques ou sociales. Il permet de restituer le caractère changeant et multiforme des rapports qu'entretiennent individus et groupes avec leur espace au sens large (et non pas limité aux bornages officiels de l'autorité étatique).

Pour Doreen Massey, autre grande théoricienne anglophone du lieu, quatre caractéristiques principales sont incontournables pour une appréhension du concept qui restitue son inhérente complexité de manière satisfaisante (Massey 1994) :

1. **Les lieux ne sont pas statiques**. Ils sont plus assimilables à des processus qu'à des objets concrets ;
2. **Les lieux n'ont pas de frontière claire et fixe**. Ils ne sont ainsi pas définis par leur dualité intérieur-extérieur, mais plutôt pas les liens complexes qui unissent leurs composantes à celles des espaces extérieurs ;
3. **Les lieux ne peuvent être résumés à une identité simple et unique**. Ils fourmillent de tensions, de conflits internes, de désaccords ;
4. **Leurs spécificités sont sans cesse renouvelées**. L'unicité du lieu résulte autant de logiques et conditions internes que de leurs relations complexes et dynamiques à l'externe.

On retrouve bien cette dualité identité-représentation dans la conception du lieu chez certains géographes francophones, tels que Jacques Lévy ou Michel Lussault par exemple. Pour le premier, c'est dans la rencontre entre un phénomène

et une localité que l'on commence à pénétrer dans le « territoire » du lieu (Lévy & Lussault 2003). Mais c'est dans la multiplicité des phénomènes, la concentration et la cospatialité de réalités sociales diverses que le lieu se donne à voir dans sa manifestation la plus frappante. C'est d'ailleurs sur ces critères de quantité et de densité de phénomènes cospatiaux, sur une échelle de la complexité, que Lévy distingue les « lieux forts » des « lieux faibles », « qui se situent à la limite de la "lieuité" : un petit nombre de réalités (objets, acteurs) réunies pour des séquences brèves et à faible signification » (Lévy & Lussault 2003, p.561), mais qui n'en sont pas pour autant dénué d'intérêt. Tous deux reconnaissent également la dimension phénoménologique inhérente au concept, en replaçant les acteurs et leurs représentations au centre du dispositif structurant et de la définition des limites configurantes :

> *« Un véritable lieu n'existe pleinement qu'en tant qu'il possède une portée sociale, en termes de pratiques comme de représentations, qu'il s'inscrit comme un objet identifiable, et éventuellement identificatoire, dans un fonctionnement collectif, qu'il est chargé de valeurs communes dans lesquelles peuvent potentiellement — donc pas systématiquement — se reconnaître les individus » (Lévy & Lussault 2003, p.562).*

Ce caractère polymorphe et relatif aux représentations des acteurs du lieu constitue la qualité, mais aussi le défaut du concept qui « offre la possibilité d'indexer à ce terme des espaces extrêmement variés qu'il faut appréhender à l'aune des acteurs qui les agencent et les pratiquent » (Lévy & Lussault 2003, p.562).

Mais il existe un certain nombre de prérequis pour pouvoir transformer ces propositions théoriques en un cadre analytique qui puisse être mobilisé dans le contexte d'études empiriques. En premier lieu, et quelle que soit l'approche du lieu finalement adoptée, il est important d'en proposer une définition claire qui ne laisse pas de place aux ambiguïtés ou à la confusion avec les autres concepts mobilisés pour étudier les relations sociospatiales. Deuxièmement, il faut reconnaître l'appartenance des lieux à des ensembles plus vastes, et les étudier en conséquence sous l'angle de leur caractère relationnel et relatif. Troisièmement, il ne faut pas opposer le lieu comme ancrage au sol aux mouvements, notamment migratoires, qui en constituent l'une des nombreuses caractéristiques fondamentales. Quatrièmement, il est bon de se garder de trop tôt sonner le clairon de la capitulation du lieu sous les coups assénés par les nouvelles technologies de l'information. Elles sont partie intégrante de la construction des lieux, et non pas de leur destruction ou de leur annihilation. Enfin, il convient dans certains cas de considérer l'importance des lieux dans la production et la diffusion de savoirs.

À travers l'analyse critique des contributions de ces auteurs, nous avons vu que le concept géographique du lieu ne peut en aucun cas être réduit à la seule localisation. Que le caractère dynamique du lieu, encore plus marqué dans un contexte général de mondialisation, constitue l'une des données fondamentales pour toute analyse. Que le lieu est invariablement connecté, encastré, transcendé par des flux, des réseaux et des territoires dans lesquels il s'insère, ou qui le constituent. En somme, l'ensemble de ces observations sur la complexité du concept nous ramène toujours inéluctablement aux mécaniques de la fabrication des lieux, que nous allons maintenant aborder à travers notamment la proposi-

tion de la campagne globale de Michael Woods.

5. 3. Conclusion sur la question du lieu

Bien que tous les espaces, y compris ruraux, soient touchés d'une manière ou d'une autre par l'expansion et l'intensification des réseaux globaux (Appadurai 1996 ; Woods 2007), le degré de connexion, l'ampleur des bouleversements, et l'évidence avec laquelle se manifestent les caractéristiques de la campagne globale varient considérablement d'un lieu à l'autre. Là réside l'un des paradoxes de la mondialisation : elle se traduit par une tension permanente entre une puissante lame de fond d'homogénéisation culturelle, sociale, politique et économique, et l'émergence de formes de résistances qui produisent de nouvelles formes hybrides de différenciation spatiale sous la forme de « localized hybridity » (Murray 2006).

Il y a en effet de plus en plus de signaux qui tendent à démontrer que les différences entre les lieux ne sont non pas seulement résilientes à la globalisation, mais que dans certains cas, elles peuvent même s'en trouver renforcée (Woods 2007). Il n'y a pas plus de lieux rural, stable, préexistant, sur lesquels la globalisation vient se plaquer sans distinction, qu'il n'y a de force de globalisation unique, unidirectionnelle et uniforme. Au contraire, les innombrables dimensions de la Mondialisation évoluent selon des temporalités, des logiques et des intensités différentes. Il n'est toutefois pas suffisant de reconnaître que la Mondialisation est multidimensionnelle. Il faut également chercher à comprendre la façon dont ces dimensions s'entremêlent et se lient dans ce qui finalement relève d'une forme de phénomène unique du point de vue de l'expérience des protagonistes ancrés dans un territoire donné. Et c'est bien en ouvrant ses portes sur le caractère dynamique, multiscalaire, relationnel et complexe des réalités sociospatiales que le concept géographique de lieu présente un point d'entrée privilégié pour les analyses effectuées plus loin dans ce travail de thèse.

Comme les tendances liées à la Mondialisation sont nombreuses et complexes, que les dynamiques culturelles, socio-économiques et politiques internes aux lieux sont variées, et que les conditions matérielles des milieux sont diverses, les combinaisons possibles de l'ensemble de ces éléments sont virtuellement illimitées. Si l'on ajoute à cela le facteur temps, qui introduit l'idée d'une accélération exponentielle des changements de toutes sortes qui s'opèrent sur les territoires du fait de l'expansion du capitalisme, des réseaux, et de l'interconnexion, l'on constate une forme de compression spatio-temporelle qui s'exerce sur les terroirs. Pas uniquement celle, classique, de la géographie de la Mondialisation, qui intervient du fait de l'amélioration des moyens de transports et de communication et qui réduit le caractère déterminant du facteur-distance. Par compression spatio-temporelle, nous entendons plutôt le fait que plus la rencontre entre flux et réseaux globalisés et conditions locales s'intensifie, s'accélère et produit donc de l'hybridité éphémère et de la différenciation spatiale, plus les unités territoriales comparables deviennent rares et leur taille réduite, et donc, par extension, moins les possibilités de montée en généralité paraissent séduisantes et porteuses de sens (Messerli & Heinimann 2007). Cette compression de l'espace-temps introduit donc un défi considérable pour une prise de décision bien informée qui soit

sensible aux réalités des contextes de mises en œuvre tout en étant suffisamment universelle pour s'appliquer à un territoire constitutionnel donné.

Bon nombre des auteurs cités sur la question du lieu insistent sur l'unicité dynamique des lieux dans un contexte de mondialisation. Une fois ce constat reconnu, que fait-on ? Est-on condamné à ne pouvoir comprendre, ou du moins appréhender un lieu dans une perspective d'aménagement ou de développement, que sur la base d'une longue monographie spécifique ? Ou peut-on trouver des régularités dans les modalités et les produits de fabrication des lieux, en termes de conditions initiales, de dynamiques en jeu, de configurations sociales, ou même spatiales qui permettent de monter en généralité ? C'est là le défi auquel le concept de contexte de développement entend apporter quelques éclairages.

6. Théoriser les relations sociospatiales de l'aide au développement

L'une des conclusions à laquelle nous amène cette excursion dans les fondements théoriques de la discipline sur la question du lieu relève du potentiel danger que peut représenter une acception trop large et inclusive des concepts géographiques. Nous rejoignons ici Jessop et ses collègues, pour qui, dans l'effervescence générale de théorisation qu'a connue la géographie humaine au cours des dernières décennies, les notions telles que celles d'échelle, de territoire, de lieux et de réseaux ont donné lieu à une prétention exagérée à l'innovation conceptuelle, à l'origine de la formulation d'usines à gaz théoriques difficilement mobilisables dans le cadre d'analyses empiriques (Jessop et al. 2008).

Il faut bien le dire : on reste en effet souvent quelque peu confus et désarçonné par la façon dont certains concepts spatiaux sont abordés et présentés dans la littérature, en particulier lorsqu'il s'agit pour les auteurs de vouloir, à raison certes, dépasser la dimension strictement matérielle de l'espace pour laisser y pénétrer d'autres dimensions de l'expérience humaine. Si un lieu, par exemple, finalement n'est pas une entité discrète, mais plutôt un objet (é) vol (u) ant difficilement identifiable, doté d'attaches spatiales et temporelles indéfinies et mouvantes, constitué et constituant de multiples dimensions interconnectées et dynamiques, alors finalement, le lieu n'est plus rien. A mesure qu'on ajoute des éléments dans le concept-contenant, le fond se brise et le contenu s'échappe. Ou, pire encore, le concept contient tout, et ne peut donc plus cerner ou circonscrire quoi que soit. Dans notre perspective qui se veut pragmatique, nous postulons que la formulation d'un concept en sciences sociales devrait avoir pour objectif sinon unique, au moins prioritaire, de fournir à l'investigateur des outils pour rendre plus intelligible une réalité infiniment complexe que le langage commun seul ne parvient à cerner de manière satisfaisante. Mais qu'obtient-on d'un concept aussi complexe que la réalité qu'il prétend aider à comprendre ? Probablement autant que d'une carte au 1:1 !

Plus important encore que cette surenchère conceptuelle, Jessop et ses acolytes reprochent aux protagonistes de ces débats de les avoir menés en isolation les uns des autres, d'avoir développé, déconstruit, formulé des concepts en vase clos, sans véritable communication avec les autres tentatives simultanées de conceptualisation d'autres dimensions des relations sociospatiales. On retrouve en effet ce biais de manière particulièrement saillante dans les débats sur les échelles (scale-centrism), les réseaux (networks) et les lieux (place-centrism) dans la géographie anglophone, et le territoire et les logiques réticulaires chez les géographes francophones. Ici l'on réduit l'ensemble des dimensions spatiales aux questions d'échelle, qui deviennent alors simultanément unités d'analyse, limites configurantes, portée spatiale, cadre et moyen d'action, nodalité réticulaire et enjeu de la stratégie des acteurs. Là, c'est le territoire qui devient hégémonique et prend le pas sur tout le reste, puisqu'il est à la fois réseau, étendue, limite, espace, acteur. Dans la géographie française, l'on peut notamment évoquer le territorialisme méthodologique qui tend à réduire l'ensemble des aspects sociospatiaux des relations sous la rubrique « territoire ». Or, comme le soulignent

Antheaume et Giraut, dans un contexte général de complexité croissante des rapports à l'espace et des formes de territorialités, le territoire comme mode d'appréhension pertinent de l'ensemble des réalités sociospatiales apparaît comme caduc (2005).

Au final, et bien que l'on puisse sérieusement questionner les vertus explicatives des approches qui en découlent, la formulation de tels méta-concepts hyperinclusifs n'est pas forcément si problématique lorsque chacun est utilisé de manière isolée. Elle le devient par contre clairement dès lors que l'on entreprend de les mobiliser en parallèle, de les regrouper en un même dispositif analytique, de combiner leurs apports respectifs en tant que forces configurantes des dynamiques sociospatiales : c'est là qu'ils s'empiètent, se marchent sur les pieds, se neutralisent, se disputent frontières et portions de territoires. Lieux, échelles, territoires et même réseaux sont des concepts qui tous entendent traduire des phénomènes relativement complexes et dynamiques, et qui tous participent activement de la constitution des spatialités contemporaines, tout autant qu'ils en fournissent les cadres d'action (Jessop et al. 2008). Et puisque leurs frontières sont floues et mouvantes, un effort de clarification est justifié dans la perspective de pouvoir les opérationnaliser (Agnew & Livingstone 2011).

Dans un contexte de complexité territoriale croissante, « L'heure n'est plus à la rationalisation cartésienne, mais plutôt à une géométrie flexible de type postmoderne pouvant accompagner la complexité liée aux multiples ancrages et périmètres territoriaux des réseaux d'acteurs » (Antheaume & Giraut 2005, p.11). Et pour être en mesure d'analyser ces réalités, il est nécessaire de développer des catégories plus complexes et multidimensionnelles qui reflètent les différents articulations ou agencements possibles entre les différentes dimensions des relations sociospatiales. Et c'est justement dans cette optique de dépassement d'une lecture unidimensionnelle que Jessop, Brenner et Jones proposent leur TLRE Framework (Territory, Place, Scale and Network), qui consiste à combiner les dimensions, non seulement en tant que champs des opérations des acteurs, mais également en tant que principe structurant des relations sociospatiales.

Pour mieux comprendre le positionnement de ces auteurs, prenons tout d'abord le temps de regarder de plus près ces quatre dimensions, et en particulier les principes de structuration sociospatiale qui y sont liés, et auxquels sont à leur tour associés des schémas, des motifs de relations spatiales.

Dimensions des relations sociospatiales	Principes de structuration sociospatiale	Schémas associés de relations sociospatiales
Territoire	Délimitation de frontières ; séparation ; parcellisation ; inclusion.	Construction d'une relation dedans/dehors ; rôle constituant du dehors
Lieu	Proximité ; intégration, différenciation horizontale.	Construction de la division spatiale du travail ; différenciation horizontale entre centre et périphéries
Échelle	Hiérarchisation, différenciation verticale	Construction de la division scalaire du travail ; différenciation verticale des relations sociales entre les échelles dominantes, nodales et marginales
Réseau	Interconnectivité, interdépendance, différenciation transversale ou rhizomique	Construction de réseaux de connectivité nodale ; différenciation des relations sociales entre points nodaux dans des réseaux topologiques.

Figure 10: *Les quatre dimensions des relations sociospatiales (Jessop et al. 2008)*

Sur la base de cette synthèse, les auteurs proposent une matrice qui combine les quatre dimensions des relations sociospatiales et qui représente une tentative remarquable, bien que perfectible, de théorisation, très prometteuse dans la perspective de restituer la complexité des spatialités contemporaines (Giraut 2008).

Au sein de cette matrice, chaque concept peut faire l'objet de trois axes de lecture :

- En lecture diagonale, le concept est appréhendé pour lui-même, à la fois comme champs des opérations et principe structurant.
- En lecture horizontale, comme principe structurant ou mécanisme causal.
- En lecture verticale, comme champs des opérations, produit simultanément par ses principes internes et par l'impact des interactions entre les autres principes structurants.

Structuring principles	Fields of operation			
	Territory	Place	Scale	Networks
Territory	Past, present, and emergent frontiers borders, boundaries	Distinct places in a given territory	Multilevel government	Interstate system, state alliances, multi-area government
Place	Core–periphery, borderlands, empires, neomedievalism	Locales, milieux, cities, sites, regions, localities, globalities	Division of labor linked to differently scaled places	Local/urban governance, partnerships
Scale	Scalar division of political power (unitary state, federal state, etc)	Scale as area rather than level (local through to global), spatial division of labor (Russian doll)	Vertical ontology based on nested or tangled hierarchies	Parallel power networks, nongovernmental international regimes
Networks	Origin–edge, ripple effects (radiation), stretching and folding, crossborder region, interstate system	Global city networks, polynucleated cities, intermeshed sites	Flat ontology with multiple, ascalar entry points	Networks of networks, spaces of flows, rhizome

Figure 11: *Matrice des relations sociospatiales de Jessop*

Les auteurs le reconnaissent eux-mêmes : cette matrice est imparfaite. Tout d'abord, elle ne permet d'appréhender que les mariages monogames entre les dimensions sociospatiales ; pourtant dans la réalité, ce sont bien les unions multiples qui dominent. Pour illustrer ce propos, tentons rapidement une application sommaire de ces dimensions sur une situation concrète liée à l'instauration du bassin versant comme entité spatiale de gestion intégrée des ressources en eau. Nous avons là affaire à l'émergence d'une échelle associée à une configuration comme champ d'action et comme principe structurant. Soit a priori la cellule la plus simple de la matrice (échelle -> échelle). Or, si l'on y regarde de plus près, l'on constate que cette échelle est basée sur une entité prétendument naturelle, au moins du point de vue des professionnels et des communautés épistémiques qui y sont associées. L'émergence et la diffusion de cette échelle sont permises par la mise en réseaux des acteurs influents. Et ce sont ces réseaux qui, à travers l'exercice d'incitation, d'influence, de pouvoir, permettent à cette échelle de s'institutionnaliser via la mise en place d'organismes de bassins, la signature de traités transnationaux, la formulation de lois par exemple. Ici, les réseaux sont donc des vecteurs d'institution du bassin versant en principe structurant. Grâce à ces réseaux, le bassin versant est promu et diffusé, ce qui résulte en l'apparition de nouvelles échelles au sein de territoires déjà constitués, qui, par conséquent, se complexifient encore davantage. Cette nouvelle échelle institutionnelle/écologique vient s'ajouter à d'autres échelles de gouvernance qui lui

préexistent, qu'elle peut inclure partiellement (régions, départements, pays inclus dans le bassin versant), ou couvrir en partie, qui sont elles-mêmes contestées, renforcées, destituées par d'autres acteurs eux aussi en réseaux, qui peuvent opérer à d'autres échelles. Cette échelle contient des lieux, pour lesquels elle peut ne faire aucun sens, ou peut provoquer des perturbations dans l'accès aux ressources par exemple. En l'absence d'un cadre institutionnel bien défini, une communauté située en amont d'un cours d'eau ne sera pas incitée à adopter un usage des ressources qui prenne en compte les réalités des lieux situés en aval ou qui partagent le même bassin versant. Cette nouvelle échelle a également pour effet de créer de nouveaux liens entre des lieux (par exemple les villages situés dans le bassin), ou, au contraire, d'instaurer une séparation entre des lieux qui sont reliés par ailleurs (distinction entre les villages faisant partie du bassin et ceux qui en sont exclus).

À travers cet exemple, nous pouvons constater que si l'échelle est ici le champ des opérations et principe structurant principal, ses liens avec les autres catégories de la matrice sont nombreux et déterminants. Mais ce qu'il faut retenir ici, c'est avant tout le potentiel analytique de cette grille de lecture multidimensionnelle comme base d'une réflexion complexe, et la nécessité de dépasser les limites contraignantes de la matrice pour laisser rentrer les relations plus complexes qui sous-tendent les situations réelles.

Cette rapide démonstration soulève une seconde série de limites de cette matrice :

- Elle semble reléguer les acteurs au rang de témoins passifs de réalités spatiales autonomes. C'est donc dans cette optique que nous intégrerons les propositions d'analyse relationnelle présentées plus haut ;
- Elle propose une vision figée dans le temps de réalités qui sont au fait fondamentalement dynamiques. Faire rentrer une situation concrète dans cette matrice revient en quelque sorte à produire un instantané d'un « paysage » TLRE à un instant donné, auquel il est important de rajouter la dimension dynamique.

Ce n'est donc pas l'aboutissement d'un travail analytique, mais plutôt son point de départ, le nœud à partir duquel toute une série de questions peut être soulevée. C'est le socle à partir duquel peuvent être identifiés des « paysages » (au sens des Scapes d'Appadurai) de combinaisons entre les quatre dimensions, leur position, leur influence, leur poids, leurs interactions, et leur signification respectifs. Paysages qui constituent le contexte — comme héritage historique et donc les contraintes associées — dans lequel les acteurs évoluent à un moment donné, mais aussi à partir duquel ils formulent des stratégies, des nouvelles formes de territorialisation, en vue de les modifier à leur avantage, ou du moins en fonction d'objectifs qui leur sont propres. Ces configurations sont donc les produits de contingences historiques tout en offrant le substrat sociospatial dans lequel s'inscrivent les actions actuelles des agents. Cette approche permet en outre de souligner l'importance des contradictions, des conflits, des dilemmes, des phénomènes de marginalisation à la fois au sein, et entre les différentes formes sociospatiales. La mobilisation de cette matrice dans les parties qui suivent peut être

rapprochée de ce qu'Oliver de Sardan désigne par le terme de concept opératoire, dont les vertus sont avant tout d'orienter l'investigation, de fournir un socle à l'analyse empirique sans pour autant prétendre mettre à disposition un cadre analytique formaté et défini (2010).

À travers une entrée principale par le concept de lieu, la proposition de Jessop et de ses collègues fournira ici le socle conceptuel de l'analyse des relations sociospatiales constituantes des contextes de développement. D'abord sur l'analyse des liens à double sens entre l'incidence spatiale de l'aide et la complexité territoriale. Il s'agît donc ici d'appréhender les configurations territoriales dans une perspective élargie, qui prenne en compte les territorialités multiples et polymorphes des différentes initiatives à incidence spatiale, « la géométrie variable et les agencements souples qui marquent les nouveaux dispositifs territoriaux » (Giraut, 2006 : 62), qu'ils soient l'œuvre d'acteurs étatiques ou non. En partant de l'analyse de situations locales, et en faisant recours à une boîte à outils exploratoire inspirée en partie du cadre TLRE, nous pourrons étudier de plus près le télescopage de modèles spatiaux à l'œuvre pour décrypter les potentiels enjeux de gouvernance qu'ils représentent dans certains cas. Nous différencierons ainsi :

1. Les cadres de construction (projet, initiatives, mobilisation, revendications) des ressources naturelles collectives ;
2. Les cadres (naturels ?) de production et de régénération ou altération de ces ressources ;
3. Les initiatives de développement et d'aménagement et de protection qui interfèrent ;
4. les cadres (juridiction) de gouvernement (coutumier, administratif, élu, délégué, concédé, etc.).

Ceci pour identifier au sein des arrangements complexes les cadres et modèles relatifs qui cumulent les légitimités et ceux qui entrent en contradiction ; et pour identifier aussi les lieux ou secteurs de friction. Cela dans l'optique de déboucher sur une méthode d'évaluation des cadres territoriaux de gouvernance potentielle (par cumul de légitimité et limitation de frictions) et des lieux (hotspots, zones critiques) pour lesquels les besoins de gouvernance entre initiatives et juridictions sont particulièrement cruciaux.

Dans une telle analyse, la question d'une définition claire des différentes dimensions sociospatiales mobilisées est clairement posée. Mais plutôt que de prétendre trancher définitivement sur un ensemble de débat qui agitent les neurones des géographes depuis des décennies, il nous semble plus adéquat d'essayer de les assembler en une forme unifiée de posture méthodologique de principe par rapport à l'objet, en une inclination naturelle de l'esprit qui reconnaisse cinq caractéristiques principales des réalités sociospatiales : 1) elles sont **dynamiques** et ne cessent d'évoluer dans le temps sous l'influence de facteurs divers ; 2) elles sont **imbriquées**, au sens qu'elles appartiennent, s'insèrent et contribuent à des réalités qui transcendent leurs limites propres ; 3) elles sont **subjectives**, puisque produits de représentations, de croyances, d'identités ; 4) elles sont r**elationnelles et relatives** puisqu'elles se définissent et se transforment dans l'interaction, 5) elles sont **complexes**, du fait de la combinaison des quatre caractéristiques précédentes.

5. Conclusions pour l'analyse systémique de l'aide au développement

Dans cette partie, nous avons développé les éléments de théorie et les orientations conceptuelles qui constituent la base de notre proposition d'une analyse systémique de l'aide au développement qui ne fasse pas l'économie des réalités spatiales des contextes d'intervention, des jeux d'acteurs, et du cadre régulateur. Nous avons abordé l'importance des jeux d'acteurs et la manière dont ils déterminent les capacités d'action de chacun au sein du système. Nous avons vu que le pouvoir dans les relations est multidimensionnel, dynamique et que la position des acteurs peut être infléchie par des stratégies qui puisent en partie dans les dimensions spatiales. Nous avons décrypté le cadre régulateur pour tenter de comprendre dans quelle mesure il est déterminant dans les marges de manœuvre dont jouissent les acteurs du système. Cette analyse nous a permis de constater que ce cadre favorise certains acteurs au détriment d'autres, mais que ces derniers peuvent également y aller de leur influence pour le modifier en leur faveur. Enfin, nous avons discuté de l'importance des contextes de développement et de la représentation que s'en font les acteurs dans la définition des possibilités d'action et dans la mesure de l'efficacité des interventions. Ce faisant, nous avons démontré que la géographie, en tant que sciences des dimensions sociospatiales, avait une place importante à jouer dans les études du développement. Enfin, dans un contexte de « projectorat », nous avons défendu l'idée selon laquelle le projet constitue une entrée particulièrement riche pour capter les caractéristiques et les dynamiques du système de l'aide à un moment donné de son évolution dans le temps et dans l'espace.

Les propositions avancées découlent certes d'approches et de contributions hétéroclites dont l'articulation dans une analyse empirique n'est pas sans défis. Il est important à ce titre de resituer cette entreprise dans ma démarche exploratoire. Il est également important de préciser que si les éléments constitutifs du système de l'aide que je propose ont fait l'objet d'un découpage méthodologique, ils sont intimement liés les uns aux autres, et que l'analyse qui en découle impose des allers retours permanents entre chacun d'entre eux. Enfin, il est clair que l'exercice proposé ici ne peut prétendre à une analyse exhaustive de chacun de ces éléments, mais que l'apport porte davantage sur leur articulation en un ensemble unifié et cohérent.

Au cours des chapitres suivants, il s'agira d'appliquer ce cadre d'analyse sur l'aide au développement au Laos. Le travail débutera sur l'application de notre grille d'analyse sur la déclinaison dans le contexte laotien du système de l'aide dans son ensemble. Cela nous permettra par la suite de mieux comprendre les enjeux et les relations d'acteurs dans lesquelles s'inscrivent nos analyses. Nous procéderons par la suite par glissement progressif du niveau d'agrégation en analysant tout d'abord la question du ciblage géographique d'un échantillon significatif de l'ensemble des interventions. A travers l'étude d'un secteur d'activité spécifique – la réduction des risques de catastrophes -, nous analyserons l'influence du cadre régulateur sur la manière de formuler les problèmes de développement et les réponses à y apporter, et l'importance de contextualisation

des approches génériques. Sur la base d'expériences vécues directement, nous nous intéresserons ensuite au processus de conception de projets de développement. A travers l'étude approfondie du Fonds de réduction de la pauvreté, vaste projet de développement au Laos, nous proposerons un exemple d'application du cadre d'analyse intégrée du système de l'aide. Enfin, nous aborderons la question de l'impact des interventions, en sortie du système, sur la complexité territoriale dans un contexte de mondialisation.

PARTIE III

CARACTÉRISER LE SYSTÈME DE L'AIDE AU LAOS

1. Un pays sous perfusion : histoire de l'aide au Laos

L'aide au Laos sous sa forme actuelle démarre dès 1954, quand la France est contrainte par les accords de Genève de quitter le pays après un demi-siècle de présence, laissant derrière elle pays en état de délabrement (Phraxayavong 2009). Six décennies plus tard, alors qu'il tente péniblement de se hisser hors de la liste des Nations Unies des pays les moins développés et de s'affranchir de ses liens aux grands bailleurs internationaux, le Laos a encore été classé en 2015 parmi les neuf pays les plus dépendants à l'aide internationale (Jones 2015).

L'évolution du pays en général et du secteur de l'aide au particulier est considérable au cours de ces six décennies. Directeur de la coopération économique internationale au ministère de l'Économie et de la coopération du gouvernement royal de 1964 à 1975, avant d'être envoyé six ans dans un camp de travail du nord du pays puis de prendre l'exil en Australie, Dr Viliam Phraxayavong est l'auteur de l'unique ouvrage de référence sur l'histoire de l'aide internationale au Laos. Dans ce livre tiré de sa thèse de doctorat rédigée trente ans plus tard à l'Université de Sidney, il offre une perspective historique unique et bien documentée sur cette évolution. Il procède ce faisant à un travail critique d'identification des causes et des conséquences de la forte dépendance à l'aide dont le pays semble incapable de s'affranchir, quels que soient les changements de régime politique et d'origine des fonds d'un côté ou de l'autre du rideau de fer.

Phraxayavong distingue quatre grandes périodes dans l'histoire de l'aide internationale au Laos :

1. De 1950 et 1954. Le Laos rester sous influence française. C'est une période de flottement entre l'obtention du statut d'État indépendant et la véritable indépendance, trois ans plus tard ;
2. De 1954 à 1975, la vie courte et tumultueuse du Royaume du Laos, sous perfusion américaine ;
3. De 1975 à 1985, la première décennie du gouvernement communiste marxiste-léniniste marquée par un retrait de l'aide occidentale relayée par celle du bloc de l'est ;
4. L'après 1985 et la transition vers une économique de marché qui renoue avec les économies occidentales et voit s'engouffrer dans le pays une multitude d'acteurs institutionnels et privés.

Du fait de la rareté des sources documentaires, la description des trois premières périodes repose en grande partie sur le travail de l'auteur. La quatrième est complétée par les apports d'une littérature qui devient déjà plus abondante, afin de pluraliser les sources et les points de vue, et de combler les dix années manquantes entre la rédaction du livre et celle de ce travail.

1. 1. Les années de flottement avant l'indépendance (1949-54)

En 1949, après presque 60 ans d'occupation française, le Laos obtient un statut d'État indépendant, sous un régime de monarchie constitutionnelle. Il devient membre de l'Union français en qualité d'État associé. Mais malgré l'obtention de

ce statut qui lui permet notamment de prétendre à un siège aux Nations-Unies, il faudra attendre la signature du traité d'association et d'amitié de 1953 pour que l'ancienne puissance coloniale perde définitivement le contrôle sur les secteurs les plus stratégiques et, par là, ses prérogatives diplomatiques, juridiques et militaires.

Durant cette période de transition, le nouvel État du Laos dépend grandement du soutien financier français, lui même sous perfusion des États-Unis, qui contribuent dans le cadre de la stratégie de défense régionale. Le soutien économique français est principalement dirigé vers les ministères de la Défense, des Finances et des Affaires étrangères. Rares sont alors les ressources qui sont allouées au développement socio-économique du pays, que ce soit dans le domaine des infrastructures ou de la réduction de la pauvreté. C'est donc une aide qui est orientée vers la préservation des intérêts stratégiques de la puissance coloniale plus que vers celui du pays et de sa population.

À cette époque s'esquisse un début de soutien direct des États-Unis, qui permettra notamment de soutenir l'élaboration et le lancement d'un premier plan économique quinquennal. Mais cette tentative sera vite avortée par l'invasion des vietminh en 1953, qui se traduira par la diversion des fonds de l'aide économique vers le secteur militaire. Encore une fois, les populations paupérisées ne verront guère passer les flux financiers.

Après la défaite de Diên Biên Phu en mai 1954, les accords de la conférence de Genève contraignent la France à se retirer définitivement et sans condition du Laos, du Cambodge et du Vietnam et à leur rendre leur totale indépendance. Dès lors, l'influence française devient anecdotique alors que les États-Unis se positionnent en principal bailleur de fonds du pays. L'instrumentalisation de l'aide à des fins géopolitiques occidentales s'installe durablement, puisque cette situation perdurera jusqu'à l'arrivée au pouvoir des communistes en 1975.

1. 2. Gouvernement royal et ingérence américaine (1954-75)

L'indépendance est accompagnée d'une vague d'optimisme au Laos (Evans 2002). Mais le chemin vers la prospérité promet d'être long et laborieux. La France coloniale laisse derrière elle un pays dans un état de sous-développement chronique. La rhétorique du progrès qui accompagne et justifie la présence française ne s'est traduite dans les faits par aucune amélioration significative pour la population locale. Le Laos est toujours resté dans l'angle mort des stratégies françaises en Indochine. Au plus haut de la période coloniale, on n'y dénombre à peine que quelques centaines de colons (Evans 2002, p.59). Sous leur supervision, la plupart des postes de cadres de l'administration publique est attribuée à des ressortissants vietnamiens, qui, en majorité, quitteront le pays dès l'obtention de l'indépendance.

Le gouvernement royal hérite donc d'un pays à faibles capacités humaines en matière d'administration. Seule une infime minorité de Laotiens a pu bénéficier d'une éducation avancée. L'appareil industriel est inexistant. Les infrastructures même les plus élémentaires manquent cruellement ; au milieu des années 50, le Laos ne dispose que de 800 kilomètres de routes pavées. Il faudra attendre la

fin des années 60 pour que les lignes téléphoniques permettent de communiquer avec les chefs-lieux des provinces (Evans 2002). La culture du pavot, qui constituait l'une des principales sources de revenus sous l'occupation française, est contrecarrée par l'influence américaine qui s'y oppose activement. L'exportation est quasiment nulle.

D'un point de vue politique, ces deux décennies sont caractérisées par une forte instabilité, notamment une série de coups d'État. Des alliances se nouent et se défont continuellement entre les différentes factions qui se disputent le pouvoir. Les tentatives successives de former des gouvernements d'union nationale entre mouvances de droite et de gauche tournent au fiasco. C'est à cette époque que le mouvement révolutionnaire marxiste-léniniste, communément désigné par le terme Pathet Lao, gagne du terrain dans les campagnes, et contrôle de vastes portions du territoire national, au grand dam des Américains qui s'entêtent à tout mettre en œuvre pour contrecarrer la socialisation de la région. Dans ce contexte cohabitent donc deux aides étrangères bien différents, mais toutes deux instrumentalisées à fins stratégiques et idéologiques : celle des pays de l'ouest, qui soutiennent le gouvernement royal dans le sillon des États-Unis, et dont l'objectif principal est de contenir l'expansion communiste et d'empêcher le Pathet Lao d'accéder au gouvernement. Et celle des pays socialistes dont la Chine, le Nord Vietnam, et surtout l'URSS, qui envoient leur soutien dans les zones contrôlées par le Pathet Lao (à son apogée durant cette période, l'emprise du parti révolutionnaire s'étend à près de la moitié de la superficie du pays [Evans 2002]).

L'aide américaine est alors de loin la plus importante en volume global, avec une moyenne annuelle de 40 millions de dollars sur la période. Mais ce n'est finalement que 10 % de cette aide qui sert à soutenir des projets de développement. Le reste est consacré au renforcement de l'armée et de la police gouvernementale, ainsi qu'à la création d'une d'armée parallèle, secrète, s'appuyant en partie sur les groupes de l'ethnie Hmong, et qui comptera jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'homme recrutés, armés et entrainés par la CIA. Ces activités sont rendues possibles grâce à l'ouverture de la Mission des Opérations au Laos (USOM), inaugurée en 1955, et qui aura une importance majeure dans la conduite des actions des États-Unis. À cette époque-là, les autorités laotiennes optent pour un statut de neutralité dans ses relations internationales. L'aide militaire américaine doit donc être canalisée par l'USOM sous une façade humanitaire.

Alors que le Vietnam du Nord tente de s'emparer du sud en passant par un réseau de petits sentiers, en partie en territoire laotien (la piste Hô Chi Minh), les États-Unis se lancent dans une campagne de bombardements sans précédent. Malgré son statut d'État neutre, et l'absence d'une déclaration de guerre, le petit royaume enclavé recevra pendant neuf ans la plus grande quantité de bombes jamais déversée sur un pays. Avec près de 400 vols par jour, l'aéroport de Long Tien — un petit village développé en pleine campagne pour les opérations — est parmi les plus actifs du monde, alors qu'il n'apparaît sur aucune carte officielle de l'époque . Si officiellement, ces bombardements sont dirigés vers la piste Hô Chi Minh, ils s'en prennent aussi officieusement alors aux positions du Pathet Lao.

Les conséquences de ces bombardements pour le pays sont énormes, et demeurent encore aujourd'hui l'un des problèmes majeurs auxquels sont confron-

tées les populations et les autorités : plus de 700 000 personnes condamnées à l'exil, des milliers de morts et de blessés, des portions énormes du territoire devenues impropres à toute forme d'exploitation, car contaminées par les agents chimiques déversés et les munitions non explosées qui tapissent les sous-sols.

Certains observateurs estiment toutefois que l'aide américaine a également bénéficié au pays dans une certaine mesure. La ville de Vientiane change de visage en se modernisant, les réseaux de communication et de transport se développement, et l'on voit s'épanouir, surtout dans la capitale, des cercles intellectuels, des nouvelles publications littéraires (Evans 2002). Mais pour Phraxayavong, quelles que soient ces éventuelles retombées positives indirectes sur la capitale, elles ne sont en rien comparables aux impacts néfastes sur le pays. En plus d'être détournée de manière outrancière à des fins belliqueuses, l'aide américaine est également à l'origine de nombreux effets pervers sur la société laotienne. Les externalités des extrants du système en quelque sorte. En déversant des quantités de devises étrangères sur la capitale et ses fonctionnaires corrompus, l'aide américaine engendre une bulle économique artificielle, qui contribue à créer de toute pièce une nouvelle classe sociale, dont l'émergence soudaine fait basculer les équilibres en place ; celle de que Jean-Pierre Olivier de Sardan ou David Moss, dans de tout autres contextes géographiques, désignent sous le terme de courtiers du développement (1993), ou de development brokers (Moss & Lewis 2007): "Foreign aid made possible a whole range of status distinctions based on nothing more than what was often fortuitous access to the sources of external assistance" (Halpern 1964, p63, cité par Phraxayavong, 2007, p91-92).

Dans bien des cas, ces « nouveaux riches » du développement le deviennent en faisant recours au détournement ou à la corruption. L'émergence de cette classe sociale urbaine à la richesse ostentatoire accroît le ressentiment dans les campagnes, où l'on ne perçoit aucune retombée positive de la présence américaine, alors que se multiplient les bombardements et les divisions politiques. Dans ce contexte, il n'est donc guère surprenant de constater l'adhésion croissante des paysans pauvres à la rhétorique antiaméricaine et anti-aide véhiculée par le Pathet Lao. En voulant combattre le Pathet Lao, les États-Unis créent au contraire les conditions de son socle de popularité. Comme le notera le Prince Phetsarath Rattanavongsa "our greatest danger of Communist subversion arises from the bad use of foreign aid received. It enriches a minority outrageously while the mass of the population remains as poor as ever" (Cité par Phraxayavong 2009, p.63).

À travers l'USOM, c'est un véritable gouvernement parallèle que mettent place les États-Unis, avec une structure interne conçue en parfait miroir de celle de la gouvernance laotienne. En plus des effets désastreux de la corruption, il est relativement aisé pour l'USOM de faire infléchir les politiques internes dans son sens. En somme, il lui suffit de bloquer l'échéance d'un paiement pour que l'ensemble des forces armées se retrouve sans solde, et prête à se lever contre son gouvernement. La dépendance du gouvernement envers son bailleurs est presque totale.

1. 3. Entrée en scène de la République démocratique populaire du Laos (1975-1986)

Après plusieurs tentatives de cohabitation gouvernementale entre les forces royalistes et les communistes, ces derniers finiront par prendre le pouvoir en décembre 1975, marquant la cessation nette de l'aide américaine. En prenant le pouvoir sans verser de sang, le Pathet Laos hérite d'un pays profondément meurtri par 20 ans de guerre, de luttes intestines et d'un niveau important de dépendance envers l'aide étrangère. En dehors des principales agglomérations, et malgré les centaines de millions de dollars d'aide déversés dans le pays, les progrès économiques depuis le départ des français sont à peine perceptibles. Sous les bombardements américains, des centaines de milliers de civils ont été contraints de quitter leurs terroirs d'origine et des portions entières du territoire sont devenues impropres à l'utilisation.

L'arrivée au pouvoir des communistes se traduit par la fermeture brutale de la plupart des ambassades occidentales et le tarissement presque total de l'aide économique qu'elles prodiguaient jusqu'à là. Et bien que l'anti-impérialisme et la critique de la dépendance à l'aide soit l'un des attirails majeurs de la rhétorique du Pathet Lao, ce dernier n'a guère d'autre choix que de se tourner vers les puissances socialistes du conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) pour subvenir aux besoins courants et à l'effort de reconstruction nationale.

Bien que la transition se fasse d'abord pacifiquement, de nombreux intellectuels et fonctionnaires compétents issus de la précédente administration, craignant pour leur sécurité, prennent le chemin de l'exil ; ceux qui font le choix de rester au pays seront envoyés dans des camps de rééducation par le travail. Certains reviendront quinze ans plus tard. D'autres jamais.

Les vingt années passées dans le maquis n'ont guère préparé le Pathet Lao à l'épreuve du pouvoir et de la gestion d'un pays, à plus forte raison d'un Etat au bord de la faillite maintenant que l'aide américaine s'est volatilisée. Les faibles capacités humaines de la nouvelle administration représentent alors un obstacle majeur qu'il faudra plus de dix ans pour commencer à combler, après que les enfants des cadres dirigeants commencent à revenir de leur formation dans les pays alliés. Une fois de plus, c'est vers l'étranger que l'on se tourne pour palier à ce manque : dès 1976, on dénombre plus de 4000 experts Russes, vietnamiens, cubains et des autres pays alliés présents dans le pays.

Mais l'aide financière et technique des pays du CAEM arrive au Laos, permettant au nouveau gouvernement d'assurer à minima les affaires courantes. Or, pas plus que l'aide américaine d'auparavant, celle-ci n'est gratuite ou neutre. Une grande partie du soutien apporté l'est en effet sous la forme de prêts à faible taux, et non pas de dons. Les dépenses liées à l'envoi des experts étrangers sont dans la plupart du temps imputées aux prêts concédés, et devront donc être remboursées par la Laos par la suite. Les partenaires voient là une manière de trouver des débouchées pour leurs productions, puisque les prêts sont conditionnés à l'achat de matériel qui vienne de chez eux. Pendant dix ans, le gouvernement accepte tout et n'importe quoi : des voitures pour les fonctionnaires aux avions militaires pour une armée qui peine déjà à assurer la rémunération de ses troupes. Comme

si tout cela était gratuit. Or, le Laos contracte pendant cette période plus de 850 millions de dollars de dettes en prêts à long terme de la zone non-convertible.

L'aide vietnamienne, quant à elle, est conditionnée à la signature d'un traité de coopération 25 ans, dans le cadre duquel 50'000 de leurs soldats sont stationnés en territoire lao, et des centaines de techniciens envoyés dans les départements du gouvernement.

En termes de coordination de l'aide, le flou restera presque total jusqu'en 1978. C'est en effet la loi du secret qui règne sur l'allocation et l'utilisation de l'aide au sein de la commission nationale du plan, en charge de la coordonner.

D'après Phraxayavong, l'impact de l'aide de la CAEM sur le développement socioéconomique, pourtant considérable en volume, est minimal. L'inefficacité administrative, la fragmentation excessive des investissements, et l'incapacité du pays à mener à bien des projets par lui-même sans l'appui d'experts étrangers sont autant d'obstacles à une mise en œuvre cohérente et productive. Il dénote également une tendance excessive à consacrer les ressources aux visites protocolaires des Etats partenaires, à l'éducation politique, et à travailler avec les experts étrangers n'ayant aucune connaissance du contexte local. En ce sens, l'on voit bien là que malgré les différences idéologiques et les fondements politiques qui séparent les blocs de l'est et de l'ouest, l'aide répond finalement aux mêmes imbrications de logiques stratégiques, d'imposition par le haut d'un mode de savoir et d'appréhension du développement, et à la main mise de l'expertise externe.

Bien que dans la plupart des cas, les chiffres de l'aide des pays communistes ne soient pas accessibles, l'on sait néanmoins que les pays suivants ont contribué de manière plus ou moins significative : Allemagne de l'Est, Bulgarie, Chine, Hongrie, Mongolie, République Tchèque, Roumanie, URSS, et Vietnam. En tout, l'on recense 53 projets sur la période 1976-1980, dans les domaines de l'industrie, des mines, des transports, de l'agriculture, de l'énergie, de la cartographie, de la santé, de l'éducation ou encore de l'aide alimentaire.

Bien que les grandes chancelleries occidentales aient quitté le pays, le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale, certaines agences des Nations-Unies et organisations non-gouvernementales maintiennent leur support technique et financier. Ainsi la Banque Mondiale concède 53 millions de dollars de prêts entre 1975 et 1985, principalement pour financer des projets d'irrigation, d'agriculture et d'énergie. La Suède, qui a démarré son programme avant la prise de pouvoir du Pathet Lao continuera également à financer des activités durant l'ensemble de cette période.

En somme, malgré les blocus plus ou moins explicites, le gouvernement lao parvient à jouer sur les deux fronts simultanément, acceptant l'aide des deux côtés du rideau de fer.

Année	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Total aide										
Aide CAEM	44.6	47	94	48	57	97.8	95	86	114.3	683.7
En % total	53.7	38.9	58.9	36.7	53	83.4	63.8	67.8	81.8	60.3
Aide convertible	38.2	73.7	65.5	82.5	50.6	19.4	53.9	40.8	25.4	450
En % total	46.2	61.1	41.1	63.2	47	16.5	36.2	32.2	18.2	39.7
Total	82.8	120.7	159.5	130.5	107.6	117.2	188.9	126.8	139.7	1133.7
Aide de la zone convertible										
Multilatérale	13.9	33.1	46.8	37.2	29.9	8	35.6	22.3	14.8	241.6
% total	16.7	27.4	29.3	28.5	28.8	6.8	23.9	17.6	10.6	54
Bilatérale	24.4	40-6	18.7	45.3	20.7	11.4	18.3	18.5	10.6	208.5
% total	29.4	33.6	11.7	34.7	19.2	9.7	12.2	14.6	7.6	46
Total	38.2	73.7	65.5	82.5	50.6	19.4	53.9	40.8	25.4	450

Figure 12: *Montants de l'aide au Laos entre 1977 et 1895 en millions de dollars constants (OCDE, tiré de Phraxayavong 2009)*

Le nouveau gouvernement entend également reprendre la main sur l'agenda du développement du pays. Un premier plan quinquennal est préparé avec l'appui des soviétiques. En bon garant de la doctrine communiste, le Pathet Lao tente de lancer un vaste mouvement de collectivisation du travail agricole, qui se solde rapidement par un échec. Les processus de planification se heurtent à l'impossibilité d'accéder à des données et des statistiques : soit elles n'existent pas, soit elles sont falsifiées pour corroborer le discours du progrès véhiculé par le gouvernement. Comme le souligne Phraxayavong, « foreign donors were surprised to be given two sets of statistics, one for political purposes, and the other for technical matters » (2009, p.157). Plusieurs officiels du gouvernement interrogés dans le cadre de cette recherche m'ont confirmé que cette pratique était toujours très répandue.

Au final, quelles qu'en soient les raisons, le bilan économique de cette période est catastrophique, et la dépendance envers l'aide extérieure s'est même accentuée par rapport à celle sous le régime précédent. La corruption s'est immiscée dans l'administration, et les tentatives de coopératives ont échouées. Devant ce constat d'échec généralisé, le Parti commence à envisager la possibilité d'assouplir le cadre de l'économie planifiée et de la rouvrir à une logique de marché. Les nouveaux mécanismes économiques seront ratifiés en 1986. Il n'y aura plus de retur en arrière.

1. 4. Le temps des réformes (dès 1986) et la période actuelle

Après 10 années d'une transition difficile, marquée par le coût élevé des politiques de retour des réfugiés, des bombardements américains, par l'échec de la tentative de collectivisation, et par l'insécurité intérieure qui règne, le gouvernement Lao est dans l'impasse et décide de s'orienter vers une libéralisation progressive de l'économie.

Source	1990	1991	1992	1993	1994	1995
			Bilatéral			
Australie	5.2	6.39	10.5	12.75	11.89	14.28
Japon	6.91	20.81	22.52	36.54	45	58.87
Allemagne	3.79	13.25	3.01	14.32	11.8	24.47
Suède	10.73	14.9	22.21	17.09	13.33	13.13
France	3.25	6.92	7.31	11.27	9.38	12.36
Total	***58.85***	***70.2***	***71.9***	***101.7***	***118.41***	***147.66***
			Multilatéral			
BAD	43.94	59.11	16.08	39.12	28.45	64.27
IDA	31.22	14.1	38.17	37.97	26.79	27.1
FMI	0	11.25	8	14.06	7.36	17.7
UNDP	12.34	9.55	11.8	9.15	7.36	8.22
Total	***96.5***	***100.99***	***88.76***	***112.31***	***101.64***	***134.58***
			EU et ONG			
EU	2.43	2.42	0.79	2.63	4.51	8.55
ONG	2.9	4.48	5.79	5.94	9.19	11.64
Total	5.33	6.9	6.58	8.57	13.7	20.19
TOTAL AIDE	***160.68***	***178.1***	***167.25***	***227.6***	***233.76***	***302.46***

Figure 13: *Aide étrangère pour la période 1990-1995 en millions de dollars constants. (Phraxayavong, 2009)*

Ces réformes interviennent dans un contexte régional et international marqué par des bouleversements majeurs: la dislocation de l'Union Soviétique, l'agonie du communisme européen, l'expansion de l'association des Etats des l'Asie du Sud est (ASEAN), le lancement de vastes programmes de coopération régionale par la Banque Asiatique du Développement, et la crise économique, qui prend toute la région de court à partir 1997.

Le revirement économique de 1986, qui marque le début de la « nouvelle pensée » se traduit par un retour progressif de l'aide occidentale, alors que celle de l'URSS tend à se réduire, puis à disparaître presque complétement après la désintégration de l'union en 1991.

En 1990, l'on recense déjà la présence de 16 agences multilatérales, 15 bilatérales, et 25 ONG occidentales, qui cumulent ensemble un budget annuel 150 millions de dollars. Au delà des acteurs de l'aide, l'ouverture aux investissements privés crée un appel d'air pour les compagnies étrangères, sur lequel les investisseurs thaïlandais seront les plus prompts à se manifester. Après dix ans d'une gouvernance centralisée, axée exclusivement sur l'appareil du parti qui ne laisse guère de place à l'initiative ou l'influence d'acteurs extra-étatiques, le Laos retrouve une forme de pluralisme, au moins économique.

Comme le montre le tableau à la page précédente, les volumes d'aide en provenance des pays et institutions hors CAEM redeviennent importants, et les sources n'ont jamais été aussi diversifiées. Si pour les périodes précédentes, les motifs et les motivations de l'aide étaient aisément identifiables une fois mis en perspective avec les grands enjeux géostratégiques du moment, la diversité nouvelle des sources et l'uni-polarisation du monde en complexifie grandement l'analyse.

Du point de vue des bailleurs bilatéraux, les acteurs les plus actifs sont les Japonais, les Suédois, les Français, les Australiens et les Allemands. Dès que la transition économique est annoncée, l'aide japonaise fait son retour, et ne cessera de croitre en volume. Entre 1993 et 2003, la contribution japonaise totale s'élève à 905 millions de dollars. Le Japon est encore le principal fournisseur d'aide bilatérale en 2014 (Ministère du Plan et de l'investissement, 2014). Après une décennie d'absence, la France intensifie ses actions au Laos, comme en témoigne notamment l'ouverture d'une mission technique de l'Agence Française pour le développement (Afd) à Vientiane en 1994. Lancé dès l'indépendance, le programme d'assistance australien a perduré sans interruption durant la première décennie de l'ère communiste. Entre 1978 et 1993, les Australiens ont ainsi contribué au développement du Laos à hauteur de 80 millions de dollars, dans les secteurs de l'irrigation, des infrastructures, et de l'élevage (Phraxayavong 2009, p.185). A partir de 1993, l'aide se diversifie en s'ouvrant aux secteurs de l'éducation, de la santé, de l'humanitaire et de la gouvernance, et atteint 20 millions de dollars annuels. En 2005, l'on comptait 654 étudiants lao de retour au pays après avoir été diplômés de troisième cycle en Australie.

L'aide américaine, quant à elle, est réduite à son strict minimum. Après avoir été totalement interrompue avec l'arrivée au pouvoir du Pathet Lao, elle reprend timidement au milieu des années 1980, notamment à travers un programme de recherche des soldats américains disparus. Entre 1995 et 2001, les Etats-Unis consacrent 20 millions de dollars à l'aide au Laos. L'élément le plus significatif de la normalisation des relations entre les Etats-Unis et le Laos sera la restauration de relations commerciales normales, qui met un terme aux 40% de taxes à l'exportation des produits lao vers l'Amérique. La construction de la nouvelle ambassade américaine au Laos pour un montant total de 141 millions de dollars (Department Of State. 2014), inaugurée en 2015, et la visite prévue du Président Obama en septembre 2016, représentent des signes supplémentaires de l'intérêt

retrouvé pour ce pays par la première puissance mondiale.

Après une décennie de modestes appuis techniques, l'aide thaïlandaise prendra son envol au milieu des années 1990, avec un accent sur le renforcement des capacités humaines. Avant la crise asiatique qui a particulièrement affectée la Thaïlande, l'aide annuelle thaï au Laos se situait autour des 5 millions de dollars. Dès l'ouverture du marché Lao, les investisseurs thaïs sont aussi les premiers à explorer les nouvelles opportunités.

En ce qui concerne la Russie, elle n'entretient plus de relations régulières avec le Laos à partir de l'effondrement de l'URSS en 1991. Mais en 2003, lors d'une visite du Premier ministre laotien à Moscou, est signé un accord qui efface 70% de la dette accumulée durant la première décennie du nouveau régime au Laos, soit plus de 700 millions de dollars.

L'aide chinoise remonte aux années 1960, mais intervient par intermittence, avant de se tarir presque complètement à mesure que la détérioration des relations sino-vietnamiennes se répercute sur le Laos. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que les relations se stabilisent à nouveau. A partir de 1990, des traités de coopérations et d'échanges bilatéraux commencent à se multiplier. Cette normalisation est finalement symbolisée par la visite du président chinois Jiang Zemin à Vientiane en Novembre 2000. Depuis, la Chine est devenue l'un des acteurs les plus influents au Laos, tant à travers l'aide qu'elle fournit que par le biais des investissements privés en partie sous forme d'enclaves extraterritoriales (Dwyer 2014). Les données sur l'aide chinoise sont rarement accessibles et par conséquent, difficilement quantifiables. D'après l'organe de presse officielle du parti communiste chinois, la Chine aurait engagé 1,7 milliards de dollars dans l'aide au Laos entre 1988 et 2001. Encore une fois, cette aide est intimement liée à des intérêts stratégiques, telles que l'accès aux ressources, le développement d'infrastructures régionales de transport, et l'influence sur les votes dans le cadre des négociations internationales (Stuart-Fox 2009, p.147)

Au même titre que l'aide chinoise, l'assistance vietnamienne demeure relativement opaque. Le soutien vietnamien se concentre sur la production alimentaire et le développement des capacités humaines. De nombreux enfants des dirigeants sont envoyés faire leurs études au Vietnam. Des milliers de membres du parti bénéficient également de cycles de formation plus ou moins prolongés (parfois jusqu'à deux ans) chez le voisin.

L'ONU et ses différentes agences spécialisées soutiennent le Laos depuis 1958, et ce sans interruption. A partir de l'ouverture du marché en 1986, l'ONU, et plus particulièrement le PNUD, devient l'un des éléments moteurs de la mise en place du processus de coordination entre les acteurs de l'aide internationale et le gouvernement lao. Par ailleurs, l'ONU a un rôle de transfert de capacités techniques, qu'elle endosse en mobilisant des consultants, des experts nationaux ou des spécialistes des bureaux régionaux

L'assistance de la Banque Mondiale au Laos débute en 1977. Entre 1977 et 2004, la Banque procure au Laos 662 millions de dollars en prêts concessionnels et 31 millions en dons (Phraxayavong 2009, p.218). Le Fonds monétaire international (FMI) a aussi une influence considérable sur le paysage accidenté

du développement économique laotien, notamment à travers ses programmes d'ajustement structurel et son appui aux politiques fiscales et monétaires. L'Union européenne démarre en 1986 et ouvre une délégation à Vientiane en mai 2003.

Les ONG aussi profitent de l'ouverture progressive du pays. En 2001, Phraxayavong en dénombre déjà une centaine. Leur nombre est resté à peu près stable depuis lors, grandement limité par la politique très stricte du gouvernement sur les organisations et les associtations locales.

A l'heure actuelle, les 5 principaux bailleurs bilatéraux sont le Japon, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Australie et le Luxembourg. Les 5 principaux bailleurs multilatéraux sont la Banque mondiale, la Banque Asiatique du développement, le Programme des Nations Unies pour l'alimentation, le Programme des Nations Unies pour le développement, et l'UNICEF. Les secteurs clés sont les infrastructures (23%), l'éducation (19%) , l'agriculture et le développement rural (18%), la santé (13%), et les ressources naturelles et environnement (9%) (Ministry of Planning and Investment, Government of the Lao PDR 2015). La situation a donc clairement évolué. L'indice de fragmentation de l'aide est plus élevé que dans les autres pays de la région (0.86 contre 0,68) (Khennavong 2014). Il n'y a plus aujourd'hui de donneur dominant, qui peut à sa guise ouvrir ou fermer le robinet de l'aide, et exercer des pressions semblables à celles que les autorités laotiennes ont pu connaître par le passé.

1. 5. Bilan de six décennies d'aide dans la littérature

Dans la rare littérature qui lui est consacrée, les avis divergent sur la question du bilan de six décennies d'aide au Laos. Phraxayavong juge qu'il est fondamentalement négatif, dans la mesure où il se traduit par une forte dépendance, l'accroissement de la corruption, et le maintien au pouvoir d'un gouvernement liberticide. Khennavong (2014), auteur d'une thèse sur l'efficacité de l'aide au Laos, est quant à lui beacoup moins pessimiste. Sur la base de l'étude de l'impact de l'aide sur la gouvernance et de l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté, il met en avant les progrès accomplis, aussi dans l'attitude des partenaires de développement que dans les actions du gouvernement. Il souligne également le fait que l'aide a permis d'ouvrir ou de créer de nouveaux espaces de dialogues entre les différents acteurs, arènes dans lesquelles peuvent émerger de nouvelles idées pour le développement du pays.

2. Le cadre régulateur

2. 1. Du paradigme de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement

Le début des années 2000 marque un élan de la communauté internationale pour relever le défi de l'efficacité de l'aide. Une série de conférence et de sommets sur la question sont organisés. En 2002, c'est la conférence internationale sur le financement du développement, à Monterrey, au Mexique, qui voit les États s'engager à assurer une augmentation des montants et une amélioration de la qualité de l'aide internationale pour le développement, en ligne avec les objectifs millénaires du développement, ratifiés par les Nations Unies deux ans plus tôt. Le consensus de Monterrey acte la fin théorique de la relation unilatérale et unidirectionnelle entre les bailleurs de fonds et les pays récepteurs pour laisser place au paradigme du partenariat. Suite à cet événement, les bailleurs et les pays bénéficiaires se regroupent à nouveau un an plus tard, pour le premier Forum de haut niveau sur l'harmonisation. Au cours de cet événement, les principes structurants de l'efficacité de l'aide sont pour la première fois ébauchés et restitués dans une déclaration formelle. Ces principes incluent le respect des priorités établies par les États récipiendaires, renforcer les efforts de coopération, et encourager l'application de bonnes pratiques (OECD 2003). Deux ans après le sommet de Rome sur l'harmonisation, le second forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé à Paris par l'OCDE en 2005, matérialise les interrogations croissantes et répétées de la communauté internationale quant à l'impact de l'aide au développement telle qu'elle a été dispensée jusque là, et la volonté partagée de trouver des solutions adéquates aux enjeux soulevés.

2.1.1. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (OECD 2005) qui sera alors adoptée par une centaine de pays et 28 organisations internationales, trace ainsi les axes du chantier de l'efficacité de l'aide à venir, et formalise les principes sur lesquels la communauté internationale entend le bâtir : appropriation ; alignement ; harmonisation ; gestion axée sur les résultats ; et responsabilité mutuelle en seront les principes structurants.

Appropriation

> *« Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement » (OCDE, 2005, p4).*

Ce principe place donc de facto les pays receveurs de l'aide dans la situation du chef d'orchestre : ils sont en charge de la définition des objectifs de développement et de leur déclinaison en programmes opérationnels « axés sur les résultats », ainsi que de la mise en place et de la gestion du dispositif de coordination de l'aide. De leur côté, les donateurs s'engagent non seulement à respecter ce rôle, mais en plus à renforcer les capacités des pays partenaires à l'assurer lorsque cela s'avère nécessaire.

Alignement

> *« Les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires » (OCDE, 2005, p4).*

Le principe d'alignement fait référence ici aux stratégies nationales de développement, mais également aux systèmes nationaux de suivi, d'évaluation et de financement. Ce faisant, le principe d'alignement s'oppose au moins partiellement à toute conditionnalité de l'aide qui soit liée à des éléments externes aux stratégies des États partenaires. L'aide liée y est également découragée, car considérée comme une entrave à l'efficacité. L'alignement sur les systèmes et procédures des pays partenaires fait référence « aux dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi » (OCDE, 2005, p4). Aux normes et procédures parfois extrêmement contraignantes des bailleurs de fonds ou des organismes de développement pourraient donc désormais se substituer les systèmes internes des gouvernements locaux. Néanmoins, ce principe est soumis à la condition que les systèmes en question soient suffisamment développés pour permettre une évaluation fiable des flux financiers de l'aide et des actions qui en découlent. Si les systèmes en place ne sont pas suffisamment développés, les pays donneurs s'engagent à aider à les renforcer.

Harmonisation

> *« Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective » (OCDE, 2005, p7)*

Ici, les donneurs s'engagent à mettre en place des dispositifs communs, et à simplifier leurs procédures. Notamment sont encouragées les initiatives de mise en commun de planification, de financement, de suivi et d'évaluation de l'aide, de formations et de missions sur le terrain et de diagnostic susceptibles de faire double emploi. 40 % de missions de terrain des donneurs effectués conjointement. 66 % des travaux analytiques par pays effectués conjointement. Donneurs et pays partenaires s'engagent également à opérer une division du travail plus efficace, tirant plein parti des avantages comparatifs de chaque partenaire au développement, par exemple dans la nomination de chefs de file sectoriels. Les donneurs doivent coordonner leur travail afin de limiter les doubles emplois et les coûts de transaction, à travers par exemple la multiplication des approches par programmes. Les donneurs se sont engagés à atteindre 66 % du volume total d'aide sous forme de programme à l'horizon 2010

Gestion axée sur les résultats.

> *« Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats » (OCDE, 2005, p9)*

Donneurs comme pays partenaires doivent se concentrer davantage sur les résultats de l'aide, sur l'impact qu'elle a pour les conditions d'existences des populations vulnérables. Pour ceci, il faut développer des meilleurs outils et systèmes

de mesure qui permettent d'évaluer l'impact avec une plus grande précision, et aider les pays partenaires à s'en doter s'ils ne les possèdent pas déjà. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable.

Responsabilité mutuelle

> *« Les donneurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement » (OECD 2005, p.9)*

Ici, il s'agit de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources de l'aide. Les donateurs s'engagent également à fournir toutes les données nécessaires sur les apports d'aide présents et futurs, afin que les autorités nationales puissent planifier en conséquence et de présenter un budget complet à leurs concitoyens.

Chacun de ces cinq principes est évalué à l'aune d'une série d'indicateurs, sous une forme qui ressemble fort à celle du cadre logique. À travers la déclaration de Paris, la communauté internationale s'engage donc a redoubler d'efforts pour faire accélérer l'adoption et l'opérationnalisation des cinq principes décrits plus haut, afin d'éviter les doublons, de rationaliser les activités pour en améliorer la rentabilité, adaptation au pays.

2.1.2. Le Programme d'action d'Accra

Trois ans après la déclaration de Paris, le sommet d'Accra de 2008 rassemble une fois de plus bailleurs et bénéficiaires pour évaluer les progrès réalisés. Cette fois-ci, les représentants de la société civile sont également conviés. Ce sommet est l'occasion de discuter de la manière d'assurer une accélération la mise en œuvre de la déclaration de Paris, et d'adopter une série d'améliorations nécessaires, notamment dans les domaines de l'appropriation, des partenariats, du développement de capacité et de l'aide axée sur l'obtention de résultats. En particulier, le forum permet d'identifier trois dimensions sur lesquelles les progrès sont trop lents : l'appropriation par les pays hôtes, la mise en place de partenariats plus inclusifs, et le besoin d'une transparence accrue sur les résultats de l'aide afin d'améliorer le suivi et l'évaluation.

2.1.3. Le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement

Plus de 3000 délégués participeront au 4e forum de haut niveau de Busan, en 2012 en Corée du Sud. L'objectif de ce nouveau forum est double : évaluer les progrès réalisés par rapport à la déclaration de paris ; identifier de nouvelles voies pour maintenir l'effort d'efficacité de l'aide dans un monde en changement rapide.

2. 2. Des mécanismes de coordination de l'aide au Laos

2.2.1. La Déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide

Dans la foulée de la Déclaration de Paris, 22 partenaires de développement ont signé la déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide à la neuvième réunion

de la table ronde en novembre 2006. La Thaïlande, le Vietnam, la Chine et la Corée du Sud sont signataire.

La Déclaration de Vientiane reprend dans les grandes lignes celle de Paris, dont elle est une version localisée, et est articulée autour des mêmes cinq grands principes structurants d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité partagée . Ces principes sont déclinés autour de rôles et responsabilités entre les donateurs et gouvernement lao afin de refléter la réalité contextuelle du pays. La déclaration est accompagnée du plan d'action de la déclaration de Vientiane (PAPDV) 2007-2010 contenant 33 points, organisés sous les rubriques des cinq grands principes, et associé à une série d'indicateurs et d'objectifs qui fournissent le cadre pour le suivi des progrès.

En somme, la Déclaration de Vientiane stipule que les partenaires de développement doivent s'aligner avec le gouvernement, qui de son côté s'engage à renforcer ses régulations, ses procédures, sa gestion financière et son système de suivi et évaluation. Concrètement, le PAPDV fixe des objectifs chiffrés, notamment d'atteindre 90 % d'aide non liée.

Suite au sommet de Busan, le gouvernement du Laos travaille à une nouvelle version de la déclaration de Vientiane, sur la base du paradigme de l'efficacité du développement. Cette nouvelle version sera présentée aux partenaires de développement lors du sommet de la table ronde en novembre 2015.

2.2.2. Mécanismes de la table ronde

Le processus de table ronde (PTR) a été lancé au Laos en 1983 avec l'appui du PNUD. De 1983 à 1997, le processus était principalement centré sur la « réunion de la table ronde », un sommet regroupant le gouvernement et ses partenaires de développement tous les trois ans à Genève. À l'issu d'un travail de révision engagé en 1999, le GdL, le PNUD et les autres partenaires ont décidé de transformer ce cycle d'événements ponctuels en un processus continu, plus dynamique, et organisé dans le pays même. Depuis, la réunion est tenue annuellement, à Vientiane.

Les mécanismes du PTR incluent désormais les réunions de table ronde, les réunions de mise en œuvre de la table ronde, et la mise en place de 10 groupes de travail sectoriel. Ces groupes rassemblent les ministères de tutelle et leurs partenaires de développement. Ils sont conçus comme des lieux de rencontre et de discussion, et d'assurer la coordination sur les enjeux clés du développement.

En 2014, plus de 300 participants ont assisté à la réunion annuelle de la table ronde. Les participants incluent les ministres, vice-ministres, fonctionnaires de haut rang, représentants des provinces, des organisations de masse, ambassadeurs, chefs de missions, hauts représentants des partenaires de développement, associations à but non lucratif, ONG internationales, et le secteur privé (RTM report 2014).

Dorénavant, le processus de table tonde représente la principale plateforme pour l'efficacité et la coordination de l'aide au Laos. Le processus est mené par le GdL, et co-présidé par le PNUD. Elle est animée par département de la coopération internationale (DCI) du Ministère du plan et de l'investissement (MPI). La gestion

quotidienne est assurée par une équipe coordonnée par un consultant du PNUD détaché au Ministère. Ce rôle de coordination est conféré au DCI par le Décret du Premier ministre n° 75/PM sur l'assistance officielle au développement, qui définit les rôles et responsabilités du gouvernement, des ministères et des autorités locales.

Le tableau ci-dessous récapitule les thèmes des différentes tables rondes depuis 1983.

	Date	**Lieu**	**Thème**
RTR1	Mai 1983	Genève	Stratégie de développement et besoin d'assistance
RTR2	Avril 1986	Genève	Politiques sectorielles et projets de développement
RTR3	Avril 1989	Genève	Réformes économiques et infrastructures
RTR4	Mars 1992	Genève	Réformes économiques et infrastructures
RTR5	Juin 1994	Genève	Développement rural (infrastructures)
RTR6	Juin 1997	Genève	Développement rural (conditions sociales)
RTR7	Novembre 2000	Vientiane	Lutte contre la pauvreté
RTR8	Septembre 2003	Vientiane	Programme nation d'éradication de la pauvreté
RTR9	Novembre 2006	Vientiane	Partenariats pour un développement efficace Déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide et 6e plan quinquennal
RTR10	Octobre 2010	Vientiane	Mise en œuvre du 7e plan quinquennal
RTR11	Novembre 2013	Vientiane	Objectifs millénaires du développement et développement inclusif.

Figure 14: *Historique des thèmes des r*éunions de la *table ronde au Laos (Phraxayavong et Bastide, 2008, 2016)*

Actuellement, le Laos dispose de 10 groupes de travail sectoriels (GTS). Les GTS sont définis par le gouvernement comme des forums de discussion qui permettent de trouver des consensus sur les priorités de développement et d'améliorer la coordination et l'efficacité sectorielle de l'aide. Les GTS sont eux-mêmes divisés en plusieurs sous-groupes de travail technique (SGTT).

Comme nous pouvons le voir sur le diagramme à la page précédente, chaque GTS est présidé par une agence gouvernementale, et coprésidé par un partenaire de développement. Huit des dix GTS sont également déclinés en sous-

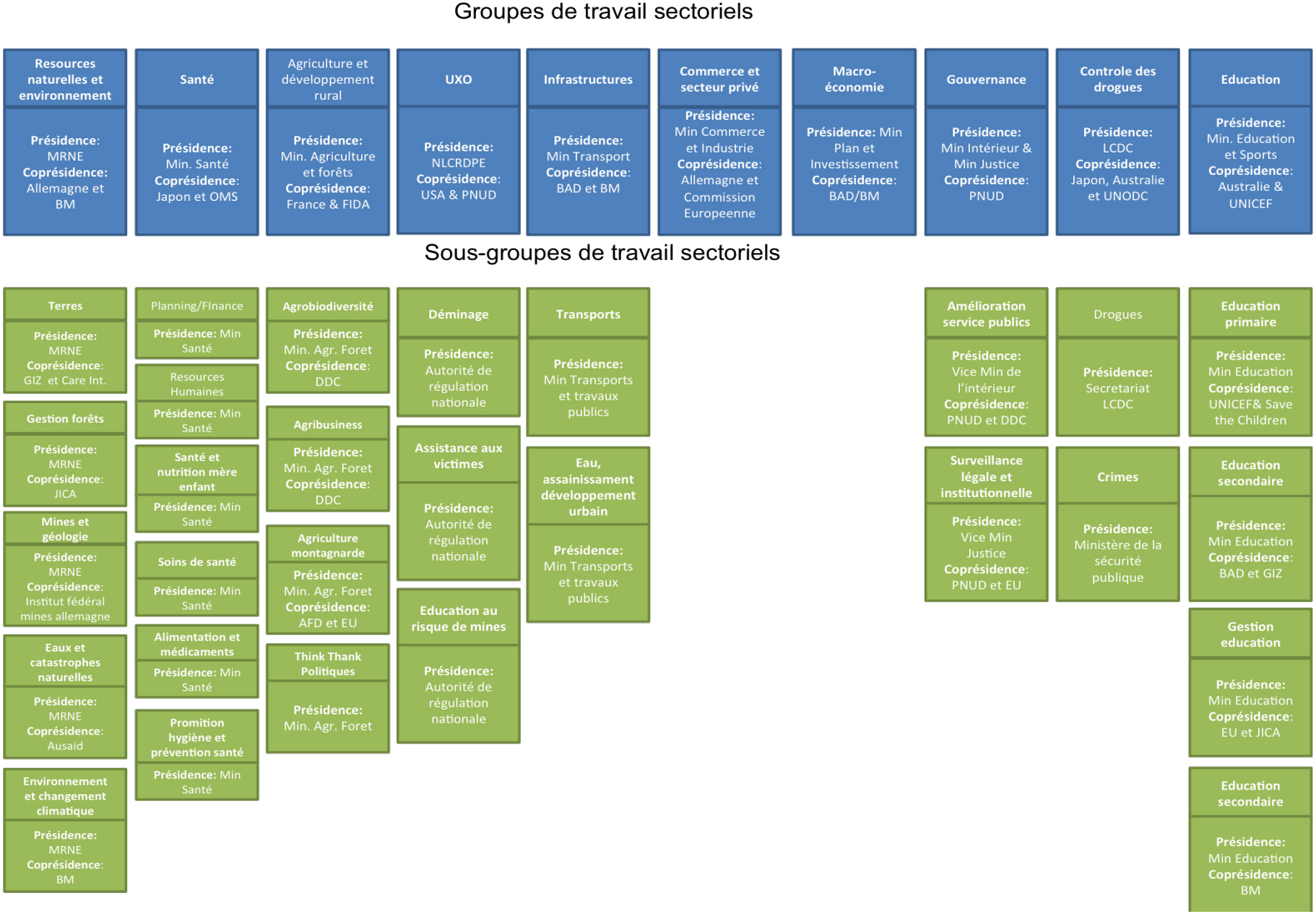


Figure 95: *Présidence et coprésidence des groupes et sous-groupes de travail sectoriels (source information : www.rtm.org.la)*

groupes techniques, dont le nombre varie de deux à six selon les secteurs. Certains observent la même structure de gouvernance partagée entre le GdL et ses partenaires, alors que d'autres n'ont pas de coprésidence, et sont donc sous la gestion exclusive des autorités nationales.

2.2.3. Le réseau des ONG internationales

Au-delà des mécanismes institutionnels, les ONG se sont également regroupées dans une structure appelée INGO network. Le réseau a été établi en janvier 2005 grâce à un financement de la Banque mondiale. Il compte aujourd'hui 69 organisations membres (INGO network 2015). Il est conçu comme un point focal pour la dissémination et le partage des informations entre les ONG membres.

Le réseau est également structuré en 8 groupes de travail sectoriels, sur l'éducation, la santé, les questions des terres, l'agriculture, la gestion de catastrophes, le développement des ressources humaines, la protection des enfants et l'eau et l'assainissement. Certains de ces groupes que celui sur les questions des terres sont très actifs, d'autres sont des structures plus ou moins dormantes qui peuvent se réveiller en fonction des projets et programmes en cours.

2. 3. La régulation de l'aide internationale

Tout projet d'aide mis en œuvre au Laos doit faire l'objet d'une autorisation de la part du gouvernement. Il n'y a pas à ce jour de processus standardisé pour l'ensemble des acteurs. Nous recensons trois principaux canaux de validation en fonction du type d'acteur : les ONG, les organisations internationales et bailleurs de fonds, et l'aide des pays « amis », notamment la Chine et le Vietnam.

Les activités des ONG sont régulées par le décret du Premier ministre 013/PM (Prime Minister, Government of the Lao PDR 2010). L'autorité centrale est le Ministère des Affaires étrangères, qui est en charge de délivrer le permis d'opération pour une organisation donnée, qui lui ouvre les portes du pays, et les MoU spécifiques à chaque projet, en collaboration avec le ministère de tutelle du secteur d'intervention. Afin de pouvoir démarrer une activité, une organisation doit d'abord obtenir une lettre de soutien des autorités locales de la zone d'intervention, généralement au niveau du district. Ce préavis positif est ensuite envoyé à la Province, qui doit donner son feu vert pour que la demande soit acheminée au niveau central du Ministère des Affaires étrangères. À chaque niveau de validation peuvent correspondre des discussions et des négociations qui peuvent mener à la reformulation partielle de la stratégie d'intervention du projet. Dans la réalité, l'ensemble de cette chaîne décisionnelle peut prendre un temps considérable qui peut parfois se compter en années, et ce malgré le fait que le décret indique une limite maximale de 60 jours pour boucler l'ensemble de la procédure.

Le décret stipule que tout projet doit être en ligne avec les priorités et les stratégies de développement du gouvernement (Article 7, alinéas 7.2 et 7.3), fournissant ainsi un instrument contraignant au principe d'alignement de la déclaration de Vientiane. La directive du Ministère des Affaires étrangères n° 164 publiée en février 2015 en complément du décret stipule qu'un maximum de 30 % du budget global peut être utilisé pour les frais administratifs, et que les 70 % doivent être

consacrés directement aux activités du projet

Il impose également la mise en œuvre d'un comité de projet comprenant des représentants de l'ensemble des institutions liées, et qui a la responsabilité d'approuver les activités et les modalités d'intervention.

L'aide bilatérale et multilatérale est coordonnée par le département de coopération internationale du Ministère du plan et de l'investissement, qui doit se coordonner avec les ministères de tutelle en charge des secteurs concernés. Le processus de validation est aussi ici extrêmement complexe, comme le montre le diagramme ci-dessous.

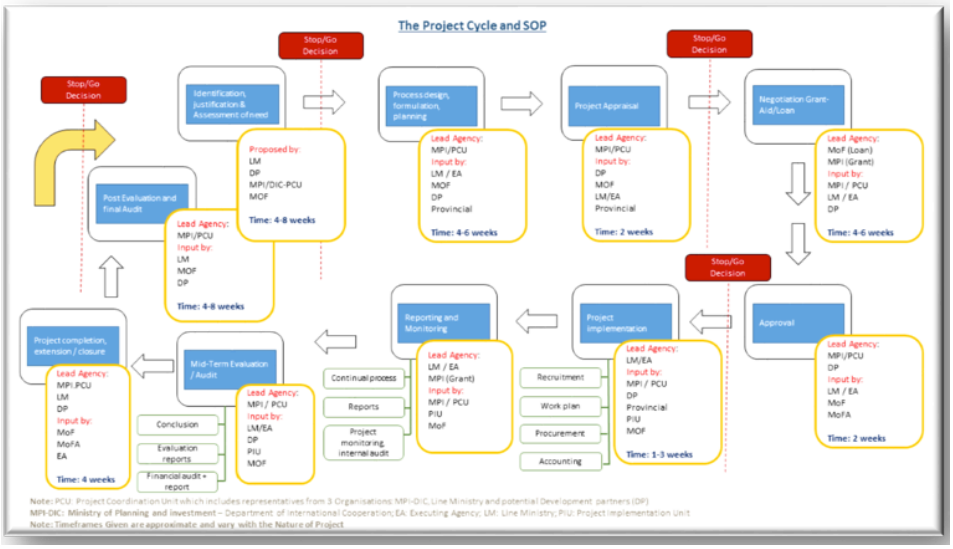


Figure 15: *Cycle de validation des projets par le gouvernement (Bowen 2014)*

Enfin, les aides chinoise et vietnamienne passent par d'autres circuits dont les informations ne sont pas à disposition du public. D'après certains responsables interviewés pour cette recherche, il semble néanmoins que les modalités sont plus légères et moins contraignantes.

Comme le montrent ces régulations, le gouvernement se donne les moyens d'exercer une pression sur les partenaires de développement pour que ces derniers s'alignent sur ses stratégies et fassent un usage efficace des ressources financières. Ces décrets et directives ne mentionnent néanmoins pas explicitement à quelles stratégies et priorités ils font référence.

2. 4. La politique de développement et de réduction de la pauvreté

Depuis les premières tentatives de formulation des plans quinquennaux de développement socioéconomique au milieu des années 1950, le Laos s'est toujours attaché à développer des stratégies plus ou moins élaborées de réduction de la pauvreté. Ces stratégies et les principes sur lesquels elles reposent constituent en grande partie la composante locale du cadre régulateur de l'aide au Laos.

La stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNCRP), formulée en 2004, procure le cadrage général dans lequel s'inscrivent les plans de développement socioéconomiques quinquennaux, les autres plans sectoriels et par conséquent les activités liées au processus de table ronde. Cette stratégie est générale, et fixe les objectifs à long terme sans rentrer dans les détails. C'est ensuite aux plans quinquennaux de les articuler en modalités concrètes. Les éléments de cette stratégie convergent vers l'objectif principal qui est de sortir de la liste des pays les moins développés des Nations Unies à l'horizon 2020. Pilier central de la politique gouvernementale en matière de développement, cette stratégie est donc le reflet direct du positionnement et de la pensée du Parti.

La formulation de ce document intervient au moment où le Laos intègre l'approche de la Stratégie de réduction de la pauvreté initiée par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international à la fin des années 1990 comme une précondition imposée aux pays hautement endettés pour demander un allégement de la dette. La stratégie de réduction de la pauvreté est considérée comme l'une des réformes de l'aide les plus importantes au cours des dernières décennies (Khennavong 2014), étendue à plus d'une soixantaine de pays. Trois bénéfices principaux sont attendus de cette approche : 1) les économies budgétaires réalisées sur le remboursement de la dette pourront être utilisés pour la réduction de la pauvreté. 2) La préparation des stratégies apporte des changements positifs sur les processus de planification des politiques publiques du gouvernement. 3) L'amélioration des relations entre gouvernements et bailleurs de fonds.

L'adoption de cette stratégie par le Laos résulte de la pression de la Banque Mondiale pour octroyer le prêt nécessaire à la construction du barrage Nam Theun 2. Elle est non seulement poussée par un acteur extérieur, mais également facilitée par l'envoi de consultants internationaux pour soutenir le gouvernement dans la déclinaison locale des principes dont elle est porteuse (Khennavong 2014). C'est donc, dans une certaine mesure, une imposition par le haut.

Or, comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, toute norme ou modèle imposé par le haut passe dans ses déclinaisons locales par un ensemble complexe de processus de réappropriation par les acteurs qui la reçoivent. Cette affirmation se vérifie dans la formulation de la SNCRP, dont le résultat final est un produit hybride, qui intègre tant les normes internationales du développement durable, de la lutte contre la pauvreté ou de la participation publique que des préoccupations typiques du Parti autoritaire en matière de sécurité et de stabilité politique, et des éléments de la culture politique locale, tels que « Thammasat Way of Development », qui préconise que « local solutions are to be found respecting the natural context, productive forces, technology, values and traditions on which the country's future is built » (gouvernement du Laos 2004, p.11). Il est ainsi intéressant de noter que le document de la SNCRP a été rédigé en anglais, et n'a pas jamais été traduit en Lao. Ce n'est qu'à partir du plan quinquennal 2006-2011 que la rédaction se fera dans la langue locale, ensuite traduite en anglais. L'usage de l'anglais est loin d'être généralisé dans la fonction publique laotienne. Il est donc probable que le document de 156 pages, rédigé dans un anglais relativement technique, n'ait été lu que par une infime minorité des responsables politiques laotiens. Cela en dit long sur le niveau d'appropriation de l'exercice par les auto-

rités nationales.

En vertu des principes d'harmonisation et d'alignement de la Déclaration de Vientiane, la stratégie de réduction de la pauvreté et ses déclinaisons en plans quinquennaux formulés par le gouvernement du Laos fournit donc un cadre opérationnel concret auquel les acteurs de l'aide doivent en théorie se conformer. Les cadres logiques des différents projets doivent donc être orientés de manière à contribuer aux objectifs généraux fixés ici. Les secteurs d'interventions à privilégier sont également définis. Enfin, en établissant les critères nationaux de pauvreté et de vulnérabilité, c'est également le ciblage géographique des interventions qui est influencé.

Mais si ces stratégies demeurent suffisamment générales pour laisser une marge de manœuvre significative aux opérateurs, les directives deviennent par contre plus précises dans la formulation des stratégies sectorielles.

2.4.1. Prolifération de plans et de stratégies sectorielles

L'aide au Laos est diverse. Par conséquent, les normes et modèles auxquels elle est assujettie aussi. Dans la foulée de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, les stratégies et plans d'action sectoriels ont proliféré dans les différents ministères, constituant ainsi un ensemble d'éléments régulateurs de l'action développementaliste complexe et polymorphe. Il n'est pas possible ici d'en dresser un inventaire exhaustif. Ce qu'il nous semble important de souligner néanmoins, c'est que sous les apparats d'éléments régulateurs endogènes qui contraindraient les acteurs internationaux à se conformer aux exigences du pays récipiendaires, c'est souvent au contraire une extension de la domination des acteurs internationaux sur la définition des agendas et des priorités du développement qui met en place. En effet, en l'absence de documents-cadres au niveau national, il est très fréquent que les organismes internationaux prennent en charge le financement et la réalisation des documents stratégiques. Pour soutenir ce propos, nous nous pencherons sur deux exemples concrets : les stratégies sectorielles dans la gestion des catastrophes, et le développement agricole et rural des zones de montagnes.

2.4.2. Le plan national de gestion des catastrophes 2011-2015

Le Laos est victime chaque année de nombreuses catastrophes naturelles, le plus souvent à petite échelle, qui menacent les acquis du développement et présente un frein majeur à la lutte contre la pauvreté (Banque Mondiale, 2014). Devant les limites de capacités du gouvernement à affronter ce défi, l'on constate un engagement croissant des partenaires de développement sur ce secteur d'intervention.

En l'absence d'une stratégie claire de la part du gouvernement, le Programme des Nations unies pour le développement a financé la formulation d'un plan national de gestion des catastrophes. Pour ce faire, il a fait appel un consultant américain en réduction de risques de catastrophes, aguerris à l'exercice par plusieurs décennies d'expérience internationale sur la thématique, chargé de faciliter le processus au nom du l'Organisation nationale de gestion des catastrophes, qui

faisait alors partie du Ministère du Travail et des Affaires sociales.

L'objectif du document est de proposer un cadre d'action pour un changement de paradigme du gouvernement vers une gestion plus intégrée et inclusive des catastrophes. En particulier, de réorienter une stratégie centrée sur la réponse vers une préparation en amont qui permette de réduire l'impact des aléas sur les populations et les infrastructures. En cela, le plan se situe en prolongement direct des normes internationales du secteur, matérialisées dans le cadre de Hyogo pour l'action (UN-ISDR 2005). Sans surprise, le document offre un condensé des bonnes pratiques internationales en matière de structure institutionnelle (rôles et responsabilités des différents acteurs aux différentes échelles) et de modèles d'action. Il fait la part belle à l'échelle communautaire (on dénombre plus de 100 occurrences du terme de communauté dans le texte), à la question du genre, et au paradigme de la réduction des risques de catastrophes, qui, plus flexible et intégrée, s'oppose aux modes de gestions centralisés et technocratiques qui ont prévalu dans bon nombre de pays jusqu'ici. La vision exposée dans le document reprend les éléments du développement durable, de la gestion participative, de la prévention, de la responsabilité partagée :

> *"The Disaster Management Vision of the Lao PR Government as articulated in the National Strategic Plan for Disaster Risk Management (April 2003) identifies four key strategic objectives: (1) safeguard sustainable development and reduce the impacts and damages caused by natural and man-made disasters; (2) shift from relief to mitigation of disaster impacts to community, society and the economy and preparedness before a disaster strikes with emphasis on hazards such as floods, drought, landslide and fire; (3) ensure that disaster management is a joint responsibility of both the government and the people through building community capacity; and (4) promote sustainable protection of the environment and the country's natural wealth such as forests, land and water resources" (UNDP 2010, p.22).*

Après un inventaire des risques auxquels est exposé le pays, plus que partiel du fait de l'absence de données en la matière, le document s'attarde sur la proposition de structures et mécanismes institutionnels. Enfin, il se termine sur une matrice de plan d'action qui oriente les priorités du pays et propose des actions concrètes pour y aboutir :

1. La professionnalisation du secteur
2. L'intégration de la réduction des risques de catastrophes dans les politiques publiques (mainstreaming)
3. Le renforcement des mécanismes institutionnels
4. Le renforcement des communautés
5. Le renforcement des systèmes de réponse
6. Le développement des réseaux régionaux et internationaux

Ce plan a vocation à être générique pour l'ensemble du secteur. Dans la foulée, d'autres organismes internationaux ont soutenu le développement de plans sectoriels de gestion de catastrophes : la FAO a fait appel à une jeune consultante internationale pour rédiger le plan de gestion des catastrophes du Ministère de

l'Agriculture et de Forêts ; l'ONG Save the Children facilite de développement du plan sectoriel pour le ministère de l'Éducation, principalement à travers son personnel expatrié. Pour un secteur donné, il y a donc profusion de plans sectoriels et sous-sectoriels, principalement développés par les organismes internationaux faisant appel à des consultants occidentaux. Dans le secteur de la gestion des catastrophes, s'aligner aux politiques nationales, comme l'impose la déclaration de Vientiane, revient finalement à s'aligner sur des transpositions à peine contextualisées de grands concepts génériques formulés à l'échelle globale par la communauté internationale.

2.4.3. La stratégie de développement des zones de montagne pour l'agriculture et le développement rural 2015-2020

Les zones de montagnes du Laos constituent l'une des cibles privilégies des politiques de développement rural du gouvernement et des interventions de ses partenaires de développement. Afin de mettre en place une stratégie cohérente dans ce domaine, le gouvernement a fait appel à un consultant international américain présent dans la région depuis une quarantaine d'années. Cette consultance a été réalisée dans le cadre du Northern Upland Development Programme, un vaste programme de coopération cofinancé par les coopérations suisse, allemande, française et européenne.

La vision défendue par cette stratégie est la suivante:

> *"Long-term holistic sustainable development of agriculture, natural resources, and rural areas by an economically empowered and better skilled upland population, deriving livelihoods mostly from secure access to productive assets that support food and nutrition security and farming systems resilient to climate change, and with links to pro-poor and climate-smart agricultural value chains and off-farm economic opportunities" (Ministry of Agriculture and Forest, Governement of the Lao PDR 2013, p.18).*

Là encore, on constate dans le champ lexical mobilisé un impressionnant condensé de bonnes pratiques et de buzzwords du moment : holistic, sustainable, empowered, resilient, climate-smart, pro poor, etc. Il est par ailleurs intéressant de noter que pour la plupart, ces termes n'ont pas d'équivalent direct dans la langue lao.

À l'inverse du cas du plan de gestion des catastrophes, néanmoins, le consultant mobilisé n'est pas de cette guilde des experts déterritorialisés qui sautent d'un contexte à l'autre sans jamais avoir le temps de s'imprégner des réalités locales. C'est probablement l'un des plus fins connaisseurs de la région et de ses problématiques. Il y vit depuis plus de trente ans. Il parle couramment la langue. Et il jouit d'excellents réseaux dans l'administration locale. Son travail ne peut donc être disqualifié d'emblée comme étant fruit d'une transposition aveugle de normes internationales sur le contexte local. Par bien des aspects, ce plan est subtil dans sa façon de jongler avec les contraintes sémantiques des bailleurs de fonds d'un côté, et la marge de manœuvre possible dans un contexte politique verrouillé tel que celui du Laos. En tant que consultant, il est rompu aux rouages du système de l'aide et au maniement du langage et des concepts appropriés.

En tant qu'expert de ce contexte particulier, il a pleine conscience de jusqu'à où il peut se permettre d'aller.

Lors d'un entretien effectué dans le cadre de ce travail, il me confiait à ce propos qu'il ne servait à rien selon lui, de se référer à ce type de documents pour comprendre les politiques nationales. Au mieux, ce type de document peut servir d'outil de plaidoyer, et de coordination entre les différents intervenants. Mais au final, me confiait-il, ces documents sont avant tout destinés aux bailleurs de fonds. Les seuls documents qui font acte et qui doivent être pris au sérieux, ce sont ceux émis par le Parti. Et eux, pour la plupart, ne sont pas traduits en anglais.

Cette observation qui aurait pu paraître émaner d'un excès de pessimisme de la part d'un individu immergé dans le contexte depuis si longtemps, m'a été confirmée lors d'un entretien effectué avec un fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture et de Forêts. Ayant repéré une copie de la stratégie posée sur son bureau, je lui demandais si je pouvais la regarder du plus près. Il me répondit en riant : « Ah, ça ? Ne perds pas ton temps. Ça ne sert à rien. De toute façon, on n'y comprend rien. C'est juste pour les falangs »…[1]

2. 5. Conclusions

Le cadre régulateur que nous avons décrit succinctement dans cette partie est constitué des mécanismes de gestion et de coordination de l'aide, ainsi que des modèles et normes d'intervention. Si nous avons pu constater que les décrets et directives confortent le gouvernement dans son rôle de locomotrice du développement national, l'infiltration jusqu'au cœur des stratégies nationales des normes, modèles et paradigmes issus de la communauté internationale limitent en grande partie la portée concrète de ce rôle.

En examinant certains des éléments du cadre régulateur du système de l'aide qui influent sur les modalités et les priorités d'actions des organismes de développement, l'on constate qu'ils offrent un mélange entre des composantes locales (les directives du Parti et du gouvernement), internationales (l'importation directe des normes et standards internationaux), et hybrides (comme c'est le cas de ces documents stratégiques sectoriels souvent financés par la coopération internationale).

Dans l'ensemble, le gouvernement du Laos affiche une adhésion aux principes du développement énoncés à l'échelle globale. On retrouve tous les buzzwords et modèles du moment dans le discours et les documents stratégiques formulés par le gouvernement, avec l'appui de ses partenaires. Par contre, les documents qui font réellement autorité — les directives du Parti — semblent rester bien immunisés face à cette « épidémie des concepts ». Il semble donc que l'on est là face à une double hypocrisie qui au final, arrange tout le monde : d'un côté, le gouvernement qui joue le jeu de la coopération internationale en laissant proliférer des stratégies nationales formulées par des consultants internationaux, mais tout en gardant la main sur le seul réel référentiel, à savoir celui qui émane du comité central ou du Polit Buro. Et de l'autre côté, les partenaires de développement qui ferment les yeux sur cette réalité, et continuent à s'investir proac-

1 Le terme de falang désigne les étrangers en langue lao. C'est un terme communément utilisé au Laos.

tivement dans la formulation des stratégies nationales, tout en sachant à quel point leur valeur ajoutée est limitée du point de vue opérationnel. Par contre, en s'assurant de garder la main sur la formulation de ces documents, les acteurs internationaux peuvent donc formuler eux-mêmes, sans guère trop de résistance, les stratégies nationales, auxquelles la Déclaration de Vientiane les contraint à s'aligner. La boucle est bouclée. Le statu quo perdure.

3. Des relations sociospatiales des acteurs de l'aide au Laos

Dans le cadre de cet examen du système de l'aide dans le contexte laotien, il s'agit maintenant d'en présenter les principaux acteurs, à travers le prisme de l'analyse relationnelle explicitée au chapitre précédent. L'objectif est de parvenir à décrire les dimensions sociospatiales du différentiel de pouvoir entre les acteurs au sein du système, afin de mieux comprendre le contexte relationnel dans lequel les interventions sont formulées, justifiées et mises en œuvre. Cette perspective actorielle permet en particulier de démontrer que l'efficacité des interventions de l'aide en matière de développement ne constitue pas toujours l'objectif principal des acteurs, qui sont contraints à manœuvrer dans un champ relationnel à forte contrainte qui les éloigne parfois de leurs ambitions premières.

Afin de garder cette partie dans des proportions raisonnables tout en assurant une analyse en profondeur, nous ne décrirons pas l'ensemble des relations bilatérales et multilatérales qui peuvent se nouer entre les huit types d'acteurs recensés dans l'octangle de Gibson. Nous privilégierons donc plutôt l'entrée par les catégories qui nous semblent particulièrement centrales dans le système de l'aide au Laos : les bénéficiaires, qui constituent la raison d'être du système ; le gouvernement des bailleurs de fonds, que nous prendrons le parti de fusionner avec ses agences de financement, puisqu'elles nous semblent suffisamment rapprochées ; les contractants (opérateurs), en particulier les ONG internationales et les consultants ; et la Banque Mondiale, qui représente un acteur central et particulièrement important du système de l'aide au Laos. Nous nous intéresserons tout particulièrement à ce dernier acteur, du fait qu'il semble cristalliser plus que tout autre les asymétries de pouvoir inhérentes au système de l'aide.

Pour chacune de ces catégories d'acteurs, nous procéderons d'abord à une analyse descriptive de son positionnement dans l'octangle de Gibson et des conséquences qu'il implique en termes de pouvoir au sein du système. Cette analyse nous permettra de caractériser les différents acteurs selon la typologie raffestinienne ArM, par rapport à leur accès respectif aux ressources informationnelles, financières et informationnelles. Enfin, nous nous intéresserons à leur positionnement dans le cadre TLRE de Jessop pour tenter de mieux comprendre les stratégies spatiales déployées à travers leurs interventions dans le système pour sécuriser leur espace de dépendance et conquérir de nouveaux espaces d'engagement. Nous verrons ainsi dans quelle mesure leur capital spatial respectif peut les aider à s'extraire du déterminisme relationnel originel.

3. 1. Les bénéficiaires

Pour l'analyse des bénéficiaires, il est important de bien distinguer les niveaux d'agrégation de l'analyse. Si l'on se situe dans une perspective qui vise à distinguer le rôle et la position des bénéficiaires dans, et par rapport à l'ensemble du système de l'aide dans un pays, alors toute la population et les acteurs institutionnels locaux peuvent être considérés comme faisant partie de la catégorie. Si l'on se situe au niveau d'une intervention spécifique, alors elle se limite aux acteurs impliqués de manière plus ou moins directe.

Dans le premier cas, la catégorie semble trop vaste et hétérogène pour que l'on puisse en tirer une analyse approfondie. Dans le système autoritaire du Laos, il n'existe pratiquement aucune possibilité, aucun mécanisme, qui permette à un groupe d'acteurs aussi divers qu'une population nationale de se regrouper en coalition ou en réseau pour exprimer une vision, des préoccupations, ou des revendications.

Que ce soit dans une perspective comme dans l'autre, les bénéficiaires constituent la catégorie la moins bien connectée de l'octangle. Elle n'a pour ainsi dire aucun lien avec les gouvernements des bailleurs de fonds, si ce n'est éventuellement lors de visites de terrain, qui sont alors organisées par les contractants, qui ont alors les pleins pouvoirs pour ne montrer que ce qui les arrange. Elle ne bénéficie pas de liens avec la société civile organisée, puisque cette dernière est quasiment inexistante au Laos. Les liens avec son propre gouvernement existent, mais sont cantonnés à une relation unidirectionnelle par le haut, du fait du caractère autoritaire du régime. Ces liens peuvent toutefois être plus concrets au niveau local, où les employés des agences gouvernementales peuvent être aussi des membres de la communauté, et donc partager une réelle proximité.

Dans le contexte laotien, le seul lien direct avec le reste de l'octangle du point de vue des bénéficiaires, passe par le contractant. Or, pour assurer sa survie, le contractant a tout intérêt à être en bons termes avec les bailleurs. Donc non seulement les bénéficiaires sont cantonnés au cul-de-sac relationnel d'une relation avec un seul acteur, mais en plus ce dernier, dans une perspective de rationalité économique ou organisationnelle, ne sera pas incité à favoriser le point de vue des populations ciblées par rapport à celui des autres acteurs dont il dépend davantage (bailleurs, gouvernement).

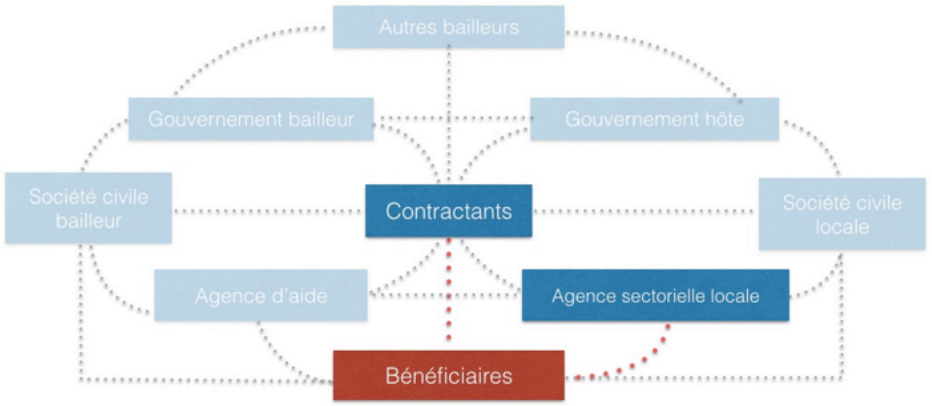


Figure 16: *Schéma relationnel du point de vue des bénéficiaires*

3.1.1. Ressources financières

Du point de vue des ressources financières, les bénéficiaires dans un contexte tel que celui du Laos sont donc généralement des acteurs de type A; en particulier lorsqu'il s'agit des populations rurales. Avec un niveau d'éducation souvent limité, elles ne disposent pas des compétences nécessaires pour accéder directement

aux financements internationaux. En effet, l'accès est souvent limité par la façon dont les modes de financement internationaux sont structurés : pour la plupart, ils doivent passer par des contractants reconnus, souvent occidentaux. Dans le contexte laotien, la seule exception notable est celle des projets qui incluent des fonds de développement locaux : des mécanismes qui permettent aux communautés de postuler à des microfinancements pour la mise en œuvre d'activités en lien avec le secteur d'intervention du projet. Nous aurons l'occasion d'analyser cela de manière plus approfondie dans notre étude de cas du Fonds pour la réduction de la pauvreté.

Une fois que le financement a été alloué à une communauté, par contre, les bénéficiaires locaux peuvent avoir une influence plus importante sur la façon dont il est utilisé concrètement. L'essor international du paradigme du développement participatif a aussi touché le Laos, et la plupart des activités des agences internationales visant des communautés s'en revendiquent ouvertement. Les approches participatives permettent aux communautés de se prononcer sur les options, les priorités, et la façon de les mettre en œuvre.

Sur la question de la pertinence de telles approches dans un système autoritaire et fortement centralisé, les avis des personnes interrogées dans le cadre de cette recherche divergent. Pour certaines, elles sont fondamentalement incompatibles avec les modes de gouvernance en place. D'autres estiment au contraire que dans la plupart des cas, les mécanismes participatifs sont préexistants dans la gestion interne des communautés rurales : travail en commun, prise de décision partagée, etc. Sur la base de mes expériences dans le pays, je me situerai plutôt sur un point de vue intermédiaire : il est vrai que les mécanismes de gestion participative, voire d'autogestion, constituent un élément important de la vie des communautés rurales. Néanmoins, ces mécanismes atteignent leurs limites dès lors que les enjeux dépassent les frontières du village et impliquent les autorités. Or, c'est bien le cas dans les projets d'aide au développement, qui, pour la plupart, sont contraints de travailler avec, ou à travers, les autorités locales.

3.1.2. Ressources informationnelles

Du point de la vue de la ressource informationnelle, par contre, la situation est plus contrastée. En effet, les populations locales sont clairement l'acteur au plus près de l'information contextuelle, puisqu'elle correspond à celle de leur quotidien. L'accès à la matière (donnée) est donc à son niveau maximum. Par contre, la technicité qui permet de transformer cette donnée en une information mobilisable pour créer du projet est généralement absente, tant les modes de pensée du gestionnariat sont éloignés des façons de faire locales des populations rurales. En termes d'information sur les interventions, à savoir la documentation des impacts positifs comme négatifs, les populations bénéficiaires sont aussi au plus près de la matière brute, puisqu'elles le vivent au quotidien. Mais, comme la remontée de l'information jusqu'aux décideurs — ici les bailleurs — passe nécessairement par l'intermédiaire des contractants, les bénéficiaires ne disposent pas des capacités suffisantes pour les exploiter à leur plein potentiel. Pour l'accès à l'information, les bénéficiaires sont donc généralement des acteurs de type AM.

3.1.3. L'espace comme ressource et le capital spatial

Théoriquement, le positionnement d'un acteur dans la géométrie relationnelle peut évoluer, en particulier si ce dernier dispose de certaines compétences. Ces compétences peuvent relever de la maîtrise du gestionnariat et des normes du cadre régulateur, mais également du capital spatial des acteurs, à savoir sa capacité à mobiliser, utiliser, et se mouvoir dans les différentes dimensions des relations sociospatiales.

Afin de pouvoir aborder le capital spatial des bénéficiaires, il nous faut tout d'abord caractériser leur positionnement originel dans les relations sociospatiales. Du point de vue de l'idéal type de la communauté rurale laotienne, le spectre des relations sociospatiales occupé est minimal. Le lieu représente le champ des opérations et le principe structurant principal. Les activités quotidiennes s'y déroulent, et correspondent en grande partie à l'objectif de le sécuriser, de le maintenir, ou de le développer. Le lieu peut donc être assimilé à l'espace de dépendance des communautés rurales.

Dans le cas des communautés les plus isolées, vivant en relative autarcie, les espaces de dépendance et d'engagement peuvent tendre à se confondre. Mais, dans un contexte de globalisation des campagnes du Laos, qui se traduit notamment par un accès amélioré aux marchés locaux et internationaux, les communautés étendent de plus en plus leurs espaces d'engagement au-delà des frontières de leur village pour assurer leur subsistance, par ailleurs menacée par les rapides changements environnementaux dus à l'exploitation massive des ressources naturelles.

Le capital spatial des communautés rurales est souvent limité. Tout d'abord, leur mobilité est fréquemment restreinte du fait de l'état des réseaux et du coût du transport. Jusqu'à récemment, les aspects politiques jouaient également un rôle important dans l'absence de mobilité, puisqu'il fallait encore un permis du gouvernement pour pouvoir sortir de sa province d'origine. Le système politique représente également un sérieux frein à la capacité à mobiliser des réseaux pour pouvoir relayer les revendications à d'autres échelles, du fait de l'absence de liberté de la presse, du Parti unique, et de la régulation extrêmement stricte des activités des associations locales. L'activisme en réseau qui a pu faire ses preuves dans d'autres contextes est ainsi muselé, ce qui a pour effet de créer une dépendance des communautés envers les contractants des interventions, qui eux, jouissent d'un capital spatial nettement supérieur, et sont en mesure de faire sauter les échelles les préoccupations locales à travers un travail de plaidoyer sur la scène internationale. Même un organisme tel que la Croix-Rouge, qui dans de nombreux pays offre un canal de communication indépendant direct du local vers le global (antennes locales, nationales, fédération internationale), est aux mains de l'Etat au Laos. Il faut néanmoins noter que la diaspora, située à l'étranger, peut fournir un deuxième axe de remontée de l'information du local vers l'international qui permet de court-circuiter la main mise de l'État.

Si du point de vue de la communauté, le principe structurant principal est le lieu, elle subit également les assauts d'autres acteurs, porteurs de principes structurants différents qui peuvent dans certains cas menacer leur espace de dépen-

dance. C'est notamment le cas dans certaines interventions de l'aide au développement. Il arrive en effet que l'aide se traduise par la destruction des lieux au profit d'autres dimensions sociospatiales. C'est le cas notamment dans les grands projets d'infrastructures. Quand la banque mondiale finance la construction du barrage Nam Theun 2, c'est tout un ensemble de lieux qui finissent engloutis sous les eaux, au profit du développement du territoire national, ou de la gestion de l'échelle du bassin versant. Lorsque les ONG conversationnistes soutiennent le classement de zones en aire protégée, c'est également un ensemble de lieux dont l'existence se trouve menacée par la promotion d'une échelle naturelle locale et l'adhésion aux priorités de la lutte contre le changement climatique et la perte de la biodiversité, fixées à l'échelle globale. C'est également le cas dans les politiques nationales de relocalisation massive des populations intégrées dans les politiques nationales de développement, en particulier d'éradication de l'opium, de la lutte contre l'agriculture sur brûlis, et de la rhétorique du progrès qui nécessite un meilleur accès aux infrastructures (Baird & Shoemaker 2007; Lestrelin 2011). L'espace de dépendance des communautés est donc sans cesse menacé par des dynamiques externes, qui parfois sont directement liées à l'aide au développement, sans pour autant qu'elles ne disposent de moyens d'action, ou de capital spatial suffisants pour pouvoir se défendre efficacement.

Depuis les scandales engendrés par la gestion technocratique des programmes d'infrastructures de la Banque mondiale (Singh 2009), des normes et bonnes pratiques ont été érigées et diffusées. Les grands programmes de développement au Laos contiennent donc toujours une analyse et une stratégie sur la question de la relocalisation. Les compagnies en charge de la construction et de l'exploitation des barrages se sont dotées de département des affaires sociales, souvent dirigées par des vétérans de l'aide au développement. Ces départements sont en charge de procéder aux études d'impacts, et de définir les programmes de relocalisation des communautés en adoptant des approches participatives. Mais malgré ces normes, les communautés sont encore une fois le dernier maillon de la chaîne, cantonnée dans un espace de dépendance menacé et un capital spatial limité. Dans certains cas, les déplacements forcés agissent comme une double peine pour les populations affectées : la perte de leur lieu d'ancrage, et le refus de certains organismes de développement de travailler dans de telles communautés, justifié par le fait qu'elles ne veulent pas donner l'impression au gouvernement qu'elles soutiennent cette politique (Baird & Shoemaker 2007).

Dans la logique gestionnaire qui caractérise le système de l'aide actuel, le bénéficiaire constitue l'unité de base du calcul de l'impact des interventions. Certains bailleurs vont jusqu'à estimer l'efficacité de leurs actions en fonction d'un ratio de coût par bénéficiaire. Mais même dans les programmes à base communautaire, les normes et les pratiques inhérentes au système imposent parfois des définitions restrictives des bénéficiaires. Ainsi, de plus en plus, on exige des exécutants qu'ils remplissent des quotas de genre, d'âge, ou de minorités sociale ou ethnique. Ce faisant, les exécutants procèdent à une définition par le haut des bénéficiaires finaux, y compris au sein des communautés ciblées.

Le tableau ci-dessous présente une synthèse de la situation des communautés bénéficiaires de l'aide au Laos, par rapport à notre cadre d'analyse relationnelle.

<table>
<tr><th colspan="6">Type d'acteur pour l'accès aux ressources financières et informationnelles dans le système de l'aide au développement au Laos</th></tr>
<tr><td colspan="2">Ressources financières</td><td colspan="4">A (ou AM dans le cas des processus participatifs)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ressources informationnelles</td><td colspan="4">AM pour informations contextuelles ; A pour informations sur les interventions</td></tr>
<tr><th colspan="6">Type d'acteur en termes de capital spatial et d'espace ressource</th></tr>
<tr><td></td><td colspan="5">Champ des opérations</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Principe structurant</td><td></td><td>Lieu</td><td>Territoire</td><td>Réseau</td><td>Échelle</td></tr>
<tr><td>Lieu</td><td>Subsistance, développement local</td><td></td><td>Connexion aux marchés ; Migration ; Mise en réseau via ONGs ou diaspora</td><td></td></tr>
<tr><td>Territoire</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Réseau</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Échelle</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

Figure 17: *Synthèse de l'analyse relationnelle des communautés bénéficiaires de l'aide au Laos*

Cette synthèse montre que les communautés rurales bénéficiaires souffrent souvent d'une asymétrie importante dans leurs relations de pouvoir avec les autres acteurs plus influents de l'octangle, qui les place en situation de receveur passif des interventions. L'application de cette analyse au cas du Laos, montre que ce déséquilibre y est encore plus prononcé que dans d'autres pays bénéficiaires de l'aide, du fait de la pauvreté des connexions des communautés aux autres acteurs, de l'unilatéralité de ces relations, de la nature du système politique local, et du faible capital spatial, technique et social dont disposent les communautés pour parvenir à sécuriser leur espace de dépendance face aux menaces extérieures, y compris celles qui peuvent émaner de certains programmes d'aide.

3. 2. Les principaux bailleurs bilatéraux

Comme nous l'avons vu lors du survol historique de l'aide au Laos, les bailleurs de fonds bilatéraux tels que la France, les États-Unis, puis les pays du bloc soviétiques ont successivement joué un rôle central dans l'évolution du pays au cours des cinq décennies qui ont suivi son indépendance. Depuis le début des réformes économiques, la provenance de l'aide s'est diversifiée, et l'économie s'est tournée vers d'autres sources de revenus. Ces évolutions ont permis au pays de relativiser sa dépendance envers une puissance unique disposant du pouvoir de dicter ses conditions. Néanmoins, avec une part de 60 à 80 % dans le financement des investissements publics, l'aide au développement dans son ensemble reste l'un des piliers des politiques nationales et une condition essentielle de la continuité du pouvoir des autorités en place.

Mais si elle s'est diversifiée, l'aide au développement reste un élément important. À l'heure actuelle, l'aide bilatérale représente 60 % du total de l'aide officielle au développement. Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux enregistrés par le Ministère du plan et de l'investissement sont le Japon, l'Allemagne, l'Australie, la Corée du Sud et le Luxembourg (Ministry of Planning and Investment, Government of the Lao PDR 2015). Soit aucun des pays ayant joué un rôle majeur dans les précédentes périodes historiques de l'aide au Laos. Les États-Unis arrivent en effet en 6e position, et la France en 12e. Les pays de l'ex Union soviétique quant à eux sont absents de la liste.

Ce classement ne reflète pas nécessairement l'influence que les pays donateurs peuvent exercer sur la configuration de l'aide dans le pays. Par exemple, la Corée du Sud et le Luxembourg ne coprésident aucun des groupes et sous-groupes de travail intersectoriels dans le cadre des mécanismes de la table ronde, alors que la Suisse et la France, dont les contributions sont moindres, sont chacune à tête de deux de ces groupes (voir graphique ci-dessous). Bien que sa contribution soit inférieure à celle du Japon, l'Allemagne est le pays qui jouit de la plus grande influence en la matière. Nous n'avons malheureusement pas réussi à retracer l'historique du partage de ces responsabilités, ce qui aurait pu en dire plus sur les fondements de la situation actuelle.

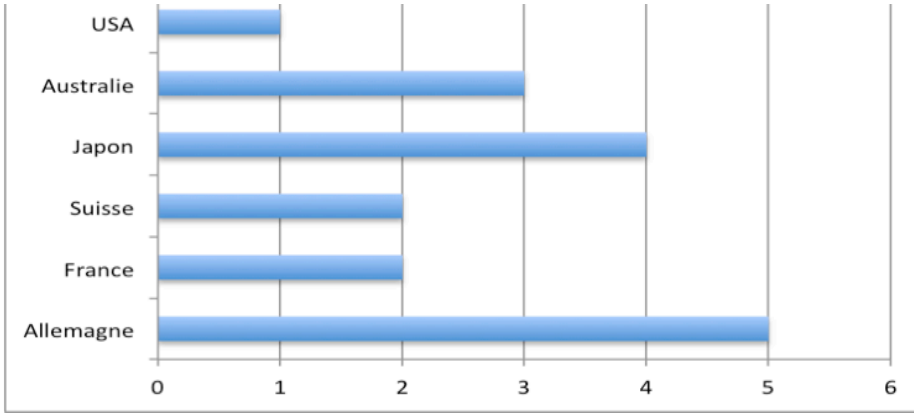


Figure 18: *Nombre de coprésidence de groupe et sous-groupe thématiques agrégé par pays donateur (www.rtm.org.la)*

Comme le montre l'octangle à la page suivante, le gouvernement bailleur fait partie des acteurs relativement bien connectés au sein du système. Il a des relations directes avec sa propre société civile, le gouvernement hôte, les exécutants de ses financements, et ses agences de l'aide. Par contre, il n'est généralement pas en lien direct avec les bénéficiaires ni avec la société civile locale.

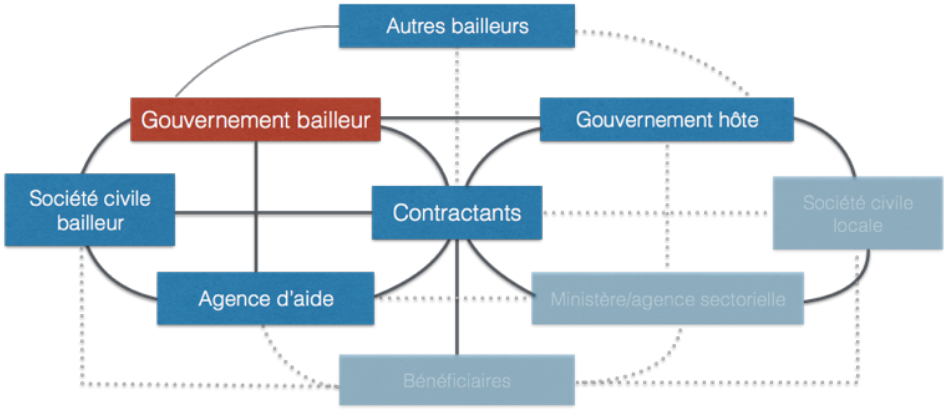


Figure 19: *Schéma relationnel du point de vue du gouvernement bailleur de fonds*

L'ancrage spatial du gouvernement des bailleurs de fonds dans un pays bénéficiaire donné peut prendre deux formes, non mutuellement exclusives :

- **Une forme déterritorialisée** : ce sont les instances du gouvernement qui sont situées dans le pays d'origine, et dont les décisions peuvent impacter sur le pays bénéficiaire, soit directement (décisions relatives au volume et à la nature de l'aide économique ; accords commerciaux, etc.), soit indirectement (toute décision qui n'est pas explicitement liée à la relation avec le pays bénéficiaire, mais qui peut tout de même y avoir un impact [par exemple les répercussions sur les pays en développement de la politique agricole commune de l'Union européenne]. Du point de vue de l'État donateur déterritorialisé, le pays bénéficiaire ne constitue qu'une composante parmi d'autres d'un portefeuille plus vaste de relations de coopération.
- **Une forme territorialisée**, lorsque le pays bailleur de fonds dispose d'organes de représentations officiels dans le pays : ambassades, chambres de commerce, consulats, centres de coopération culturels, etc. Sous cette forme, le gouvernement du bailleur peut avoir un rapport très différent aux pays bénéficiaires. Un rapport qui peut être nourri d'une certaine connaissance contextuelle ; de liens institutionnels ou individuels avec les acteurs locaux ; d'une possibilité de mise en perspective contextuelle des problématiques de développement. Un rapport qui se nourrit d'une analyse du contexte à un niveau d'agrégation des observations plus précis. Pour l'État donateur territorialisé dans le pays hôte, ce dernier constitue la totalité du portefeuille d'action.

Cette distinction entre deux caractéristiques d'un même acteur nous confirme qu'il est important de ne pas concevoir les catégories comme des ensembles monolithiques, et de reconnaître qu'un même acteur peut avoir des déclinaisons spatiales différentes.

3.2.1. Ressources financières

Le gouvernement bailleur de fonds décide des montants et des modalités de dépense de son budget d'aide au développement. C'est lui qui peut fixer les conditions de technicité [r] qui permettent aux prétendants d'accéder à la matière [M], notamment à travers l'élaboration de clauses de conditionnalités. À ce titre, il représente un acteur de type ArM pour ce qui est de la ressource financière.

Pour la plupart des pays donateurs, cette capacité à fixer les conditions du r est toutefois limitée par le cadre régulateur à l'échelle globale [les paradigmes dominants] auquel il est plus ou moins contraint de se conformer sous peine d'être discrédité par ses pairs. En vertu des textes internationaux tels que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, sa marge de manœuvre est également limitée par le cadre régulateur du pays hôte auquel il est contraint de s'aligner.

3.2.2. Ressources informationnelles

Du point de vue de l'information contextuelle et des données relatives aux projets qu'il finance, par contre, l'État donateur se retrouve en position de faiblesse. Il ne peut en effet les obtenir qu'à travers l'intermédiaire de sources secondaires. En position d'acteur A, il dépend donc d'autres parties prenantes mieux connectées au terrain pour comprendre la situation du pays d'intervention, et pour assurer le suivi et l'évaluation de l'usage des fonds qu'il débourse. Or, dans la perspective d'accéder à ses fonds, les intermédiaires en question — que ce soit les exécutants ou les pays bénéficiaires — sont fortement incités à appliquer à la remontée d'informations un filtre qui leur est favorable.

Au sein des institutions du pays émetteur, la prise de décision se fait pour ainsi dire en circuit fermé, par des individus et d'organismes qui ne disposent pas nécessairement des éléments de compréhension de la spécificité du travail de l'aide au développement ou des contextes particuliers des pays bénéficiaires.

Par exemple, d'après un employé de la Commission européenne détaché sur le terrain, le cursus d'études et le parcours professionnel des fonctionnaires à Bruxelles — qui représentent la majeure partir des effectifs à ce niveau — n'est absolument pas spécifique à l'aide au développement. Les compétences valorisées y sont celles qui sont davantage centrées sur l'Union européenne elle-même :

> *« The typical EU functionnaire profile? They know all provinces let's say in Romania, but nothing about the reality in the field. There is a EU functionnaire recruitment process, which is very much different from the one in the field. It is not necessary geared towards development work. It is more related to European matters » [entretien du 18 mars 2014]*

Selon lui, une part importante des fonctionnaires de la commission, y compris dans les services directement liés à l'aide, n'ont jamais travaillé sur le terrain, et ont une connaissance très limitée des tenants et des aboutissants des programmes dont ils sont en charge. Si l'on constate cela dans les instances en charge de l'aide, il est donc probable que la situation est pire dans celles qui n'ont pas de lien direct, mais qui sont tout de même amenées à voter les budgets et les orientations des programmes de coopération internationale.

Lorsque l'État donateur dispose d'une déclinaison territorialisée [antennes physiques dans le pays], cette asymétrie informationnelle est partiellement relativisée par les connaissances contextuelles du personnel de terrain et par sa capacité accrue à opérer un suivi régulier des projets qu'il finance. Mais chez tous les bailleurs pour lesquels j'ai travaillé ou que j'ai pu côtoyer [DDC, Union européenne, AFD, etc.], la décision finale de financement est effectuée au niveau du siège.

Donc, la structure et le fonctionnement des instances en charge de la définition du volume et de l'orientation géographique et stratégique de l'aide d'un pays ou d'un ensemble de pays, représente un obstacle à la capacité du gouvernement bailleur de prendre des décisions bien informées et donc rationnelles du point de vue des objectifs de développement. Ce contexte qui combine un fort pouvoir sur les ressources financières [ArM] et un accès limité à l'information [A], n'est donc particulièrement favorable à la définition de stratégies de développement qui fasse sens par rapport à un contexte donné.

3.2.3. L'espace comme ressource et le capital spatial

L'objectif principal d'un gouvernement bailleur est de sécuriser son espace de dépendance : son territoire national. C'est l'espace qu'il est en charge de gouverner et sur lequel il déploie son autorité. Celui sur lequel vit la population à laquelle il doit rendre des comptes. Dans un contexte de mondialisation, il doit pour cela se projeter hors de ses frontières pour assurer le maintien de son autorité, du niveau de vie de sa population, et donc de sa propre légitimité aux reines du pays. Il est donc amené à s'engager dans de multiples relations avec les acteurs extérieurs à ses frontières [acteurs étatiques ou non], notamment sous la forme de relations politiques, diplomatiques, économiques ou stratégiques. Dans ces relations, c'est avant tout la maximisation du gain individuel [l'État en question] qui guide les décisions et les stratégies. Le territoire est donc le principe structurant principal de ses actions. L'aide au développement n'échappe pas à cette logique. Les relations de l'État donateur, dans le cadre de l'aide, peuvent donc raisonnablement être modélisées sur la base des principes de rationalité économique et politique tels qu'énoncés par exemple dans la théorie des jeux. Certains plaideront que cette affirmation doit être relativisée, du fait des objectifs d'entraide et de solidarité entre les peuples dont l'aide au développement est porteuse. Peut-être, mais ce qui est sûr, c'est que ce triste constat s'est vérifié au Laos à chaque fois qu'un État a été en position de donateur dominant. Mais les retombées positives de l'aide pour le pays donateur sont concrètes : elle permet en effet d'améliorer les relations entre deux pays ; de faciliter l'intégration sur de nouveaux marchés ; de renforcer le rayonnement international de l'État donateur ; de nouer des alliances stratégiques [par exemple parvenir à des accords sur des votes à l'ONU]. De plus, l'aide a aussi vocation à justifier certains aspects de la politique internationale auprès des citoyens.

En termes de capital spatial par rapport à l'aide internationale, l'État donateur dispose d'une certaine mobilité. Il a accès direct aux différentes échelles de gouvernance, de par sa participation aux instances internationales. Ainsi, le Japon, premier donateur au Laos, dispose d'un droit de vote de 7,4 % à la Banque Mondiale [contre 0,04 pour le Laos]. Il peut mobiliser des réseaux pour pousser son

agenda en finançant des organisations, ou en nouant des alliances de bailleurs pour accroître son influence. Si les relations avec le pays hôte ne se passent pas comme il le souhaite, il peut aisément réallouer ses ressources ailleurs. Enfin, il peut décliner ses interventions à différentes échelles, selon sa stratégie : la communauté, quand il s'agit de court-circuiter le gouvernement local ; le bassin versant, quand il s'agit de promouvoir ses investissements hydroélectriques ; les massifs forestiers pour assurer l'achat de crédit carbone, etc.

Type d'acteur pour l'accès aux ressources financières et informationnelles dans le système de l'aide au développement au Laos					
Ressources financières	ArM				
Ressources informationnelles	A ou AM dans sa version territorialisée				
Type d'acteur en termes de capital spatial et d'espace-ressource					
	Champ des opérations				
Principe structurant		Lieu	Territoire	Réseau	Échelle
	Lieu				
	Territoire				
	Réseau				
	Échelle				

Figure 20: *Synthèse de l'analyse relationnelle des bailleurs de fonds au Laos*

3. 3. Société civile des pays donateurs

En théorie, dans un système démocratique, les populations ont un droit de regard sur les décisions prises par leur gouvernement. Mais finalement, ce droit est très peu exercé dans le cas de l'aide au développement. L'on entend bien des critiques sur l'aide au développement dans les médias, dans les discussions de tous les jours, ou dans les milieux académiques. Mais à notre connaissance, l'histoire internationale est exempte de cas de manifestations populaires, de demande de référendum, de groupes d'actions, de motions de censure visant à infléchir les politiques de l'aide du gouvernement national. Dans le cas de la Suisse, cette politique de l'aide vient parfois sur le terrain de la démocratie directe et des votations populaires pour en demander l'augmentation ou la conditionnalité, comme avec la récente initiative dite Ecopop d'inspiration malthusianiste qui souhaitait lier l'aide à des quotas de financements pour la réduction de fécondité aux Suds.

Cela peut en partie s'expliquer par plusieurs facteurs : les retombées (positives comme négatives) de l'aide sont localisées hors de l'espace de dépendance des populations. À ce titre, elles suscitent moins d'intérêt que bien d'autres décisions politiques qui ont une influence directe sur les conditions du quotidien des populations et des entreprises. Ce sont donc ces dernières qui suscitent davantage d'intérêt sur la scène nationale. À l'exception des organisations et des individus qui en font partie, l'aide au développement ne présente pas non plus d'opportunité particulière pour les acteurs locaux à étendre ou de renforcer leurs espaces

d'engagement. Ces deux facteurs se traduisent par un manque d'intérêt pour la question de la part de la majorité des citoyens qui sont amenés à faire des choix d'opportunités dans leurs considérations, voire leurs combats. Enfin, un troisième facteur est celui de la relative ignorance de la nature et des modalités de l'aide au développement que l'on rencontre fréquemment chez les personnes qui ne s'y intéressent pas particulièrement. Les mécanismes de redevabilité et de transparence peuvent ainsi très bien être en place, sans pour autant être exploités à leur plein potentiel.

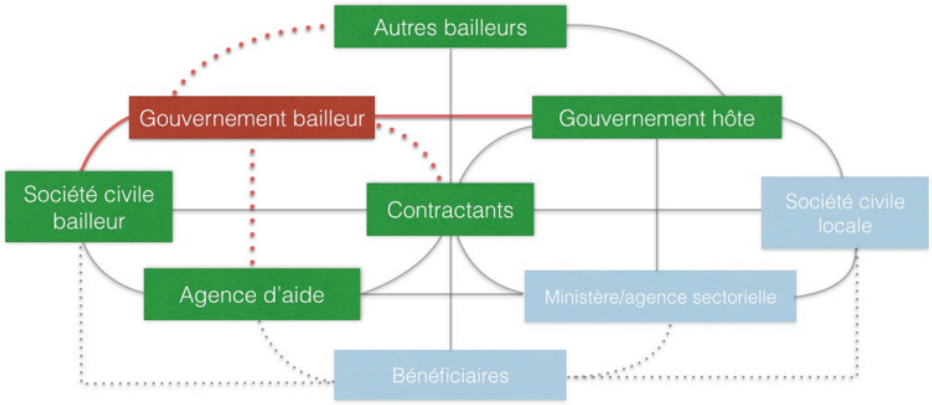


Figure 21: *Schéma relationnel du point de vue du gouvernement du bailleur*

Il n'existe pas de lien direct entre le gouvernement émetteur, et les agences sectorielles du pays hôte, la société civile locale et les bénéficiaires finaux. En matière de redevabilité, le seul acteur contraignant serait la société civile du pays émetteur, qui n'est habituellement pas très réactive sur les questions liées à l'aide internationale, et chez qui on observe de manière générale une très faible connaissance du secteur de l'aide (Czaplińska 2007).

3. 4. Les banques multilatérales de développement

Dans la configuration développementaliste, les bailleurs multilatéraux occupent une position sensiblement différente à celle de leurs homologues bilatéraux. Cette différence est particulièrement saillante en matière d'ancrage territorial. Si, comme les bilatéraux, ils peuvent avoir une représentation physique dans le pays d'intervention, leurs espaces de dépendance sont plus vagues, puisqu'ils ne peuvent être circonscrits aux limites d'une entité administrative étatique spécifiques. Dans ce cas-là, la distance entre les bénéficiaires des interventions et la société civile des pays contributeurs est encore plus importante, puisque ces dernières n'ont d'autres moyens de pression à disposition que s'en prendre à leur propre gouvernement, dont les moyens d'action sont limités pour infléchir les orientations de l'institution en question. Les institutions multilatérales sont ainsi des organisations relativement indépendantes des diktats des états contributeurs individuels. Néanmoins, ces instances sont encore largement soumises aux volontés de la poignée des pays les plus puissants, que ce soit à travers le droit de veto de la liste limitée des États membres du conseil de sécurité, ou du système de vote de la Banque Mondiale qui est proportionnel à la contribution financière

des pays membres. Sous couvert de multilatéralisme, c'est donc ici aussi la loi du plus fort qui prévaut, limitant le pouvoir décisionnel des États considérés comme bénéficiaires de l'aide, dont on peut s'attendre à ce que les contributions soient largement inférieures à celles des pays donateurs.

Les bailleurs multilatéraux comptent dans leurs rangs les acteurs les plus influents et dotés de la plus grande capacité normative au sein du système de l'aide, en particulier la Banque Mondiale, qui continue à être le principal pourvoyeur d'idées sur le développement (Molle 2008, p.144 ; McFarlane 2006 ; Mehta 2001 ; Singh 2009). Certains comme Annisette (2004) parlent même d'hégémonie intellectuelle et financière de la banque au sein du système de l'aide. Entre les Nations Unies et les banques de développement, les agences multilatérales président ou coprésident près de la moitié des groupes de travail intersectoriels du mécanisme de la table ronde (voir figure ci-dessous).

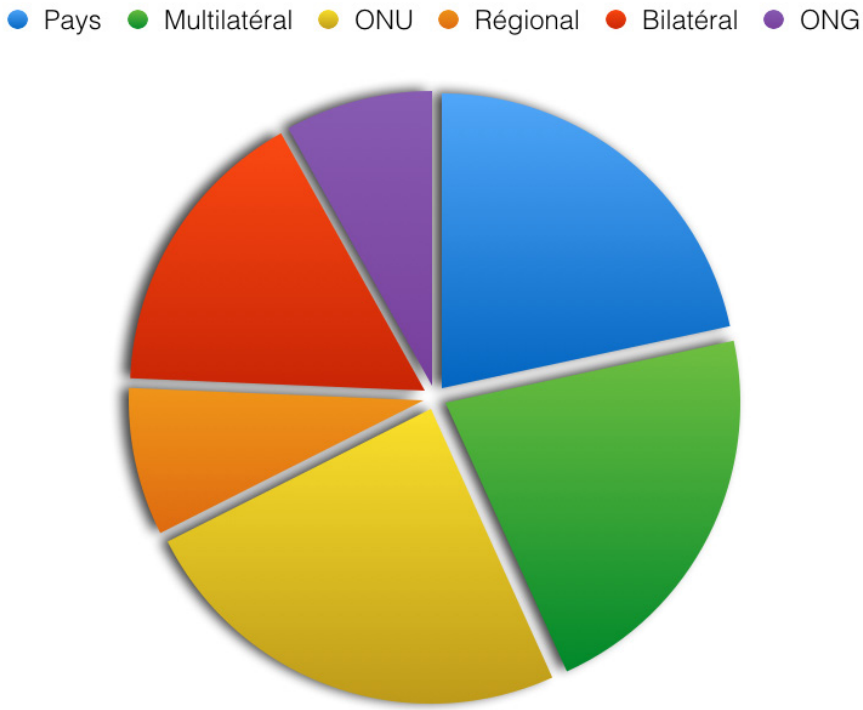


Figure 22: *Coprésidence des groupes de travail thématiques par catégorie d'acteur (www.rtm.org.la)*

3.4.1. La Banque Mondiale au centre de l'échiquier

À elle seule, la Banque Mondiale produit jusqu'à 500 articles scientifiques, livres, rapports et fiches techniques chaque année. Elle dispose d'une bibliothèque ouverte en ligne qui permet l'accès à l'ensemble de ces produits. Ces documents sont également disséminés massivement à travers son vaste réseau de plus de 100 bureaux nationaux, sa participation active à des centaines d'évènements

nationaux et internationaux, ses collaborations avec des revues scientifiques, et ses milliers d'interventions. Entre 1997 et 2002, la banque a dépensé USD$ 283 millions pour ses activités de recherche, et opéré un changement stratégique majeur en se repositionnant en Banque du savoir (Mehta 2001). Comme le constatent Banerjee et ses collègues dans leur analyse scrupuleuse de production de savoir de la banque, la littérature pratique beaucoup l'autoréférence, outrepassant les cercles académiques, et se montre particulièrement prosélyte (Banerjee et al. 2006).

Au Laos, la Banque Mondiale est le bailleur multilatéral dont les contributions sont les plus importantes, devançant la Banque asiatique du développement, le Programme des Nations unies pour l'environnement, le Programme des Nations unies pour l'alimentation, et l'UNICEF (Ministry of Planning and Investment, Government of the Lao PDR 2015). Elle occupe également une position stratégique centrale dans les mécanismes de gestion et de coordination de l'aide, comme en témoigne par exemple sa surreprésentation dans la présidence de groupes de travail intersectoriels.

La Banque Mondiale dispose d'un capital spatial presque complet. Ses actions et son influence couvrent l'ensemble des relations sociospatiales du cadre LTRE.

En termes de champs des opérations, la Banque Mondiale s'investit dans l'ensemble des catégories sociospatiales, notamment de la façon suivante :

Elle opère dans des lieux spécifiques, tels que les sites de construction des infrastructures, les espaces de vie des communautés cibles des programmes de réduction de la pauvreté, les espaces fonctionnels des activités économiques tels que les sites industriels programmes, et, depuis son adoption de la nouvelle économie géographique officialisée dans son rapport sur le développement du monde de 2009, les lieux qu'elle juge à fort potentiel de développement, tels que les espaces urbains fortement connectés.

En travaillant majoritairement à l'échelle nationale, elle opère aussi dans les limites des cadres territoriaux établis et de leurs réplications aux niveaux infranationaux. C'est notamment le cas de tous les projets de renforcement de capacités institutionnelles nationales, de l'appui aux politiques macroéconomiques, du travail des contingents de consultants qu'elle emploie pour appuyer la révision des lois et des institutions du pays. Bien que la plupart des activités concrètes et des flux financiers liés à ce type de programme soient principalement concentrés en capitale, c'est bien le territoire tout entier qui est considéré comme champs des opérations.

La Banque opère également au sein de réseaux globaux et localisés. La Banque Mondiale est probablement l'acteur qui jouit de la plus grande quantité et de l'intensité la plus forte de connexions au sein et au-delà du système de l'aide. Les réseaux deviennent le champ des opérations dès lors que la Banque travaille, souvent implicitement, à étendre son influence pour que ses manières de faire et de penser le développement fassent autorité au sein du système, en imposant minutieusement ses cadres de référence, son régime de vérité, et l'ensemble des pratiques qui en découlent. La Banque joue sa partition dans les cadres réticulaires également quand elle noue des alliances stratégiques avec des acteurs

qui ont pu par le passé exprimer des critiques virulentes à l'encontre de ses politiques jugées technocratiques et insensibles aux sorts des populations locales et de leur environnement. Ainsi, depuis les années 1980, la Banque Mondiale a multiplié les collaborations avec des ONG humanitaires ou environnementalistes, des centres de recherche, des consultants. En les intégrant dans son réseau, en leur donnant la possibilité de faire entendre leur voix, la Banque Mondiale peut parvenir à désamorcer une partie de ces critiques. Pour Goldman (2005), La Banque a rétabli sa légitimité en s'engageant proactivement dans la production d'études et d'évaluations des impacts environnementaux et sociaux. Pour ce faire, elle a tissé des liens plus denses avec des ONG du nord en les impliquant dans les évaluations et la définition de standards. Ce faisant, elle accroît sa légitimité en s'alliant à ces acteurs mêmes qui faisaient jadis partie de la contestation.

Enfin, la Banque Mondiale opère également dans le cadre d'échelles spécifiques. Dans le cas du Laos, plusieurs types d'échelles fournissent le cadre d'action des différents programmes de l'institution : les échelles environnementales, lorsque les interventions sont articulées dans les cadres des bassins versants, des hotspots de biodiversité, ou de différents écosystèmes. Des échelles politiques également, lorsque ses programmes et ses stratégies se déclinent au niveau de régions économiques institutionnelles. Enfin, les stratégies de la Banque Mondiale ne peuvent être pleinement comprises sans considération pour les articulations multiples entre ses différentes échelles d'intervention, de la plus locale à la plus globale, puisque plus que tout autre acteur du système, elle en couvre exhaustivement l'ensemble du spectre.

Du point de vue des principes structurants également, la Banque parvient à jouer de l'ensemble des dimensions sociospatiales disponibles, et de les mobiliser au gré de ses priorités stratégiques.

Le lieu est le principe structurant des programmes incluant des composantes de développement local, tels que le Fonds de la réduction de la pauvreté au Laos par exemple (voir Chapitre 6), et qui vise explicitement les lieux de la pauvreté. Dans ce type d'approche, le village ou le groupe de villages (Kumban) est considéré comme l'unité atomique du processus de réduction de la pauvreté, à partir duquel un effet boule de neige ou tache d'huile peut permettre une diffusion par le bas des conditions permettant aux populations de se développer. En imposant le village comme principe structurant des stratégies d'interventions, un acteur tel que la Banque Mondiale peut poursuivre plusieurs objectifs stratégiques :

1. Parvenir à outrepasser les cadres rigides imposés par un État autoritaire tel que celui du Laos et atteindre directement les populations, avec des coûts de transaction plus limités.
2. Démontrer auprès des réseaux activistes globaux que les sommes engagées par la Banque bénéficient directement aux populations, et ce faisant, prévenir les critiques potentielles quant à l'utilisation inefficace des budgets de développement des États contributeurs.
3. Parvenir à décliner certains principes de l'outillage conceptuel du développement actuel devenus incontournables, en particulier les principes de participation publique, qui sont nettement plus difficiles à mettre en œuvre aux

échelles auxquelles le gouvernement est plus fortement présent.

Le territoire national demeure le principe structurant central pour les interventions de la Banque Mondiale, dont l'objectif ultime des interventions est d'influer positivement l'évolution macroéconomique du pays, et la mise en place d'un contexte national qui permette l'adoption des principes du néolibéralisme et l'intégration dans l'économie mondiale. Dans un contexte tel que celui du Laos, le territoire comme principe structurant des interventions et des stratégies de la Banque Mondiale est observable par plusieurs aspects : 1) en charge du calcul annuel de l'indice de développement humain, la Banque Mondiale est aujourd'hui devenue le principal fournisseur et diffuseur de données sur le développement des pays. À travers son portail de données ouvertes, la Banque met ainsi à disposition du public des centaines d'indicateurs de développement, qui sont tous compilés et agrégés au niveau national. Le territoire national est donc l'unité géographique de base pour l'analyse des problèmes et des progrès du développement. Or, même un taux de croissance à deux chiffres peut se traduire au niveau infranational par l'exacerbation des inégalités, ou par des externalités environnementales et sociales importantes, qui ne sont pas reflétées par un tel niveau d'agrégation. 2) En fixant les objectifs de développement au niveau national, la Banque établit un ordre d'importance dans la définition de l'intérêt public. Elle parvient donc à justifier la dégradation des conditions de vie des populations directement impactées par certaines externalités de ses programmes en les mettant en perspective avec les intérêts nationaux. Dans le cadre des délibérations sur la construction du barrage Nam Theun 2 au Laos, les membres du conseil des directeurs de la Banque Mondiale ont souvent fait appel à cet argumentaire pour soutenir leur initiative en rappelant que le sort des populations ne pourrait être amélioré en l'absence d'une croissance économique au niveau national (Goldman 2004). Dans ce cas-ci, la stratégie de la Banque Mondiale rejoint donc celle de l'État laotien. Elle privilégie le territoire au lieu, condamné au sacrifice pour des intérêts supérieurs qui le dépasse. Elle fournit la base de justification des politiques de déplacement des populations ou de dégradation de certains environnements au nom du développement.

La Banque Mondiale est elle-même un nœud dans des réseaux multiples. En tant qu'institution, elle se définit donc par le principe structurant du réseau. Tout d'abord, elle est membre du groupe des Nations unies pour le développement et du groupe de la Banque Mondiale des Nations unies. Elle est elle-même constituée de deux institutions : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui a 188 États membres et l'association internationale de développement, qui en a 172. La Banque Mondiale naît donc de la mise en réseau de ces États autour d'objectifs communs. Ce sont les normes et les rapports de pouvoir au sein de ce réseau qui déterminent le fonctionnement de l'institution, en particulier les droits de vote, qui sont attribués proportionnellement aux contributions financières des États membres. Les États-Unis à eux seuls détiennent 15,85 % des votes, suivis du Japon (6,84 %), de la Chine (4,42 %), de l'Allemagne (4 %), de la France et de l'Angleterre (3,75 % chacune). Le Laos, lui, dispose de 0,04 % ! Depuis sa création, la Présidence du groupe a toujours été attribuée à un américain, selon une entente tacite qui attribue la présidence du Fonds Mo-

nétaire International à un Européen. La Banque Mondiale, c'est aussi un réseau international d'experts, de consultants, de centres de recherche, de revues académiques, d'organisations partenaires et d'États bénéficiaires de ses dons et de ses prêts. Ses interventions dans un pays tel que le Laos sont donc déterminées par les besoins spécifiques que la Banque, à travers son prisme analytique, juge prioritaires, et la capacité de l'institution à mobiliser les ressources adéquates en interne, ou par le biais de ses États membres.

Les différentes interventions de la Banque Mondiale sont articulées autours d'échelles spécifiques, dont la définition et la délimitation, qui se font parfois sur des bases douteuses, influent grandement sur le contenu, les intervenants, les bénéficiaires et les résultats des programmes. En ce sens, la définition des échelles d'intervention privilégiées est un principe structurant majeur. La Banque fait partie de ces rares acteurs à être doté d'une capacité à opérer sur l'ensemble du spectre scalaire, du local au global. Mais les échelons intermédiaires ne sont pas limités aux différents niveaux administratifs. Ils incluent également l'introduction des nouvelles échelles du développement durable, tels que les écosystèmes ou les systèmes socioécologiques. Au Laos, la Banque Mondiale a adopté un portefeuille scalaire fort diversifié : des communautés bénéficiaires des programmes de développement local à l'appui aux structures décentralisées, en passant par le bassin versant et les bassins de biodiversité. Comme nous l'avons développé dans le cadre théorique, l'émergence d'une nouvelle échelle n'est jamais neutre et exclusivement basée sur des critères scientifiques. La capacité à contrôler et manipuler les flux d'informations, et la façon dont les histoires sont reformulées aux différentes échelles est un élément essentiel des politiques et stratégies spatiales et un instrument de domination (Lebel et al. 2005) largement utilisé par la Banque Mondiale au Laos (Goldman 2005). En vertu de sa stratégie globale, les stratégies locales de la Banque doivent se décliner au niveau régional. Une régionalisation de type institutionnelle l'aurait toutefois mise en compétition directe avec la Banque asiatique du développement et son initiative du grand Mékong. Par conséquent, la Banque a opté pour une définition de la région sur la base du bassin du Mékong. Mais une telle régionalisation, basée strictement sur les limites physiques d'un système hydrographique l'aurait mise face à la difficulté de devoir y intégrer la Chine, où le Mékong prend sa source. Le cas de la gestion de l'eau est particulièrement intéressant dans cette perspective. Il y a en effet une pluralité de Mékongs (le fleuve, le(s) bassin(s) versant(s), la région) au même titre qu'il y a plusieurs eaux (comme écosystème, comme source d'énergie, comme ressource naturelle) (Sneddon & Fox 2006 ; Sneddon et al. 2002). Dans ce contexte, et en jouant sur ces multiplicités intrinsèques à la ressource, la banque a donc créé sa propre région, qui repose en partie sur des critères géophysiques, tout en s'en écartant sur les aspects qui ne conviennent pas à l'institution. C'est donc en quelque sorte un cas d'école de la politique des échelles théorisée en géographie humaine.

L'adoption des nouvelles échelles de gouvernance socio-environnementale comme principe structurant des interventions a un impact considérable sur leur contenu, les paradigmes d'action qui les sous-tendent, et les interlocuteurs auxquels elles donnent une voix dans les processus de concertation. Non seulement

la Banque Mondiale, de par son influence importante sur le système de l'aide, parvient à institutionnaliser ces échelles, à les rendre incontournables pour les États emprunteurs et les agences de développement, mais en plus, elle est la principale productrice de connaissances et de normes pour leur mise en application. Aujourd'hui au Laos, une majorité des fonds investis par les banques de développement sont soumis à des clauses de conditionnalité environnementales. Ce faisant, la Banque Mondiale intensifie la pression sur les États emprunteurs pour établir ou restructurer leurs agences environnementales et leurs régimes de gouvernance des ressources naturelles.

Le cas du barrage Nam Theun 2 s'étend bien au-delà du simple projet hydroélectrique. C'est un projet qui mobilise l'ensemble des forces vives du gouvernement, et qui s'attaque à une refonte considérable du système légal, fiscal, et de la gestion des ressources naturelles du Laos, conditions fixées pour l'octroi du prêt et des garanties auprès des investisseurs privés. En adoptant l'échelle du bassin versant, la banque définit également les modalités et les participants de la concertation publique et des mécanismes participatifs qui doivent être mis en place dans le cadre du projet. Ce sont ainsi les acteurs situés géographiquement au sein du bassin versant qui sont consultés. Les limites physiques du bassin opèrent de facto une ségrégation entre le dehors et le dedans, entre les voix qu'il convient d'écouter et celles qui n'ont pas leur mot à dire. Or, l'application de l'échelle du bassin sur une telle problématique revient à opérer une simplification spatiale des ramifications du projet, à opter pour une vision limitée à la stricte ressource en eau, quand bien même d'autres réalités y sont directement connectées. Il y a une disjonction spatiale entre l'incidence spatiale directe du projet et ses retombées globales. Si ce sont les populations locales qui sont en première ligne des externalités négatives (déplacement forcé, altération des moyens de subsistance, dégradation des écosystèmes), c'est à d'autres niveaux que se situent les retombées positives : l'énergie est principalement produite pour la Thaïlande voisine. Les revenus générés par le barrage sont reversés au niveau national, ou capitalisés par les investisseurs détenant des parts dans le capital, et dont la plupart sont basés hors du territoire laotien (ex : Électricité de France [EDF], qui détient 40 % des parts).

Il est difficile de caractériser de manière explicite l'espace de dépendance de la Banque Mondiale en tant qu'organisation. On ne peut pas le limiter à la localisation physique de l'institution — dont le siège est basé à Washington — ou de ses bureaux nationaux dans différents pays. On pourrait alors plutôt considérer que son espace de dépendance est global, puisqu'au final, le mandat de l'institution financière consiste à atteindre deux objectifs globaux : éradiquer la grande pauvreté, et créer les conditions pour une plus grande équité (World Bank, 2014). Dans cette perspective, les espaces de dépendance et d'engagement se rejoignent pour former un même ensemble.

Mais il est possible de donner une autre lecture à la situation : la Banque mondiale comme espace d'engagement, ou comme un outil de conquête des espaces d'engagement pour les différents acteurs du système de l'aide. En effet, l'organisation est une arène dans laquelle les différents acteurs (États membres) exercent leur influence respective (votes, contribution financière, production de

savoir et d'information, etc.), dans l'objectif de promouvoir leurs propres intérêts : sécuriser leur espace de dépendance ; c'est à dire, dans la plupart des cas, le pays qu'ils représentent. La Banque peut être donc considérée sous deux angles. Celui de sa propre spatialité, et celui de son instrumentalisation par les membres qui la composent, dans leurs propres stratégies spatiales.

Au final, le double objectif de la Banque Mondiale, explicité plus haut, oriente la plupart de ses actions concrètes vers les pays les moins développés, où l'on retrouve les phénomènes de pauvreté et d'inégalité à une fréquence et une intensité plus importante. D'une certaine manière, l'existence de pays moins développés justifie l'existence même de l'institution.

Dans ces espaces globaux de la pauvreté et des inégalités, la Banque n'a néanmoins pas le monopole de l'espace d'engagement, qu'elle doit partager avec les autres acteurs du développement, notamment dans un contexte d'émergence de nouvelles banques multilatérales qui viennent contester sa toute-puissance, telles que la nouvelle banque de développement des BRICS dont la création est menée par la Chine.

Son espace d'engagement global fournit aussi le cadre d'action pour les réseaux d'activisme qui viennent la contester sur ce terrain, en mobilisant les problèmes locaux que génèrent ses politiques et interventions et les cadres de références globaux du développement durable dont elle a elle-même fortement contribué à l'émergence et à la diffusion. Comme nous l'avons vu plus haut, le cas de la définition de la région du Mékong pour la stratégie de la Banque Mondiale de manière à éviter la concurrence avec la Banque asiatique du Développement, la Chine et la Commission du Mékong, témoigne bien de la capacité de la banque à instrumentaliser les dimensions sociospatiales à son avantage. La banque est capable de jouer sur tous les fronts : bien que le territoire reste son terrain de prédilection, elle parvient à en dépasser les limites en déclinant ses interventions dans le cadre spatial des lieux, des échelles, et en mobilisant les réseaux nécessaires pour que son expertise fasse autorité. Elle influence les gouvernements pour que leur gestion du territoire institutionnalise ces cadres d'interventions en envoyant des cohortes de consultants dont les termes de référence sont formulés en conséquence, et qui fournissent l'expertise technique pour la révision des lois, des politiques, des régimes institutionnels et des modes d'intervention. La flexibilité dont elle jouit en partie du fait de son capital spatial lui donne même les moyens de parvenir à transformer les différentes sources de protestation que ses actions engendrent pour asseoir encore davantage son autorité. Ainsi, la banque s'est emparée des principes de participation publique exigée par les réseaux transnationaux de la société civile, et est devenue l'un des principaux producteurs de savoirs et de connaissances sur la question. Non seulement elle a adopté ces principes, mais elle est parvenue à se positionner en acteur clé de la définition des bonnes pratiques en la matière. Le virage opéré à la fin des années 1980 pour se positionner en « banque du savoir » (Goldman 2005), en particulier dans le « développement vert » lui a permis de développer un corpus scientifique dont l'ampleur est inégalée. En offrant aux consultants des salaires élevés, le prestige individuel qu'apporte une collaboration avec elle, des opportunités de recherche et d'accès au terrain inégalées, la banque est un employeur

extrêmement attractif pour les professionnels du développement. Certains sont donc prêts à accepter les termes de référence extrêmement contraignants qui définissent leur mandat, en particulier les clauses de confidentialité et d'exclusivité sur les données et les résultats produits (Goldman 2001; Baird 2014). De plus, les prestations demandées aux consultants sont généralement caractérisées par une segmentation des tâches qui empêche toute vision globale d'une intervention, et par une temporalité restreinte, qui pousse les investigateurs à privilégier les résultats immédiats. Les clauses d'exclusivité permettent également à la banque de s'approprier les résultats des enquêtes, voire même, dans certains cas recensés, de les modifier considérablement sans que les consultants n'aient leur mot à dire (Goldman 2001; Baird 2014). De par sa compétitivité sur le marché du travail, la banque parvient donc également à faire rentrer dans ses rangs chercheurs et consultants qui sont prêts au sacrifice déontologique au profit d'un mandat avec l'organisation.

À travers son pouvoir normatif, elle parvient à créer le cadre de référence pour la définition des problèmes publics. Principale source de données sur le développement des pays, elle fournit également les informations nécessaires à l'analyse des problèmes. Enfin, de par sa capacité à produire du savoir qui fait autorité, elle parvient également à imposer ses solutions aux problèmes identifiés et mesurés sur la base du savoir et des informations produits en interne.

La Banque Mondiale constitue donc ce que l'on pourrait considérer comme un idéal type de l'acteur ArM, et ce sur les trois dimensions analytiques mises en avant dans ce travail : les ressources informationnelles, financières et spatiales. De plus, dans son cas, le « r » ne peut être limité à la notion d'accès à la technicité comme c'est le cas pour la plupart des autres acteurs du système de l'aide. En effet, non seulement la banque a un accès privilégié à la technicité ; c'est elle qui est en grande partie à l'origine de la formulation des critères de définition. Dans le cas de larges projets qu'elle finance qui sont souvent d'une grande complexité, elle jouit donc d'un différentiel technique qui rend ses contributions en savoir et en expertise parfaitement indispensable, ce qui lui permet d'outrepasser notamment l'influence de l'État emprunteur dans la définition des modalités d'intervention. Il n'est donc pas étonnant de voir le rôle prépondérant qu'elle joue dans le paysage de l'aide au Laos. Elle représente l'acteur le plus représenté dans les mécanismes de la table ronde. Grâce à cet accès aux ressources, elle est à l'origine de la redéfinition des politiques publiques dans des domaines aussi divers que la fiscalité, la gestion des ressources naturelles, le système de suivi et d'évaluation, et les différentes spatialités de l'action gouvernementale.

Pour représenter la position de la Banque Mondiale dans l'octangle relationnel, nous avons opté pour la mettre au centre, à la place de ce qui est normalement celle du contractant. Dans les projets de la banque, les contractants sont recrutés sur la base de termes de référence extrêmement restrictifs et compartimentés, ce qui a pour effet de limiter grandement leur capacité d'action. Contrairement à bon nombre de bailleurs multilatéraux, la Banque Mondiale est souvent simultanément en position de financier et d'exécutant. Une position au centre nous paraît donc mieux à même de représenter ce rôle central. Dans cette position centrale, la Banque jouit d'une asymétrie de pouvoir (en termes ArM) avec

l'ensemble des acteurs avec lesquels elle interagit. Le gouvernement hôte ne peut accéder aux ressources financières qu'en se pliant aux exigences et aux conditionnalités de la Banque, et à la forme de technicité qu'elle promeut. Les contractants sont contraints par les limites strictes des termes de références de leurs contrats. Les populations bénéficiaires ne sont consultées qu'au stade de la mise la préparation et de la mise en œuvre des interventions, en fonctions des cadres de consultations fixés par la Banque. Les agences sectorielles sont parfois contraintes à une refonte en profondeur de leur façon de fonctionner pour accéder aux financements. La société civile laotienne est quasi inexistante. Le pouvoir des gouvernements bailleurs est limité à leur quota de votes au sein de l'organisation. Et les autres bailleurs n'ont pas leur mot à dire sur les actions de la Banque Mondiale, sans compter que celle-ci est la principale productrice des modalités d'interventions auxquels ils font eux-mêmes appel dans leurs propres stratégies. Enfin, la société civile internationale dispose de moyens d'actions qui ont parfois démontré une grande efficacité pour infléchir sur les stratégies de la Banque Mondiale, mais cette dernière a su apprendre de ses erreurs, et intégrer de manière préventive ces éventuelles critiques.

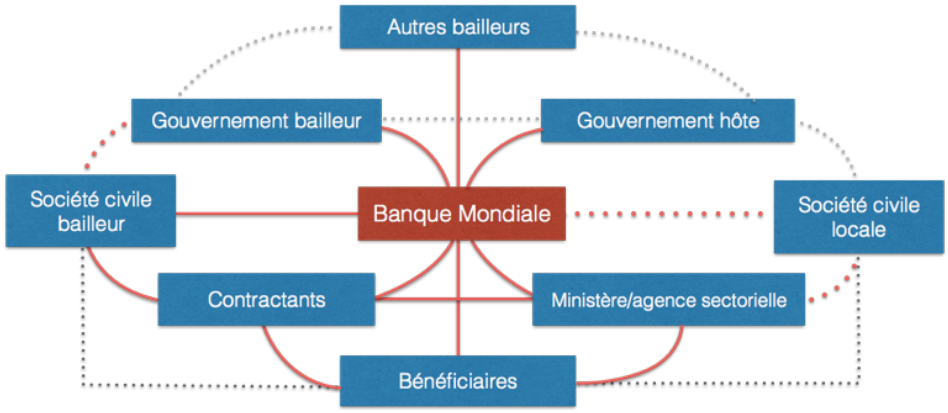


Figure 23: *Schéma relationnel du point de vue de la Banque mondiale*

Le pouvoir de la Banque Mondiale n'est toutefois pas absolu. Il est sans cesse contesté. Le gouvernement du Laos ne lui obéit pas au doigt et à l'œil. Il fait même preuve d'une grande résilience, et les réformes démocratiques anticipées se font encore attendre. Mais cette partie nous a permis de démontrer que la Banque Mondiale jouit d'un pouvoir important dans le système de l'aide au Laos. Ce n'est pas une découverte, certes. La littérature regorge de travaux aboutissant à la même conclusion. Ce que nous avons tenté d'apporter ici, c'est un cadre conceptuel qui permette d'en décrypter les logiques, les mécanismes et surtout les dimensions spatiales. À travers l'analyse de cas du Fonds de réduction de la pauvreté, nous verrons comment elles se mettent à l'œuvre dans le cas d'un projet spécifique.

3. 5. Les contractants (exécutants)

La catégorie des contractants est celle qui rassemble la plus grande diversité d'acteurs de l'octangle. Les contractants peuvent en effet désigner des ONG, des organisations locales, des organisations internationales, des consultants individuels ou groupés en firme, des acteurs du secteur privé, des organismes de recherche, des organisations gouvernementales, etc. Elle peut par ailleurs inclure des acteurs qui sont représentés aussi ailleurs dans l'octangle. Par conséquent, il serait impossible de dresser un inventaire critique exhaustif de l'ensemble des configurations possibles. Nous concentrerons donc sur trois types d'acteurs qui nous semblent incontournables : les ONG, les agences onusiennes et les consultants.

Les Organisations non gouvernementales (ONG)

Bien que leurs contributions financières ne soient en rien égales à celles d'organismes tels que la Banque Mondiale ou certains bailleurs multilatéraux, les organisations non gouvernementales sont un élément important du système de l'aide au Laos, et répondent à des logiques qui sont fort différentes de celles des bailleurs de fonds ou des gouvernements hôtes.

Au Laos, le système politique est extrêmement contraignant pour les ONG locales, dont la modeste marge de manœuvre vient encore d'être réduite par un décret ministériel de 2015. Leur rôle dans le système de l'aide du pays est donc anecdotique. Par conséquent, nous nous concentrerons ici sur les ONG internationales. À l'heure actuelle, on compte une centaine d'ONG internationales au Laos (INGO network 2015). Ces structures sont de taille variable, opèrent dans des secteurs divers, et dépendent de mécanismes de financement différents. Le tableau à la page suivante récapitule les plus grandes ONG internationales du pays en termes d'engagement financier.

Le tableau indique clairement la forte domination des grandes ONG anglo-saxonnes (Angleterre, Etats Unis et Australie), en termes de volumes financiers en particulier, qui représentent plus de la moitié des entrées. La Suisse, la Norvège et la France sont représentées deux fois chacune dans le classement. Enfin, seule une ONG lao est présente en 14ème position. Mais bien qu'elle soit enregistrée au Laos, Village Focus International fonctionne de manière similaire aux ONG internationales. Elle est dirigée par un américain. Les cinq membres du board sont aussi de la même origine. La plus grosse ONG en termes de financements et de collaborateurs est World Vision, souvent considérée comme la plus importante ONG au niveau mondial. C'est une organisation chrétienne, qui dépend en grande partie de financements émanant de donateurs privés de la communauté régionale. La majeure partie des financements qu'elle reçoit est pour son programme de parrainages d'enfants. Quatre ONG du classement sont spécialement dédiées aux enfants (Plan, Child Fund, Save the Children, Room to Read). Certaines ONG ont une orientation thématique forte. C'est le cas de Mine Action Group (MAG), qui travaille exclusivement sur la problématique des mines et des munitions non-explosées, et de Handicap International, qui concentre ses activités sur l'appui aux personnes porteuses de handicaps. Il y a ensuite les grandes ONG généralistes, qui travaillent sur le développement local, comme

Care, Welhungehilfe, la Croix Rouge, Oxfam, Helvetas, Norwegian People's Aid et Netherlands Development Organization, et déploient leurs actions sur des thématiques diverses, telles que la sécurité alimentaire, le développement agricole, la santé, la gestion des catastrophes, ou encore l'eau et l'assainissement. Les ONG qui ne sont pas représentées dans ce classement disposent de budgets annuels inférieurs à 800 000 dollars, et sont généralement présentes au Laos sur la base d'un unique projet.

Organisation	Budget moyen/an	Au Laos depuis	Employés nationaux	Employés internationaux	Pays d'origine
World Vision	15'000'000	1991	300-450	6-10	USA
Save the Children	6'000'000	1988	100-120	6-10	Angleterre
Mine Action group	5'000'000	1994	250-300	6-10	Angleterre
Room to read	4'000'000	2005	70-100	1-5	USA
Plan International	4'000'000	2007	70-100	1-5	Angleterre
Norwayan People's aid	4'000'000	1997	300-450	6-10	Norvège
Health Poverty Action	3'300'000	1994	30-50	1-5	Angleterre
Care International	3'200'000	1992	100-1200	6-10	Australie
Netherlands Development Organisation	3'000'000	1995	20-30	6-10	Hollande
Handicap International	3'000'000	1996	100-150	6-10	Belgique
Helvetas	3'000'000	2001	30-50	1-5	Suisse
Oxfam	2'500'000	1989	30-50	1-5	Angleterre
Croix Rouge Suisse	2'000'000	1988	20-30	1-5	Suisse
Population Services International	2'000'000		50-70	1-5	USA
Welthungerhilfe	1'500'000	1993	15-20	1-5	Allemagne
Village Focus International	1'000'000	2001	60-70	1-5	Laos
Norwayan Church Aid	1'000'000	1993	1-5	1-5	Norvège
Croix Rouge Française	1'000'000	2002	1-5	30-50	France
Child Fund	1'000'000	2009	1-5	30-50	Australie
GRET	800'000	2004	10-20	1-5	France

Figure 24: *Les 20 plus grandes ONG au Laos (compilé à partir des données du INGO network)*

Au-delà de ces aspects, un axe de différenciation des ONG important à prendre en compte est celui des sources de financements sur la base desquelles elles opèrent. En effet, les mécanismes de financement des ONG sont globalement de deux ordres : les fonds attribués par les différents bailleurs institutionnels ou privés (ex. : la Fondation Bill et Melinda Gates); les fonds propres, c'est-à-dire les financements que l'ONG mobilise soit par des campagnes d'appel au don in-

dividuel, soit par des activités génératrices de revenus (mandats de consultance, vente de biens, dispense de formations, etc.). Le degré de dépendance envers les bailleurs institutionnels constitue un indicateur de la marge de manœuvre de l'ONG dans le choix de ses stratégies et de modes d'interventions. Les grandes ONG anglo-saxonnes telles que Save the Children ou World Vision ont développé des compétences extrêmement pointues et rémunératrices en lever de fonds, et parviennent à s'affranchir en partie des contraintes imposées par les bailleurs. D'autres sont totalement dépendantes des financements institutionnels, et se voient contraintes, pour assurer leur survie organisationnelle, à se plier sans condition aux exigences des bailleurs. Au cours des années que j'ai passées dans des ONG de taille moyenne (Action Contre la Faim, Croix-Rouge internationale), largement dépendantes des financements publics, j'ai eu l'occasion d'assister à un très grand nombre de décisions stratégiques prises sur la base de ces contraintes, parfois en opposition flagrante avec le mandat initial ou les stratégies spatiales ou thématiques des organisations qui m'employaient. Cela peut se traduire par des choix de sites d'interventions qui ne sont pas jugés prioritaires, ou par l'ouverture vers des thématiques nouvelles par opportunisme financier.

Au-delà de ces aspects, un axe de différenciation des ONG important à prendre en compte est celui des sources de financements sur la base desquelles elles opèrent. En effet, les mécanismes de financement des ONG sont globalement de deux ordres : les fonds attribués par les différents bailleurs institutionnels ou privés (ex. : la Fondation Bill et Melinda Gates) ; les fonds propres, c'est-à-dire les financements que l'ONG mobilise soit par des campagnes d'appel au don individuel, soit par des activités génératrices de revenus (mandats de consultance, vente de biens, dispense de formations, etc.). Le degré de dépendance envers les bailleurs institutionnels constitue un indicateur de la marge de manœuvre de l'ONG dans le choix de ses stratégies et de modes d'interventions. Les grandes ONG anglo-saxonnes telles que Save the Children ou World Vision ont développé des compétences extrêmement pointues et rémunératrices en lever de fonds, et parviennent à s'affranchir en partie des contraintes imposées par les bailleurs. D'autres sont totalement dépendantes des financements institutionnels, et se voient contraintes, pour assurer leur survie organisationnelle, à se plier sans condition aux exigences des bailleurs. Au cours des années que j'ai passées dans des ONG de taille moyenne (Action Contre la Faim, Croix-Rouge internationale), largement dépendantes des financements publics, j'ai eu l'occasion d'assister à un très grand nombre de décisions stratégiques prises sur la base de ces contraintes, parfois en opposition flagrante avec le mandat initial ou les stratégies spatiales ou thématiques des organisations qui m'employaient. Cela peut se traduire par des choix de sites d'interventions qui ne sont pas jugés prioritaires, ou par l'ouverture vers des thématiques nouvelles par opportunisme financier.

Le cadre régulateur imposé par le gouvernement rend le travail des ONG de plus en plus difficile. Lorsque je suis arrivé au Laos en 2012, il régnait même un climat de peur, suite à l'expulsion de la chef de mission d'Helvetas pour des propos jugés inacceptables par le gouvernement, et par l'enlèvement à un poste de

police, en plein jour, de Sombath Somphone, représentant charismatique et tête de proue de la timide société civile laotienne. Le gouvernement du Laos semble en effet de plus en plus réticent à voir les ONG se déployer sur le terrain, quand d'autres acteurs avec des financements bien plus importants proposent leur soutien sans qu'il ait à supporter le discours souvent critique des ONG sur les questions des droits de l'homme ou de la liberté d'expression. Cette marginalisation se fait également sentir dans les mécanismes de coordination de l'aide, notamment le processus de la table ronde. Seules deux ONG sont en effet nommées à la coprésidence des groupes de travail sectoriel (Care et Save the Children), et seuls trois représentants du INGO network sont conviés à participer aux réunions annuelles de la table ronde, où leur participation est cadrée et limitée à la possibilité de poser deux ou trois questions aux panellistes.

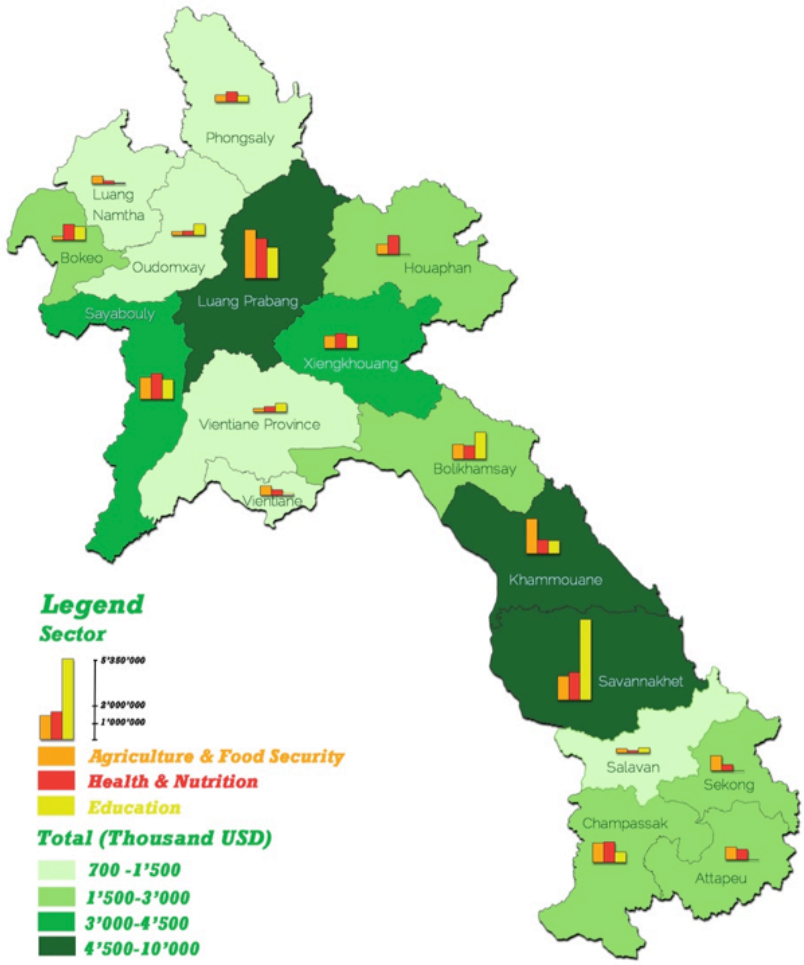


Figure 25: *Répartition de l'aide des ONG par province au Laos en 2013 (INGO network 2015)*

En règle générale, et à part les plus grandes ONG, ce type d'organisation concentre la majeure partie de ses efforts au niveau local. Rares sont celles, qui comme Save the Children ou la Croix-Rouge française, s'aventurent dans l'arène des politiques publiques et de l'appui institutionnel.

En tant qu'exécutant des financements des bailleurs de fonds, l'ONG est généralement en position centrale de l'octangle relationnel. Elle est en lien direct avec les bénéficiaires au cours de la mise en œuvre des activités, et lors des éventuels processus participatifs qui mènent à la définition des besoins et de la stratégie d'intervention. Si l'ONG ne travaille pas sur ses fonds propres, ces exercices de participation publique sont alors limités au cadre thématique fixé par le bailleur de fonds. Ainsi, ce ne sont pas les besoins et les priorités absolues qui sont analysés à travers le processus participatif, ce sont les besoins et priorités qui s'inscrivent dans le cadre thématique et conceptuel de l'appel d'offres du bailleur. Si les bénéficiaires peuvent donc faire résonner leurs voix, celle-ci n'est entendue et prise en compte qu'en ce qu'elle répond aux questions qui lui sont imposées par le haut.

L'ONG est également en contact direct avec la (ou les) agence(s) d'aide. C'est notamment avec elle que l'ONG signe le contrat de financement. C'est donc une relation non seulement fonctionnelle, mais aussi légale et contraignante. Les clauses du contrat fixent notamment les mécanismes de suivi et d'évaluation, la forme et la fréquence des rapports financiers et narratifs, les clauses de visibilité du bailleur que l'ONG doit respecter, les modalités de gestion financière et administrative.

Dans bien des cas, l'ONG n'est en rapport direct avec le gouvernement laotien au niveau central que de manière très ponctuelle. Tout d'abord, c'est de lui que l'ONG doit obtenir le permis d'opérer dans le pays. Une permission spécifique doit ensuite être obtenue pour chaque nouveau projet, avec la validation des autorités locales et centrales. Selon les principes de la Déclaration de Vientiane, tout projet doit s'inscrire dans les stratégies de développement de l'État laotien. Lors de la validation du MoU, l'ONG doit envoyer le document de projet au Ministère des Affaires étrangères ainsi qu'à l'agence sectorielle concernée, qui peuvent alors émettre des demandes de modifications. Les directives du gouvernement sur le travail des ONG contient également des clauses sur la répartition budgétaire, notamment que les frais de structure ne doivent pas dépasser 30 % du budget total de l'intervention. Grâce à ces dispositifs, le gouvernement est donc en mesure d'influer sur le contenu des projets des ONG. En transformant l'obtention de permis d'opérations en véritable parcours du combattant, le gouvernement s'assure un contrôle sur ces acteurs jugés trop subversifs. Néanmoins, les professionnels des ONG sont habitués à travailler dans des contextes difficiles, et ne manquent pas d'imagination pour slalomer entre ces éléments de contraintes pour parvenir à leurs fins. Ainsi, il est fréquent que les frais occasionnés au niveau du siège de l'ONG (salaires des expatriés, frais de gestion, couverture d'une partie des salaires des équipes du siège) n'apparaissent pas dans les documents de projets soumis au gouvernement, ce qui permet d'augmenter la part relative du budget dédiée aux activités. La formulation des moyens d'intervention peut également être faite de manière à s'assurer que l'on évite les critiques, en adoptant un dis-

cours compatible avec celui des autorités.

Par les ONG des relations entre les sociétés civiles des pays bailleurs et d'intervention peuvent théoriquement être établies. Mais du fait du muselage de la liberté d'expression au Laos et du manque d'intérêt pour les questions de développement international dans les pays donateurs, il est fort rare que ces relations se matérialisent. C'est pourquoi nous les avons laissées en pointillés. Par contre, les relations avec les réseaux globaux de société civile sont plus fréquentes, et les ONG en sont des membres actifs et influents. Les stratégies des ONG sont souvent largement inspirées des débats qui s'y déroulent, et reflètent au moins en théorie les questions de justice sociale et environnementale, d'égalité des genres, ou de développement durable.

Dans la configuration d'une intervention spécifique, l'ONG peut également rentrer en relation avec d'autres bailleurs ; que ce soit pour obtenir des fonds qui visent à combler des besoins que le projet en question ne peut accommoder, ou pour assurer des synergies ou des formes de collaborations. Mais, hormis dans le cas de consortiums de bailleurs sur une thématique donnée, ces relations sont avant tout optionnelles, et laissées au bon jugement de l'ONG.

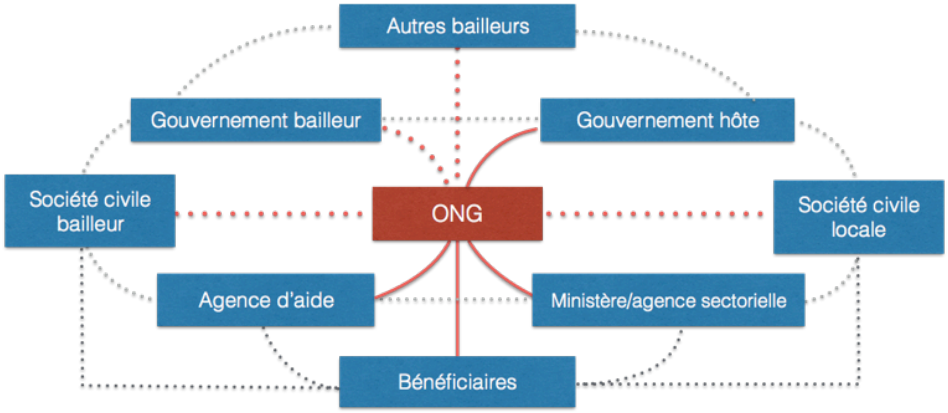


Figure 26: *Schéma relationnel du point de vue des ONG*

Cette caractérisation des réseaux de relations dans lesquelles une ONG évolue nous indique que la position de centralité a deux conséquences opposées : d'une part, l'ONG est coincée entre les exigences du bailleur, les besoins des communautés, et les attentes du gouvernement hôte et de ses agences sectorielles. Dans ce contexte, la formulation de projets est un exercice périlleux qui implique de concilier des priorités et des attentes qui peuvent diverger, et même être contradictoires. D'autre part, cette centralité donne à l'ONG un pouvoir considérable sur les mécanismes de circulation de l'information entre ces différentes entités, dont elle devient le rouage principal. Du côté du gouvernement laotien, l'ONG expérimentée peut formuler les choses d'une manière qui soit acceptable. Envers le bailleur, elle peut proposer une analyse des besoins qu'il ne sera pas en mesure de vérifier du fait de sa distance au terrain et aux bénéficiaires. Et comme l'ensemble de l'évaluation d'impact du projet est généralement de la responsabilité de l'ONG, elle sera à même de sélectionner ou de filtrer les informa-

tions pour s'assurer qu'elle ne soit pas menacée. De nombreux bailleurs exigent des évaluations externes en fin de projet. C'est alors des consultants qui sont déployés sur le terrain. Mais généralement, c'est l'ONG qui est en charge de la définition des termes de référence de la mission et du paiement des honoraires. Elle dispose donc de moyens importants pour en influencer les résultats.

Le champ d'action privilégié de la plupart des ONG, au Laos comme ailleurs, c'est le **lieu**. La niche que les ONG occupent dans le système de l'aide, c'est l'intervention qui vise explicitement les bénéficiaires sur le terrain. Alors que des organismes tels que la Banque Mondiale ou les agences des Nations unies consacrent une bonne partie de leurs efforts sur l'accompagnement des États dans leurs politiques de développement au niveau national, les ONG occupent le terrain. L'unité d'analyse et le cadre spatial de la mise en œuvre des interventions sont résolument ancrés dans le local. À ce titre, les objectifs spécifiés dans les cadres logiques sont moins ambitieux que ceux de leurs homologues, et sont souvent accompagnés d'une mention géographique : améliorer les conditions d'accès à l'eau **dans le district de**… Leur proximité au terrain leur donne un avantage comparatif sur les autres acteurs du système, et il n'est pas rare que des organismes tels que les Nations unies fassent appel à leurs compétences pour mettre en œuvre les composantes communautaires de leurs programmes par ailleurs centrés sur les échelons supérieurs.

Les ONG n'ont généralement que peu de prétention à investir la dimension **territoriale**, du moins au niveau national. Leur existence même est justifiée par les lacunes des autres acteurs à intervenir sur l'ensemble des poches de pauvreté que comprend le territoire. Les ONG ne s'attaquent pas au système. Elles en réduisent les insuffisances et se substituent à l'État là où il est incapable de remplir son mandat. La logique territoriale n'est néanmoins pas totalement absente des activités des ONG, qui, après des décennies de désaveu, recommencent à se tourner vers des approches intégrées, qualifiées aujourd'hui de développement territorial. Ainsi, l'on constate au Laos comme ailleurs la prolifération des processus participatifs qui consistent à appuyer les populations et les autorités locales sur la planification à moyen terme du développement local. L'on voit ainsi se multiplier les plans quinquennaux de développement local, souvent sectoriels, sous l'impulsion de processus tels que les analyses de vulnérabilité et de capacités, ou les diagnostics ruraux rapides. Dans ces pratiques, on se cale sur les unités territoriales du village ou du district pour développer des plans d'action intégrés. Mais, enchaînées dans des logiques sectorielles du « projectorat », il est rare que les ONG puissent à elles seules répondre à l'ensemble des problématiques soulevées, et souvent, ces bonnes intentions restent lettre morte.

Les ONG sont également des acteurs qui sont impliqués activement dans les logiques **réticulaires.** Le succès et la croissance d'une ONG sont en partie fonction de sa capacité à s'intégrer dans des réseaux de financements, dans des communautés épistémiques transnationales (Bebbington 2003; Katz & Anheier 2005; Rohrschneider & Dalton 2002; Taylor 2004), et parmi les pays bénéficiaires. Ils dépendent de sa capacité à jouer sur ses propres avantages comparatifs, dont le développement et l'affirmation nécessitent une compréhension fine du fonctionnement et des attentes des autres acteurs du système. À l'heure actuelle,

les bailleurs de fonds poussent les ONG à travailler en consortium dans les pays ciblés. Si cette dimension réticulaire semble plus abstraite du point de vue des opérations du terrain, elle l'est beaucoup moins dès lors que l'on interagit avec les employés du siège. Lors d'une mission de consultant que j'ai effectuée pour la Croix Rouge française au Laos pour le développement d'une proposition de projet, le siège nous a imposé une collaboration avec la Croix Rouge allemande, en guise de réciprocité suite à leur invitation à joindre un consortium aux Philippines. Lorsque j'arguais que, dans ce cas précis, la collaboration ne faisait aucun sens, le siège me fit comprendre que les enjeux étaient situés ailleurs, et que je n'avais pas mon mot à dire. Le partenariat qui en a résulté correspondait donc à des éléments extra territoriaux, dont le Laos n'était qu'une pièce parmi d'autres. En travaillant pour les ONG, j'ai toujours été très surpris de constater la différence de vision entre le terrain et le siège, et souvent été frappé du niveau d'abstraction auquel ce dernier procède à ses analyses.

		Champ des opérations			
Principe structurant		***Lieu***	***Territoire***	***Réseau***	***Échelle***
	Lieu	Développement à base communautaire	Développement local intégré ; planification.	Remontées des informations (capitalisation des leçons apprises, problématiques locales)	Développement communautaire, gestion des écosystèmes.
	Territoire	Intégration verticale du lieu dans les processus de planification au niveau district ou province ; mise à l'échelle	Développement territorial (ex. : renforcement de capacités des autorités locales ; planification et gestion du territoire)	Construction ou promotion d'alliances ou de réseaux de territoires	
	Réseau	Télescopage par le haut de modèles génériques de développement local sur les spécificités locales	Mise en réseau des lieux constituants d'un territoire : télescopages par le haut de modèles de gouvernance territoriale	Nouer alliances ; Se positionner dans le réseau ; influencer le paradigme ; lobbying et plaidoyer	Télescopage par le haut de modèles de gouvernance des nouvelles échelles de gouvernance
	Échelle	Intégration du lieu dans des échelles écologiques ou sociales	Renforcement des capacités des autorités locales en gestion des nouvelles échelles de gouvernance (processus participatifs, gestion bassin versant, etc.)	Promotion d'échelles de gouvernance ; Mise en réseau d'acteurs opérant aux mêmes échelles (ex. : communautés épistémiques)	Développement communautaire ; Développement ou protection des échelles écologiques de gouvernance ; intégration verticale et horizontale des échelles.

Figure 27: *Synthèse Lieu Territoire Réseau Echelle des ONG*

Les ONG sont également des acteurs capables d'opérer à différentes **échelles.** À l'heure du développement participatif, c'est clairement l'échelle communautaire qui a pris le dessus. Sans que personne ne sache vraiment la définir, la communauté est devenu l'élément atomique des efforts de développement des ONG. La communauté étant souvent définie par une appartenance à une même portion

d'espace terrestre (le village, le quartier, la ville) la dimension scalaire se superpose (ou rentre en collision) ici quelque peu avec celle du lieu. Les ONG environnementalistes, quant à elles, opèrent dans d'autres échelles qui conviennent mieux à leur secteur d'intervention : aire protégée, écosystème, bassin versant, etc. Dans un contexte comme celui du Laos, il est capital pour une ONG qui souhaite remplir la mission qu'elle s'est fixée de parvenir à contourner subtilement le gouvernement. Le fait de privilégier ces échelles intermédiaires, qui ne correspondent à aucun des échelons administratifs officiels, représente donc une forme de garantie d'indépendance relative.

Du point de vue des principes structurants, maintenant, le **lieu** aussi est le pilier central. C'est autour des réalités perçues de ce lieu que les interventions sont conçues et mises en œuvre. L'objectif ne pouvant être le développement du territoire national, pour d'évidentes raisons de faisabilité, c'est donc le renforcement, l'intégration, la protection du lieu spécifique de l'intervention qui représente l'objectif ultime. Mais, dans biens des cas, c'est une acception bien pauvre du concept de lieu qui est adoptée du fait du prisme sectoriel qui tend à occulter certaines dimensions au détriment d'autres. Ce n'est pas le lieu, complexe et multidimensionnel, qui est le principe structurant ; ce sont les caractéristiques de ce lieu qui répondent à la problématique d'intervention fixée par le haut.

3. 6. Le « consultanat » du Laos

Alors que les critiques des approches par projets battent leur plein, et que le discours dominant fait l'apologie des approches programmatiques et intégrées, il est des plus surprenant de constater dans la pratique, c'est bien le phénomène inverse qui se déroule souvent, avec des activités au sein de projets ou de programmes qui se détachent de leur tronc commun pour prendre la forme d'unités presque indépendantes les unes des autres. En effet, contraintes de réduire leurs effectifs, les agences onusiennes et certaines grandes ONG se positionnent de plus en plus en intermédiaire entre les bailleurs de fonds et les agences de mises en œuvre et les consultants indépendants qu'elles commissionnent pour exécuter des volets spécifiques des programmes pour lesquelles elles ont obtenu du financement. Au moment même où j'écris ces lignes, j'effectue un mandat de consultant pour l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dans le cadre de la mise en place d'un vaste projet d'adaptation aux changements climatiques. Le projet comprend trois composantes bien distinctes. Pour chacune d'elles, une équipe de consultants a été mobilisée, sans pour autant que ne soit établi le moindre contact. À de nombreuses reprises, je me suis donc vu refuser des entretiens avec certains acteurs clés, car ils avaient déjà rencontré les autres équipes. Aucun système d'échange d'information n'a été mis en place. Comme nous le verrons plus en détail dans la partie analytique de ce travail, ce phénomène est encore plus frappant dans les imposants projets d'aide à plusieurs dizaines de millions de dollars qui ont cours actuellement au Laos, et qui atteignent un niveau de fragmentation interne tout à fait remarquable.

En plus des consultants individuels, l'évolution de nombres de bailleurs de fonds vers des systèmes d'appel d'offres internationaux pour la mise en œuvre de leur projet a permis la multiplication de grandes entreprises internationales de consul-

tants, qui viennent donc faire concurrence aux acteurs traditionnels du secteur que sont les ONG et les agences internationales. Cet accroissement sensible du rôle des consultants (individuels et firmes) dans le paysage contemporain de l'aide au développement me semble être l'une des caractéristiques les plus intéressantes de l'évolution actuelle, et pourtant pratiquement pas documentée dans la littérature académique. C'est l'émergence d'un consultanat du Laos : quand les territoires de l'aide se transforment en royaume des consultants. Au-delà de la fragmentation qui s'opère, c'est tout un nouveau champ de métiers qui s'est ouvert, avec ses codes, ses critères, son marché, ses valeurs propres. Un monde de prestation de service. De marchandisation de l'expertise, qui a toujours été présent, certes, mais qui prend aujourd'hui une tout autre ampleur.

Le consultant est une espèce à part dans la typologie des acteurs du développement. Une espèce de mercenaire des métiers du développement. Il incarne la flexibilité la plus absolue en matière d'emploi, puisqu'on le convoque à la tâche, et que l'on se défait de ses services dès lors que celle-ci est achevée. Payé à la tâche, généralement sur la base d'un taux journalier, contraint à une productivité à court terme, le consultant est le roi du copié-collé. Il passe d'un pays à l'autre sans que l'on ne lui donne le temps nécessaire d'en comprendre les particularités, et se voit donc bien souvent contraint à répéter les mêmes formules qui ont fait son succès ou celui de ses congénères. Par conséquent, et bien que cela n'ait été guère étudié pour l'instant, le rôle des consultants dans « l'épidémiologie des concepts » me semble tout à fait central, comme vecteur de diffusion entre différents lieux. Cette focalisation sur la tâche, sur le résultat immédiat d'un travail souvent effectué dans l'urgence, est un frein considérable au développement d'une vision panoptique des tenants et aboutissants des opérations de développement dans lesquelles elles s'insèrent. Cette compilation revient donc au final à l'agence mandataire du consultant, pour autant qu'elle en ait la capacité.

Le consultant s'inscrit indéniablement dans une logique économique pour assurer sa propre subsistance (Mosse 2013). Son revenu est fonction directe de l'obtention de mandats. Il ne dispose généralement ni de droit aux congés payés ni d'assurance chômage. Dès lors, il est incité à ménager sa réputation, à donner pleine satisfaction au mandataire. Si j'échoue à obtenir le financement pour lequel on m'a engagé, je prends le risque de m'attirer une mauvaise réputation, et ainsi de compromettre ma capacité à obtenir d'autres contrats dans le futur. L'incitation majeure du consultant se trouve donc bien là : fournir à l'employeur le résultat qu'il attend. La prise de risque est donc difficile à accepter. Bien entendu, certains employeurs sont prêts à prendre une certaine part de risque dans la conception d'un projet, par exemple pour défendre des idées ou des principes. Mais en l'absence d'une discussion claire à ce sujet, le consultant essaiera toujours de maximiser ses chances de succès dans l'entreprise qui lui est confiée.

Dans la géométrie du pouvoir au sein du système de l'aide, l'avantage du consultant est sa maîtrise de l'information. Il jouit d'un accès direct aux informations de première main sur les projets et sur la réalité des terrains d'intervention. De par son positionnement du côté de ceux qui détiennent les ressources, le consultant dispose également d'un pouvoir supérieur à celui des populations bénéficiaires, qui n'ont pas d'accès direct aux décideurs. Ceci a deux effets importants

: d'abord, grâce à l'asymétrie informationnelle qui joue en sa faveur par rapport au fonctionnement du projet ou de la tâche qui lui est confiée, il sera incité (et pas obligé, bien sûr) à fournir des informations qui plaisent au bailleur. En l'absence de mécanismes de contrôle adéquats, ceci peut donc amener à pérenniser des approches, des projets ou des activités inefficaces, voire même néfastes. Deuxièmement, dans l'optique de pérenniser son emploi, le consultant sera incité à maintenir un maximum de contrôle sur le projet, à se rendre indispensable, en quelque sorte, plutôt qu'à essayer d'en transférer les rennes aux acteurs locaux.

De la gouvernance à la gouvernementalité : reconnaître la multiplicité des acteurs et de leurs finalités dans le système de l'aide. Conclusion de l'analyse actorielle.

Par souci de rester dans des proportions convenables, nous n'avons pas pu décrire ici l'ensemble des acteurs et de leurs interactions mutuelles. Le tableau ci-dessous propose néanmoins une synthèse de la position de chaque acteur par rapport à tous les autres, sous le prisme de la typologie ArM, adaptée de Raffestin. La lecture du tableau doit se faire en horizontal (le contenu de chaque cellule correspond à la position de l'acteur dans la première colonne du tableau, par rapport à celui de la colonne correspondante). Les cases turquoise vides indiquent une absence de relation directe entre deux acteurs.

Ressources financières

	Bénéficiaires	Gouvernement Hôte	Bailleurs bilatéraux	Société civile bailleurs	ONG	Banque Mondiale	Consultants
Bénéficiaires		A	A		A	A	
Gouvernement Hôte			Ar		Ar	Ar	
Bailleurs bilatéraux	ArM	ArM		ArM	ArM		
Société civile bailleurs							
ONG	ArM	ArM	Ar			Ar	ArM
Banque Mondiale	ArM	ArM	Ar				ArM
Consultants	ArM	ArM	Ar		Ar	Ar	

Ressources informationnellesn des projets

	Bénéficiaires	Gouvernement Hôte	Bailleurs bilatéraux	Société civile bailleurs	ONG	Banque Mondiale	Consultants
Bénéficiaires		AM	AM		AM	AM	AM
Gouvernement Hôte			A		A	A	A
Bailleurs bilatéraux	Ar	ArM		ArM	Ar		Ar
Société civile bailleurs					A	A	
ONG	ArM	ArM	ArM	ArM			
Banque Mondiale	ArM	ArM	ArM	ArM	ArM		ArM
Consultants	ArM	ArM	ArM		ArM	ArM	

Figure 28: *Synthèse des relations entre les acteurs de l'aide*

Le premier tableau indique que de manière générale, les acteurs dominants sur la question de l'accès aux ressources financières sont les acteurs internationaux. L'on voit également que les bénéficiaires sont en position défavorable dans la majorité de leurs relations. La société civile n'est connectée à aucun autre acteur. Le gouvernement hôte, quant à lui, est soit déconnecté, soit en position d'accès à la technicité, mais pas à la matière.

Le second tableau porte sur l'accès aux ressources informationnelles, en particulier la circulation de l'information sur les projets. Comme le précédent, il montre la position dominante des acteurs internationaux, notamment la Banque Mondiale, les ONG, les consultants. Les bailleurs de fonds occupent également une position privilégiée, mais sont souvent contraints à devoir passer par d'autres intermédiaires pour accéder à l'information. Les bénéficiaires, eux, disposent de l'information de première main, mais pas des moyens de la faire circuler ou de la technicité pour l'utiliser dans leurs propres stratégies.

Nous avons vu également que, par leurs pratiques, leurs stratégies, les finalités qu'ils poursuivent et leurs caractéristiques propres, les acteurs de l'aide ont des rapports différenciés aux dimensions sociospatiales. Ces rapports sont souvent multiples, multiformes et complexes et ne peuvent être cantonnés à une unique dimension. L'application du cadre TLRE, proposé par Jessop et ses confrères, à l'analyse relationnelle du système de l'aide permet de proposer une caractérisation avancée de la spatialité des acteurs, qui rende compte des différentes configurations possibles. En développant le concept de capital spatial introduit timidement par Jacques Lévy, nous avons tenté de comprendre les capacités qu'ont les acteurs à évoluer dans les quatre dimensions du cadre TLRE pour sécuriser leur survie dans le système et atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Plus qu'un objectif de recherche en soi, l'analyse TLRE des acteurs de l'aide constitue un point de départ qui permet de développer par la suite des questionnements spécifiques. C'est donc avant tout un modèle exploratoire. x

En nous concentrant sur un nombre important d'acteurs, nous avons pris le parti de privilégier l'exhaustivité typologique à l'analyse en profondeur de chacun des cas. Nous avons par exemple limité l'analyse à une grille bidimensionnelle (champ des opérations – principe structurant), alors que dans la partie de cadrage théorique, nous avons défendu l'idée selon laquelle les configurations des relations sociospatiales peuvent se décliner en plus de dimensions. Mais si l'analyse reste relativement superficielle, elle nous permet néanmoins de démontrer la diversité actorielle qui caractérise le système de l'aide. Elle nous permet également de démonter que cette diversité ne se limite pas aux dimensions institutionnelles, mais qu'elle est aussi ancrée dans des logiques résolument spatiales, ce qui est rarement abordé dans les analyses traditionnelles de l'aide. Le constat de cette diversité de moyens et de finalités suggère qu'une analyse fine de l'aide au développement ne peut raisonnablement faire l'économie des relations de pouvoir entre les acteurs. De même, les extrants du système de l'aide ne peuvent être compris et gérés qu'au prix de la reconnaissance explicite de la diversité, et des potentielles conflictualités ou incompatibilité entre les différents objectifs que poursuivent les acteurs qui constituent le système.

4. Le contexte de développement du Laos

Les rapports, données et autres documents sur l'état du développement au Laos sont monnaies courantes et largement disponibles sur Internet. Il ne nous semble donc pas nécessaire de faire l'inventaire des chiffres qui nourrissent les différents index à disposition. Dans cette partie, qui vise à caractériser le contexte de développement, il nous semble plus approprié de nous intéresser aux tendances de fond, et de proposer une lecture spatialisée de la mutation des territoires du pays, en particulier des campagnes, puisqu'elles constituent l'environnement de la vie de la majeure partie de la population, et la cible privilégiée des interventions de l'aide internationale. Nous nous intéresserons tout d'abord à l'expansion considérable des investissements privés suite aux réformes économiques, en mettant en avant les problématiques nouvelles qu'elles engendrent dans le contexte spécifique d'un pays pauvre, à faible niveau d'éducation, et administré d'une main de fer par un régime autoritaire. Nous verrons ensuite en quoi la grande diversité des systèmes socioécologiques qui forment son paysage constitue un défi pour la définition et l'exécution efficaces d'activités d'aide au développement. Enfin, nous clôturerons cette partie en formulant une méthodologie d'analyse spatiale de la glocalisation différenciée des campagnes laotiennes, en nous appuyant sur la théorie de la campagne globale de Woods (2007). Cet outil a vocation exploratoir nous permettra de resituer l'ensemble des lieux constitutifs du territoire laotien dans une dimension dynamique.

4. 1. Faire du projet au Laos : quelles différences ?

Malgré la forte croissance économique actuelle, le Laos fait encore partie de la liste des Nations Unies des 48 pays les moins développés (UNCTAD 2015). Dans les pays où le cadre institutionnel est bien établi et régulé par des mécanismes de redevabilité clairs et directs, le risque de fragmentation lié à la logique projet semble a priori moins important. Bien que l'on puisse considérer que le sud, avec le « projectorat », ou le nord, avec la « cité par projet », soient tous deux profondément ancrés dans cette logique fragmentaire du problème public et de sa résolution, il semble que la réalité concrète dans la mise en œuvre de projets varie considérablement selon que l'on se situe dans un contexte ou dans l'autre. Sans prétendre être exhaustifs, nous proposons ici quelques éléments clés de cette différenciation contextuelle, qui illustrent bien certains défis fondamentaux de l'efficacité de l'aide au développement dans un contexte tel que celui du Laos.

4.1.1. Données et connaissances des territoires

Comme nous l'avons déjà développé dans les chapitres précédents, la complexification croissante des territoires à l'heure de la Mondialisation présente un défi constant pour les décideurs et les planificateurs, qui sont sans cesse confrontés à la nécessité de trancher entre différentes options de développement parfois contradictoires. Dans une recherche de durabilité du développement, ces compromis ne peuvent être trouvés efficacement sans avoir une connaissance approfondie des implications des décisions. La qualité et l'efficacité de la prise de décision deviennent de plus en plus dépendantes de la capacité des décideurs à créer, mobiliser et intégrer des informations intersectorielles. L'accès aux don-

nées et à des informations de qualité n'est pas une condition suffisante pour assurer une prise de décision bien informée, certes, mais tout au moins nécessaire.

La production et l'analyse de bases de données territoriales ou démographiques de qualité sont onéreuses, et reposent sur des capacités techniques et analytiques importantes, qui font parfois défaut dans les pays les moins développés. Bien souvent, les gouvernements des pays récipients sont en effet confrontés à des restrictions budgétaires sévères, qui les forcent à allouer leurs ressources rares aux problèmes de développement les plus urgents, ou à ceux jugés prioritaires par les bailleurs de fonds qui financent certains de leurs programmes. Par conséquent, les données et informations sur le territoire restent souvent lacunaires. Lorsque je travaillais au Mali et au Niger en 2006, par exemple, des données aussi élémentaires que celles du tracé des frontières nationales et des limites administratives n'étaient pas disponibles. Et quelle ne fut pas ma surprise, lorsque j'achetais les fonds de carte topographiques à l'Institut Géographique du Mali, de constater que le pays faisait encore partie de l'Afrique-Occidentale Française, et que la capitale représentée était située à Dakar, soit au Sénégal ! Pas la moindre mise à jour n'avait été effectuée depuis plus d'un demi-siècle. À l'extrême inverse, l'on trouve sur le système d'information du territoire genevois (www.sitg.ch) plus de 700 couches de données géographiques à haute résolution, mises à jour en permanence.

Au même titre que les gouvernements hôtes, leurs partenaires de développement sont confrontés à ce dilemme de la prise de décision dans un contexte de forte incertitude. Devant l'incapacité des pays à produire cette informations, il est d'ailleurs fréquent que ce soient les partenaires de développement eux-mêmes qui s'impliquent dans le financement et l'exécution de campagnes de collecte de données, telles que les recensements de population, les enquêtes sur l'économie des ménages, ou l'usage de technologies de l'information géographique d'analyse environnementale. Au Laos, le dernier recensement de la population (2015), effectué tous les dix ans, a coûté USD 7,8 millions, financé à plus de 70 % par les partenaires de développement (UNFPA 2015). C'est la première fois que le gouvernement participe financièrement à un recensement.

C'est là par exemple l'objectif central des deux projets sur lesquels je travaille actuellement, au Laos et au Myanmar. Decide Info (www.decide.la) est en effet un projet financé par la coopération suisse, qui consiste à soutenir le gouvernement du Laos dans la collecte, l'harmonisation, l'intégration et l'analyse de vastes bases de données nationales. OneMap Myanmar, également financé par la Confédération Suisse, consiste cette fois à mettre en place une plateforme nationale d'informations et de données sur les problématiques foncières et d'accès aux terres. Les deux projets ambitionnent, par une entrée technique, de parvenir à influencer les processus de prise de décision au plus haut niveau, sur la base de l'amélioration des connaissances sur les territoires nationaux. Les deux témoignent des difficultés des gouvernements respectifs à assurer cette partie de leur mandat.

Avec l'avènement des technologies de l'information, ce type de projets de développement se multiplie. Dans le cas du Laos, le projet a largement contribué à améliorer et à démocratiser l'accès aux données, ce qui bénéficie à l'ensemble

des acteurs du développement, gouvernement local inclus. Mais en sous-traitant ce travail aux acteurs de l'aide (bailleurs de fonds, agences de mise en œuvre, experts internationaux), les pays concernés prennent le risque d'une dépendance importante vis-à-vis de l'aide internationale, dont les acteurs se retrouvent dès lors en position de définir les domaines de connaissances prioritaires vers lesquelles il convient de canaliser les financements. Bien entendu, le discours dominant préconise que la conception de projet se fasse en consultation avec les acteurs locaux. Mais comme nous le verrons par la suite à travers le récit critique de plusieurs processus de gestation de projet, les diagnostics initiaux qui mènent à la définition des stratégies d'action sont souvent faits dans l'urgence de la temporalité restreinte inhérente à la logique de projet, et sous l'influence forte des modèles génériques véhiculés par les acteurs globaux.

Dans les faits, cette rareté de l'information présente aussi le risque sévère de se traduire par des stratégies d'interventions mal ciblées tant d'un point de vue thématique que géographique. Même en partant du postulat d'une rationalité décisionnelle des acteurs de l'aide, elle est forcément limitée par un accès très imparfait à une information elle aussi imparfaite. Concrètement, l'accès aux données territoriales a un impact considérable dès la conception du projet, puisqu'il constitue l'une des conditions principales de la formulation du problème initial. Dans un tel contexte, il est évidemment difficile d'identifier précisément la nature, l'intensité et la localisation des problèmes. L'information limitée intervient également comme une contrainte dans l'évaluation des résultats de l'action. Puisqu'on ne connaît pas précisément la situation initiale, comment peut-on mesurer les progrès réalisés ?

Aux problèmes de disponibilité des données et informations pertinentes pour la prise de décision s'ajoute celui de l'accès. Dans de nombreuses situations, les informations restent minutieusement cantonnées aux disques durs ou aux registres papier de ceux qui les détiennent. Si l'on retrouve également cette caractéristique dans bien des pays dits développés, la situation est souvent pire dans les pays où cohabitent une économie déficiente et une gouvernance peu démocratique. Les retours sur expérience des projets tels que Decide Info nous enseignent que cette rétention de l'information peut avoir plusieurs explications qui ne sont pas mutuellement exclusives. Elle peut par exemple trouver son origine dans les insuffisances institutionnelles : manque de clarté des mandats ; absence de mécanismes officiels de partage ; absence d'une législation adéquate. Elle peut également relever du politique : système autoritaire en place qui résulte en une absence volontaire de transparence ou en publication de données volontairement falsifiées (ce qui est apparemment presque la norme au Laos, d'après plusieurs membres du gouvernement interviewés dans le cadre de cette thèse) ; manque de volonté politique ; politique de la commercialisation des données. Elle peut relever de problèmes liés aux individus responsables des données : les données sont perçues comme une ressource permettant d'asseoir une forme de pouvoir individuel et d'obtenir des revenus au sein du système des projets ; compétition entre individus ou organisation. On constate également que le manque de confiance quant à la qualité des données produites est un frein fréquent à leur partage.

Mais le manque de partage de données n'est en aucun cas le monopole des acteurs locaux, comme il est fréquent de l'entendre dire. La logique de « projectorat » est aussi largement en cause : de nombreuses données sont produites dans le cadre de projets spécifiques, financés ou mis en œuvre par la coopération internationale. Il n'est pas rare dans ce cas que les données restent confinées aux membres des projets respectifs. J'ai eu l'occasion d'être confronté à cette situation à de nombreuses reprises, notamment au Laos. J'ai en effet travaillé sur la mise en place d'un inventaire des données disponibles dans le cadre de la mise en place d'une analyse nationale de la vulnérabilité, sur laquelle je reviens dans un chapitre ultérieur. Bien que certaines de ces données aient été produites sur la base de financements internationaux — soit sur l'argent de contribuables australiens dans ce cas précis — et en partenariat avec le ministère en charge, même ces derniers n'avaient pas accès aux données brutes. Il devait se contenter d'une version PDF. Il en va de même pour les données sur l'aide au développement, centralisées par le Ministère du Plan et des Investissements. Ce cas-ci est encore plus absurde, puisque les données sont rentrées dans le système par les partenaires de développement eux-mêmes. Or, Development Gateways, une entreprise américaine qui s'autoproclame à but non lucratif, et qui a bénéficié de financements australiens et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), est la seule a avoir accès à la base de données. Le ministère, pourtant officiellement propriétaire des données, doit se contenter d'y accéder de façon partielle via un portail en ligne, mais ne peut pas gérer la base de données elle-même. Après des mois de requêtes pour obtenir les codes d'accès au serveur, nous ne les avions toujours pas obtenus au moment où j'écris ces lignes.

Enfin, dans le contexte laotien, qui est marqué par une absence totale de transparence politique et par les capacités techniques limitées des autorités locales en charge de la collecte de données, la question de la qualité et de la précision des données est également posée. Plusieurs membres du gouvernement interviewés dans le cadre de ce travail m'ont affirmé tenir deux registres de données séparés : les données brutes issues directement de la collecte, et les données vouées à être partagées hors du gouvernement. D'après eux, ces dernières sont modifiées quand elles ne correspondent pas aux attentes du gouvernement. De même, les expériences d'enquêtes de terrain que nous avons effectuées nous ont montré que la présence quasi systématique d'un représentant du ministère en charge et du chef de village pouvait imposer des réponses censurées aux villageois interrogés. Enfin, les fonctionnaires en charge de la collecte ne sont pas toujours formés de manière adéquate, et les erreurs engendrées peuvent dans ce cas être nombreuses.

4.1.2. Gouverner à distance : rupture de la boucle de rétroaction entre maître d'œuvre et bénéficiaires

Pour qu'un système politique soit équilibré et efficace, il faut à minima qu'il permette aux différents intervenants d'accéder librement à l'information, et qu'il offre des canaux de communications entre les différents acteurs.

> *" The lack of direct information feedback makes foreign aid programmes particularly vulnerable to manipulation of information and facilitates the use*

> *of persuasion as a political instrument in foreign aid, especially because politicians have privileged access to project evaluation information. Only an explicit information feedback mechanism, labeled generically as 'evaluation, can correct information asymmetries in foreign aid" (Gibson et al. 2005 b).*

De manière générale, les pays dits du Nord disposent de systèmes de gouvernance démocratiques dont le fonctionnement peut varier sensiblement d'un contexte à l'autre, mais qui partagent la caractéristique commune de proposer aux citoyens des mécanismes plus ou moins avancés de choix ou de validation de l'action publique. A minima, les différentes élections fournissent un moyen de sélection des orientations générales des politiques publiques, et de sanction des autorités lorsque leurs comportements sont jugés inappropriés, ou que leur programme a échoué. Poussés plus loin, certains gouvernements proposent la possibilité de référendums populaires. Dans un contexte de liberté d'expression, enfin, le droit de grève et de manifestation peut permettre à la société civile d'exprimer des revendications et ses désaccords. À l'exception de la politique étrangère et du commerce international, les politiques publiques se déclinent au sein du territoire national. Grâce aux mécanismes évoqués ici, les populations qui subissent les conséquences des décisions disposent d'un ensemble d'outils qui leur permettent de réagir aux interventions du secteur public comme privé. Les revendications ne sont pas toujours entendues et suivies d'effet, certes. Mais dans un tel contexte, les décideurs sont contraints à un niveau de transparence et de redevabilité envers les citoyens qui assure des incitations à se comporter de manière responsable et adéquate.

Pour qu'un système de l'aide soit fonctionnel de ce point de vue, il faudrait donc que l'information circule librement entre les gouvernements, les bailleurs, les citoyens, et les sociétés civiles des pays respectifs (voir illustration ci-dessous)

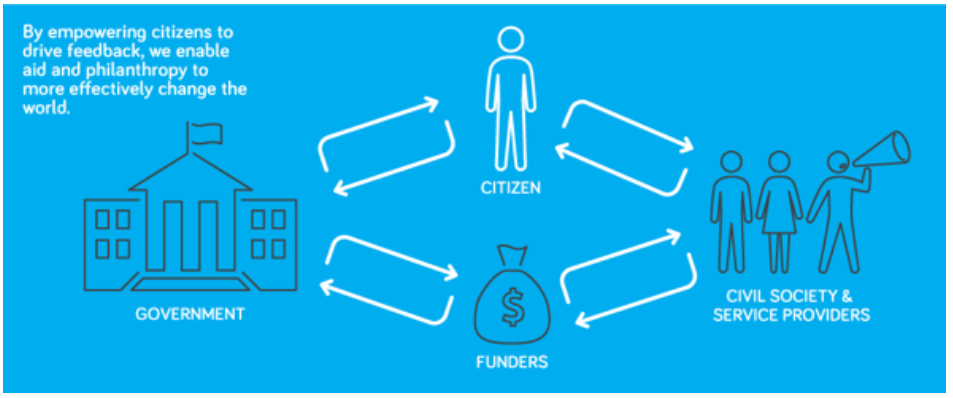


Figure 29: *Illustration de la boucle de rétroaction complète dans le système de l'aide (feedbacks labs 2015)*

Or, dans sa déclinaison laotienne, le système de l'aide introduit deux distorsions majeures dans ces boucles de rétroaction : la première provient du caractère autoritaire du gouvernement local, qui freine grandement la circulation de l'information. La seconde provient de la séparation géographique entre le centre décisionnel des bailleurs de fonds et le lieu de la mise en œuvre.

4.1.3. La surdité d'un État autoritaire

Au Laos, tout élan démocratique est encore sévèrement réprimé par le Parti unique au pouvoir depuis 1975. La liberté de la presse y est inexistante : tous les médias sont aux mains de l'État. Tous les canaux de communications sont muselés. Même pour sortir un album de musique de variété locale, les paroles doivent être soumises au comité de censure du ministère de la Culture avant de pouvoir procéder à l'enregistrement. Compilé par l'unité de renseignement de the Economist, l'index de démocratisation classe le Laos en 157ème position sur 167 pays.

Le système politique du Laos est constitué de 4 composantes principales :

- Le Congrès du Parti, qui est l'organe suprême de prise de décision. Il se réunit tous les 5 ans et fixe les grandes orientations des politiques.
- Le Polit Bureau comprend 11 membres, et est placé sous l'autorité du chef de l'État, le Président de la République. C'est lui qui contrôle tous les aspects des activités et opérations du gouvernement. On estime qu'il est extrêmement puissant et qu'il peut court-circuiter n'importe quelle décision ministérielle s'il le juge nécessaire.
- Le Comité central est l'unité administrative clé du Parti. Il endosse une grande partie des responsabilités quand le Congrès n'est pas en session.
- Les Comités du parti aux niveaux provincial, district et village

Aucun de ces organes n'est élu au suffrage universel. La seule élection ouverte à la population est celle des comités villageois. À cette absence de démocratie s'ajoute la problématique d'un système de clientélisme, profondément ancré dans la culture politique et sociale lao (Stuart-fox 2006). Au sein du gouvernement et du Parti, l'évolution des individus est davantage liée à leur capacité à étendre et consolider leur réseau d'influence qu'à leur compétence professionnelle ou leur mérite. L'échange des faveurs au prix parfois de quelques entorses aux règles de bonne conduite est généralisé. Le critère de mérite révolutionnaire qui faisait autorité dans le passé a été remplacé par la puissance des liens familiaux et claniques (ibidem p. 67).

Dans ce contexte, les relais pour les citoyens pour faire entendre leurs revendications, ou faire valoir leurs droits, sont quasiment inexistants. En gage de bonne intention, le gouvernement a ouvert une ligne verte téléphonique pour communiquer avec l'Assemblée nationale, mais cela a été fait sous influence des bailleurs de fonds dans le cadre de leurs programmes d'encouragement à la bonne gouvernance. Mais il est trop tôt pour en mesurer l'efficacité. Et ce n'est pas l'ouverture d'un microespace de dialogue qui devrait permettre de renverser la situation.

Les éléments de base d'une bonne gouvernance étant absents, la boucle de rétroaction entre citoyens et décideurs est rompue au sein même du territoire national. Or, dans un pays sous perfusion de l'aide internationale, une seconde déconnexion intervient et renforce encore davantage la première

4.1.4. Boucle de rétroaction entre l'aide internationale et ses bénéficiaires.

Depuis l'indépendance du Laos, l'aide internationale a représenté jusqu'à 80 % des investissements publics du gouvernement, plongeant le pays dans une forte

dépendance aux flux financiers extérieurs et à leurs clauses de conditionnalité.

Accepter l'aide étrangère revient à céder, au moins en partie, de son autorité au profit d'un acteur exogène, dont l'agenda — explicite ou pas — peut être très différent de celui des acteurs locaux. Cette situation de dépendance est à l'origine d'une asymétrie potentielle entre bailleurs de fonds et gouvernement national, et fournit aux premiers les moyens de l'imposition de leur agenda.

Les États récipiendaires et les bailleurs de fonds ont engagé depuis une dizaine d'années un débat de fond sur l'orientation de l'aide, en adoptant notamment le principe d'alignement (Déclaration de Paris, 2005), qui impose aux organismes de financement de se conformer aux stratégies nationales, procédures et institutions en vigueur. Or, comme le souligne bien Louca Lerch pour le cas bolivien, l'on constate encore aujourd'hui que dans bien des cas, ce sont les bailleurs de fonds qui mènent le bal, malgré ces déclarations d'intention qui demeurent principalement non-contraignantes :

> *« (…) l'administration publique locale ou des ONG se chargent parfois de l'exécution des projets, mais ce sont quasi systématiquement des agences d'aide internationale bilatérale ou multilatérale qui assurent l'intégralité du financement et énoncent, de fait, les modes d'intervention et donc de gouvernement à distance. Cette distance implique la mise sur pied de systèmes permettant de mesurer l'efficacité de ces politiques indépendamment des mécanismes habituels de communication entre gouvernants et gouvernés soit la démocratie représentative et/ou les différentes formes de participation ou de protestation sociale » (Lerch 2013, p.89).*

Cette observation de Lerch est également valide pour le Laos. La question centrale ici est donc celle de la gouvernance (ou de le gouvernementalité, dans une perspective foucaldienne) de l'aide, et plus particulièrement celle du système de redevabilité instauré entre les différents acteurs, des financeurs, aux exécutants, et aux bénéficiaires. Par redevabilité, nous entendons non seulement « the means by which individuals and organization report to a recognized authority (or authorities) and are held responsible for their actions » (Edwards & Hulme 1996, p.967), mais aussi les moyens par lesquels ces dernières définissent et justifient le choix de leurs actions. Au final, il est capital de comprendre pour qui les interventions de développement sont conçues et mises en œuvre. Aussi triviale qu'elle puisse paraître, cette question nous semble incontournable dans le domaine de l'aide au développement, tant ce dernier a souvent fait l'objet de détournement à des fins politiques ou stratégiques, et plus subtilement, en vue d'assurer la survie institutionnelle des organismes de développement.

Dans la rhétorique des acteurs du développement, les actions sont conçues pour répondre aux besoins spécifiques de populations. Si cette notion de réponse aux besoins constitue le fondement même de l'action développementaliste, les fortes contraintes inhérentes au système — en premier lieu le pouvoir financier et les attributions des blâmes ou des rétributions — génèrent un certain nombre de distorsions qui peuvent pousser à mener des actions davantage pour satisfaire les attentes des bailleurs de fonds que des populations dites bénéficiaires. Pour bien comprendre la façon dont le système de l'aide peut engendrer de telles

distorsions des boucles de rétroaction entre décideur et populations cibles, il est nécessaire d'identifier d'une manière systématique les acteurs principaux, et leur positionnement dans la géométrie du pouvoir. C'est ce que nous avons tenté de proposer au chapitre 4 à travers l'étude du positionnement des acteurs au sein du système. Et quand bien même les interventions répondent à des intentions louables, l'absence de lien direct ou de mécanismes de communication entre les bénéficiaires et les décideurs de l'aide augmente significativement le risque de mettre en œuvre des actions qui ne répondent pas aux besoins, qui ont des externalités négatives imprévues, ou dont les modalités d'exécution sont inappropriées par rapport au contexte.

Dans la configuration des mécanismes de l'aide, le facteur clé relève d'une dimension résolument spatiale : la distance aux zones cibles, accentuée par les frontières, entre les décideurs qui orientent les financements et leurs modalités d'une part et les populations qui sont ciblées et subissent ou bénéficient des conséquences. La distorsion qu'instaure cette distance est de deux ordres : dans la capacité des décideurs éloignés à appréhender les besoins locaux et les modalités adaptées aux contextes ; et dans la mesure des impacts des interventions ayant lieu à distance.

À partir d'une certaine échelle d'action, les organisations de développement opèrent dans des milieux auxquels elles sont extérieures. Malgré le glissement progressif, mais généralisé vers des approches dites participatives, dans lesquelles l'on pousse à intégrer davantage les « bénéficiaires » dans la formulation des problèmes et des réponses, force est de constater que la plupart des initiatives restent encore fortement soumises aux stimulus des agences de coopération. Se pose dès lors la question de la capacité d'une organisation extérieure à identifier des problèmes réels, à les formuler en des termes qui fassent sens pour les bénéficiaires. Et donc, a fortiori, à proposer des formes de réponse qui soient suffisamment pertinentes par rapport aux dynamiques, enjeux et opportunités locaux pour obtenir l'adhésion des acteurs et produire des résultats durables et positifs.

La question du « pour qui » ne se limite pas à celle de qui sont les bénéficiaires. Elle s'étend à celle de savoir à qui l'on doit des comptes, dans le système tel qu'il est établi. La plupart des opérateurs du développement se soucie du devenir des populations vulnérables (le fameux « will to improve » de Li), mais au final, lorsque le projet est évalué, et donc validé ou pas, et ce au stade de la conception comme de la réalisation, les mécanismes en place ne sont que très rarement tournés vers les bénéficiaires. Les outils mêmes d'évaluation sont conçus pour répondre aux besoins de vérification des bailleurs de fonds et de leurs instances politiques de tutelle. Le « gestionnariat » est tout entier tourné vers cet objectif.

En tant qu'exécutant d'activité sur ce type de financement, et dans une logique de continuité organisationnelle, il est donc évident que la satisfaction prioritaire à remplir est celle du financeur qui dispose de moyens de dissuasion bien plus puissants que les populations cibles.

4.1.5. Fragilité du contexte institutionnel

Dans les contextes institutionnels bien-établis et consolidés par la durée de l'exercice du pouvoir, la lisibilité du paysage légal et fonctionnel est généralement plus aisée. À l'opposé, dans les pays dans lesquels un certain flou institutionnel demeure du fait de vides juridiques, de mandats et prérogatives pas toujours bien circonscrits entre les diverses agences gouvernementales, de capacités limitées, ou d'instabilité politique, il peut s'avérer difficile de définir les modalités d'opération et d'identifier les interlocuteurs les mieux placés pour contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs.

Au Laos, ce flou dans certains domaines est accentué par des changements parfois rapides et inattendus des lois, décrets, et des responsabilités des différents intervenants. Dans le cadre de la gestion et de la prévention des catastrophes naturelles, par exemple, le mandat au niveau national vient d'être transféré du Ministère du Travail et la protection sociale vers le Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement, crée lui aussi récemment. Ce transfert, scellé par le décret du Premier ministre No. 220 en date du 28 août 2013, ne prendra finalement effet qu'en mars 2014. Entre les premières rumeurs de l'arrivée de ce décret et le début officiel de son application, il s'est passé presque deux ans, pendant lesquels les partenaires de développement dans ce secteur d'activité ont dû travailler dans un niveau d'incertitude permanent, les forçant à opter pour des solutions temporaires.

J'ai moi-même été engagé par un consortium d'ONG internationales pour développer une proposition de projet de renforcement institutionnel de la gestion des catastrophes entre décembre 2013 et février 2014. J'ai donc pu constater directement les difficultés de cet exercice lorsque l'on est dans l'incertitude quant à l'identité du futur interlocuteur. Dans cette situation, et l'effort particulier qu'il devient nécessaire de fournir pour tourner le document contractuel du projet, en l'occurrence avec l'Union européenne dans ce cas-ci, afin de prévenir tout risque de recours juridique du bailleur si le diagnostic initial n'a pas mené aux bonnes conclusions et que les agences d'exécution se retrouvent incapables d'atteindre les résultats sur lesquelles elles se sont engagées. Dans une logique gestionnariale, la case des risques et hypothèses du cadre logique est ici bien remplie !

Au-delà de cet aspect, ce changement de mandat s'est accompagné d'une déconnexion des échelles d'interventions, puisque le MoNRE, contrairement au MLSW n'est pas encore bien établi au niveau local, et de ce fait incapable d'y assumer le mandat de gestion des catastrophes. Enfin, dans ce cas précis, le transfert du mandat ne s'est pas accompagné d'un transfert de personnel ni des lignes budgétaires dédiées. Résultat, l'on se retrouve actuellement avec une structure gouvernementale chargée d'un mandat spécifique, mais qui n'a ni les compétences techniques, ni les enveloppes budgétaires, et encore moins les relais aux échelons inférieurs du gouvernement. Bien entendu, tout ceci aurait pu être anticipé par les partenaires de développement, mais ce serait sans compter sur le fait que même les principaux intéressés, à savoir les responsables de ces deux structures ministérielles, ne disposaient pas des informations nécessaires en amont.

Ce type de situation tout à fait usuel au Laos représente un défi constant pour la conception et l'exécution de projets ou d'initiatives qui non seulement fassent du sens et produisent un impact, mais également s'inscrivent dans la durée grâce à l'institutionnalisation et la pérennisation des acquis.

Le flou et la volatilité de certaines procédures peuvent également représenter un défi constant pour les programmeurs. L'on pense ici par exemple au processus qui consiste à signer des accords-cadres spécifiques à chaque projet avec le gouvernement hôte. Dans le cas du Laos, il faut généralement compter plus de six mois pour que les Mémorandums of Undertanding (MoU) obtiennent toutes les validations nécessaires au démarrage des activités. Sans MoU, il n'est pas possible d'obtenir les permis de travail pour le personnel international, les autorisations d'accès aux lieux d'intervention, et l'exonération de taxes pour l'achat de matériel. Dans de nombreux cas, cela peut même prendre plus de temps. Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette recherche dénoncent des délais d'attente de plus d'une année. Il arrive ainsi que des projets arrivent à échéance avant que l'autorisation ne soit donnée, obligeant les organisations à user de ruses pour contourner ces limitations. Ces délais d'attente sont dus en partie à un mode de prise de décision éclatée, qui impose la validation de plusieurs ministères. Mais nombreux sont ceux qui pensent que c'est également une politique implicite du gouvernement pour mettre des bâtons dans les roues des ONG, qui semblent de plus en plus être perçues comme une menace par les autorités, comme en témoigne le durcissement en cours des règlements d'opération qui leurs sont imposées.

4.1.6. Multiplicité des acteurs et prolifération de projets

De manière générale, on constate une multiplication des projets d'aide dans les pays en voie de développement.

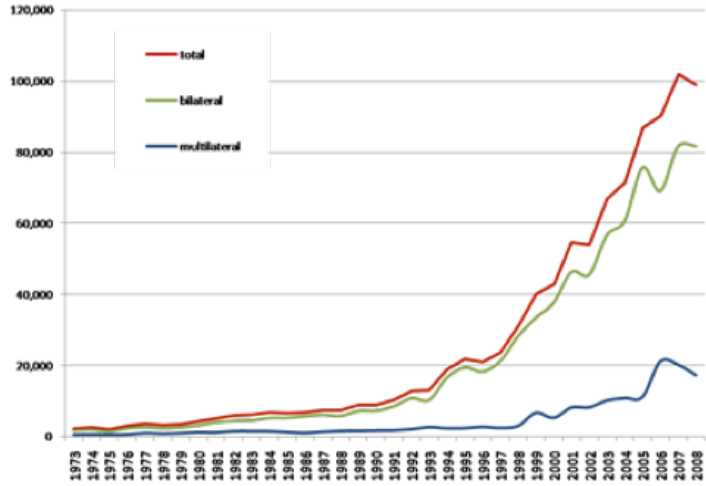


Figure 30: *Augmentation du nombre de projets de développment dans le monde de 1973 à 2008 (Banque Mondiale 2012)*

La base de données du Ministère du plan et des investissements en charge de la coordination de l'aide contient 862 projets d'aide internationale pour un total de 2,35 milliards de dollars (Ministry of Planning and Investment, Government of the Lao PDR 2015). Ce chiffre ne reflète pas exactement la réalité, puisqu'il ne contient pas l'aide chinoise et vietnamienne, exclut les interventions régionales ou financées sur les fonds propres des organisations, et contient des entrées qui sont des programmes sectoriels des bailleurs de fonds qui dans la réalité couvrent plusieurs interventions d'organismes de mise en œuvre distincts. La base de données contient 115 organisations bilatérales, multilatérales, agences des nations unies et ONG. Ce chiffre est également inférieur à la réalité, puisqu'à lui seul, le réseau des ONG internationales a environ 80 membres, ce qui, selon sa coordinatrice, représente environ 70 % des organisations qui sont présentes sur le terrain. Tous acteurs de l'aide inclus, il semble raisonnable d'estimer qu'au moins 200 organisations opèrent au Laos actuellement.

Ces chiffres situent le Laos dans un contexte de développement bien moins dense et fragmenté que d'autres pays bénéficiaires de l'aide. Au Cambodge, le Ministère de l'Intérieur rapporte que quelques 1500 ONG locales et 500 ONG internationales sont inscrites au registre (Institut d'études internationales de Montréal (IEIM-UQAM 2008) alors que de 500 ONG internationales sont présentes à Haïti (Devienne 2013). Le chiffre est nettement inférieur au Laos aussi du fait que les ONG locales sont encore quasiment absentes. Bien qu'il se situe sur une échelle nettement plus modeste, le Laos reste néanmoins en proie à de grandes difficultés de coordination entre ces différents acteurs, et il ne semble pas exagéré d'affirmer que le terme de « projectorat » est pertinent pour décrire la situation du pays.

En plus, le volume financier de l'aide a aussi considérablement augmenté au fil des décennies, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

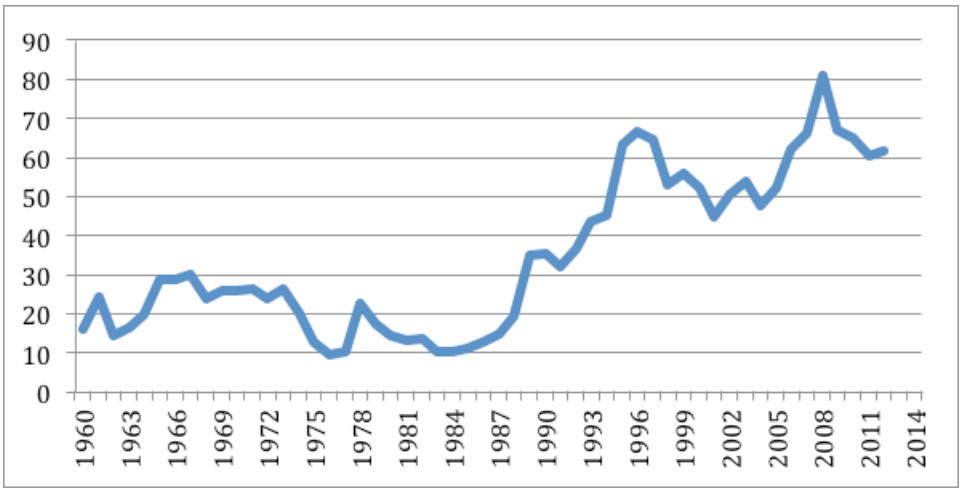


Figure 31: *Volume d'aide internationale par habitant au Laos en millions de dollars constants (Banque Mondiale 2015)*

Malgré la mise à disposition de la base de données du Ministère du plan, il reste extrêmement difficile pour les concepteurs de projets de se faire une idée claire des actions en cours et de leur répartition dans l'espace. Au cours des trois ans que j'ai passés au Laos, j'ai pu voir plusieurs dizaines d'équipes de consultants internationaux ou locaux mandatés par des organismes de développement pour réaliser un inventaire des actions en cours. En l'absence de mécanismes cohérents de centralisation de l'information qui contraignent les acteurs de l'aide à mettre à disposition les informations de projet de manière systématique, ces missions restent incontournables pour éviter le pire : une duplication aveugle des efforts. Pourtant, elles peuvent s'avérer très coûteuses, dès lors que l'on fait appel à des consultants internationaux. Et, au delà du coût généré, la courte durée de la plupart de ces missions a pour conséquence presque systématique de déboucher sur inventaires partiels, incomplets, voire tout simplement incorrects. Dans ces circonstances, l'analyse des parties prenantes, qui constitue un élément incontournable de la rédaction d'une proposition de projets et qui servent à justifier la stratégie d'intervention, est souvent de piètre qualité. C'est donc la question cruciale du positionnement dans le dispositif d'acteurs et de projets existants liés qui est déficient. La conséquence majeure de cette réalité est la conception de projets qui se chevauchent les uns les autres et qui manquent les opportunités de synergies.

4.1.7. La rapidité des changements

Il n'y a là pas réellement d'opposition entre pays développés et pays en voie de développement. Certains pays pauvres stagnent pendant des décennies et évoluent à un rythme lent, alors que certains pays développés se lancent dans des réformes rapides. La rapidité des changements nous semble toutefois être l'une des caractéristiques très importantes dans le cas du Laos. Depuis l'ouverture économique, les changements sont nombreux : apparition d'une multitude de nouveaux acteurs ; pression commerciale sur les ressources naturelles et les terres ; exposition aux flux de communications extérieurs (médias, Internet) ; augmentation des liens commerciaux internationaux ; mouvements migratoires ; intégration régionale sont autant de facteurs qui transformes les modes de vie et les conditions d'existence jusqu'aux zones les plus reculées.

Cette rapidité des changements pose un problème majeur pour une prise de décision bien informée. Dans un tel contexte, il est quasiment impossible de tenir les données à jour. L'influence conjointe de ces différentes dynamiques provoque des réactions qui ne sont pas toujours linéaires et donc difficilement prévisibles. Des ruptures majeures apparaissent sans que l'on y soit préparé. Concevoir un projet ou une stratégie revient alors à devoir gérer l'incertitude. Or, comme nous l'avons élaboré dans notre analyse du projectorat, rien dans la manière de dispenser l'aide aujourd'hui ne permet de garantir une gestion adaptative des projets qui puisse permettre de réajuster le tire après une formulation trop statique de la stratégie d'intervention. Un coordinateur de projet de sécurité alimentaire d'une ONG internationale m'expliquait son désarroi suite à l'arrivée soudaine et extrêmement rapide de la culture du maïs dans sa zone d'intervention dû aux marchés des pays voisins, alors que toute la stratégie du projet était orientée vers

la culture maraîchère et rizicole extensive. En l'espace de quelques mois, tout le monde s'était tourné vers ce nouveau marché, et par conséquent, le projet était devenu obsolète.

4.1.8. Conclusions

En soulignant les différences qui peuvent exister entre les contextes du nord et du sud dans la conception et l'exécution de projets, l'idée n'est pas de dresser une frontière claire et immuable entre d'un côté, un système occidental bien ordonné qui fonctionne correctement, et de l'autre un vaste désordre ingérable dans lequel il serait impossible de mettre en œuvre des projets qui fassent sens et dont les résultats puissent s'inscrire dans la durée. La situation est beaucoup plus nuancée. Les pays occidentaux eux aussi sont parfois confrontés à des problématiques similaires, alors que chaque pays du Sud peut être plus ou moins performant sur ces quatre axes différentiels proposés. Le tableau ci-dessous présente une synthèse de la situation du Laos.

	Faible	Moyenne	Forte	Très forte
Données et connaissances du territoire				
Existence de données		X		
Qualité		X		
Accessibilité		X		
Boucles de rétroactions				
Gouvernement local — citoyens	X			
Contractants — citoyens		X		
Bailleurs — citoyens	X			
Ouverture politique	X			
Fragilité institutionnelle				
Stabilité du cadre institutionnel			X	
Lisibilité du paysage institutionnel	X			
Coopération entre différents secteurs		X		
Fragmentation des acteurs du développement et de leurs interventions				
Coordination des interventions		X		
Nombre d'acteurs		X		
Nombre de projets		X		
Plans et stratégies sectorielles		X		
Rapidité des changements				
Exploitation des ressources			X	
Croissance économique			X	
Nouveaux acteurs			X	
Déplacement de population			X	

Figure 32: *Synthèse de l'analyse de la différenciation contextuelle pour la mise en œuvre de projets de développement au Laos*

Ce tableau est rempli sans instrument de mesure avancé, mais sur la base de nos connaissances du contexte. Il peut donc clairement être sujet à débat, et n'a aucunement vocation à poser un diagnostic rigide sur le contexte laotien. Il représente plutôt une tentative de situer le pays sur l'opposition exploratoire que nous avons proposée pour caractériser les différences potentielles qui peuvent apparaître entre la conception et l'exécution de projets dans les contextes du Nord et du Sud. Il nous permet de constater que sur bien des aspects, les problématiques que l'on retrouve avec une fréquence et une intensité souvent plus importante dans pays du Sud sont bel et bien présentes dans le contexte laotien. De ce fait, l'aide au développement au Laos intervient dans un contexte de lisibilité et de prédictibilité fortement limité, ce qui, à une incidence importante sur les capacités des acteurs à formuler et à mettre en œuvre des interventions cohérentes et durables, et, en fin de compte, sur l'efficacité de l'aide en général.

4. 2. De l'aide au développement aux investissements privés : l'économie nationale en mutation.

Depuis l'ouverture de l'économie laotienne initiée par les réformes de la « nouvelle pensée » dès 1986, le pays a progressé vers un environnement plus favorable aux investissements privés. Grâce notamment aux refontes institutionnelles poussées par la Banque Mondiale, le FMI et d'autres instances internationales, la régulation des activités économiques du secteur privé s'est considérablement assouplie, générant de nouvelles opportunités pour les acteurs de l'économie locale comme pour les investisseurs étrangers. L'une des conséquences notables de cette évolution est la réduction relative de la dépendance de l'Etat laotien envers les bailleurs de fonds du système de l'aide, et l'augmentation considérable du produit intérieur brut, tant au niveau national que par habitant (voire les deux figures ci-dessous)

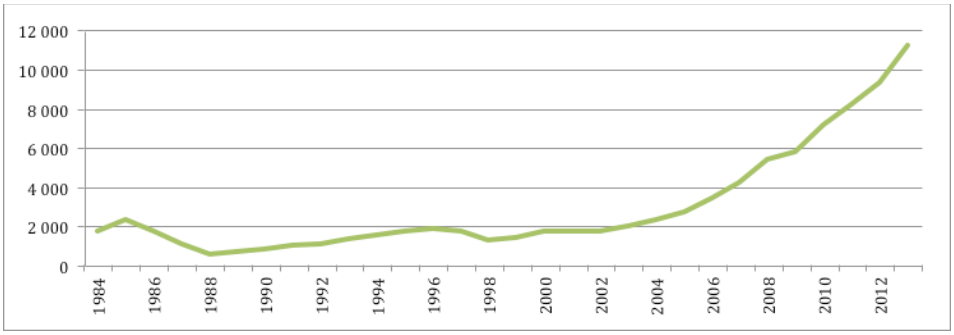


Figure 33: *Produit intérieur brut du Laos entre 1984 et 2014 en milliers de dollars actuels (Banque Mondiale, 2015)*

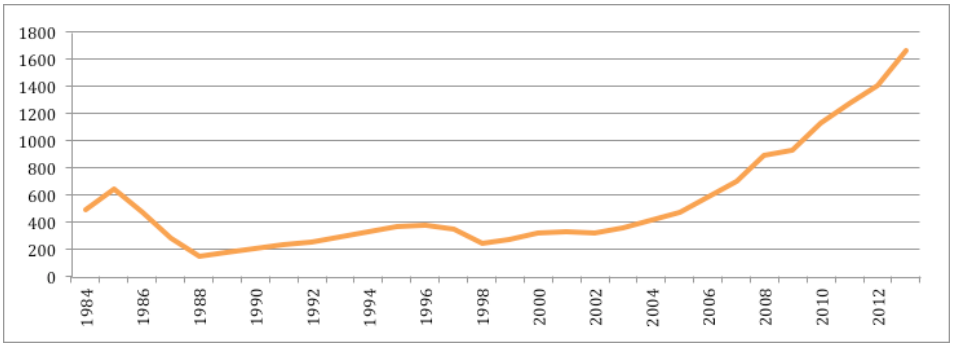


Figure 34: *Produit intérieur brut du Laos par habitant en dollars actuels (Banque Mondiale 2015)*

Depuis 1986, l'aide au développement octroyée au Laos a suivi une courbe comparable à celle du PIB. Néanmoins, le maximum de 500 millions de dollars annuels de l'aide en 2008 ne suffit pas à expliquer les 12 milliards du PIB atteints en 2013. Bien que le montant annuel de l'aide internationale n'a cessé de croître depuis l'ouverture de l'économie laotienne (figure 17), sa part dans le PIB est passée de plus de 20 % en 1998 à environ 5 % en 2012 (Figure 16).

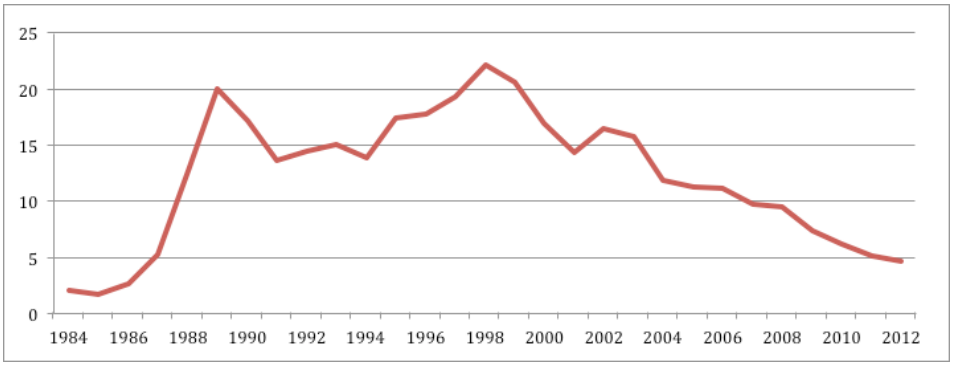


Figure 35: *Montant annuel d'aide internationale au Laos par rapport au PIB en %, depuis 1984 (Banque Mondiale, 2015)*

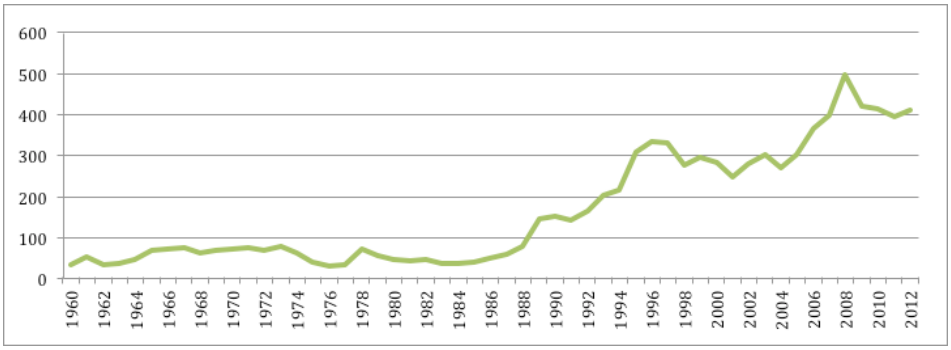


Figure 36: *Montant annuel de l'aide internationale au Laos depuis 1960 en millions de dollars constants (Banque Mondiale, 2015)*

Entre le temps, les investissements privés étrangers se sont multipliés. Inexistants avant les réformes, ils atteignaient 430 millions de dollars en 2013, soit un peu plus que l'aide internationale (figure 19), grâce à une reprise foudroyante huit ans après la crise asiatique de 1997 qui a momentanément refroidi les investisseurs, inquiets de la fragilité de l'économie nationale.

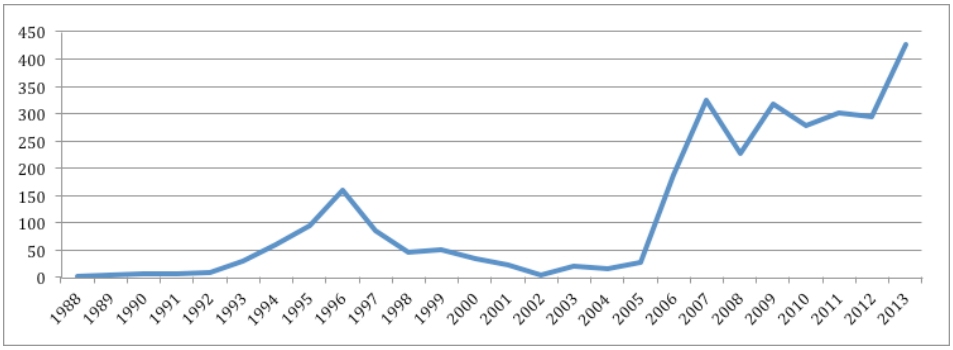


Figure 37: *Montant annuel des investissements directs à l'étranger au Laos depuis 1988, en millions de dollars constants (Banque Mondiale, 2015)*

Ce bouleversement de la taille et de la structure du PIB laotien ont permis à l'État de diversifier ses sources de revenus, et donc, de ne plus dépendre entièrement de l'aide. Certains représentants des bailleurs de fonds au Laos m'ont affirmé constater qu'il est devenu plus difficile d'accéder aux responsables politiques de haut niveau aujourd'hui qu'il y a à peine cinq ans, quand il était encore aisé d'obtenir un rendez-vous avec un ministre. Aujourd'hui, certaines portes autrefois ouvertes se sont refermées. Nous voyons donc bien ici que l'analyse du système de l'aide ne peut être conduite en vase clos, sans comprendre les interactions qu'il a avec les autres réalités opérant sur un même territoire.

L'économie laotienne suscite encore bien des inquiétudes, en partie du fait qu'elle repose sur un modèle extractif des ressources naturelles (Messerli 2015). Plus de 50 % des investissements privés depuis 1986 concernent le développement des ressources hydroélectriques et l'exploitation des mines (Ministry of Planning and Investements 2015).

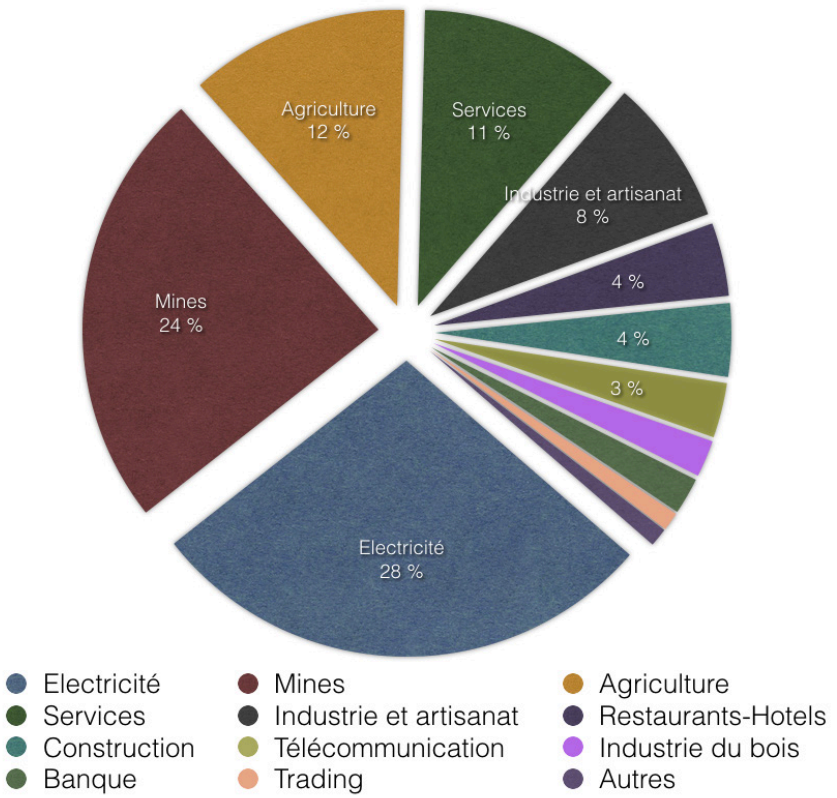


Figure 38: *Investissements privés étrangers par secteur au Laos depuis 1984 (Ministère du plan et de l'investissement 2014)*

Les investissements privés étrangers ont également eu pour effet de faire rentrer de nouveaux acteurs dans l'arène du développement du Laos. Si l'aide est encore en partie dominée par les pays occidentaux (bien que cette tendance soit de moins en moins évidente, notamment avec l'importance croissante de l'aide chinoise, par exemple), ces derniers sont largement moins représentés dans le contexte des investissements privés. Ce sont en effet principalement les pays voisins, à savoir la Chine, la Thaïlande et le Vietnam, qui tiennent la tête d'affiche (figure 20).

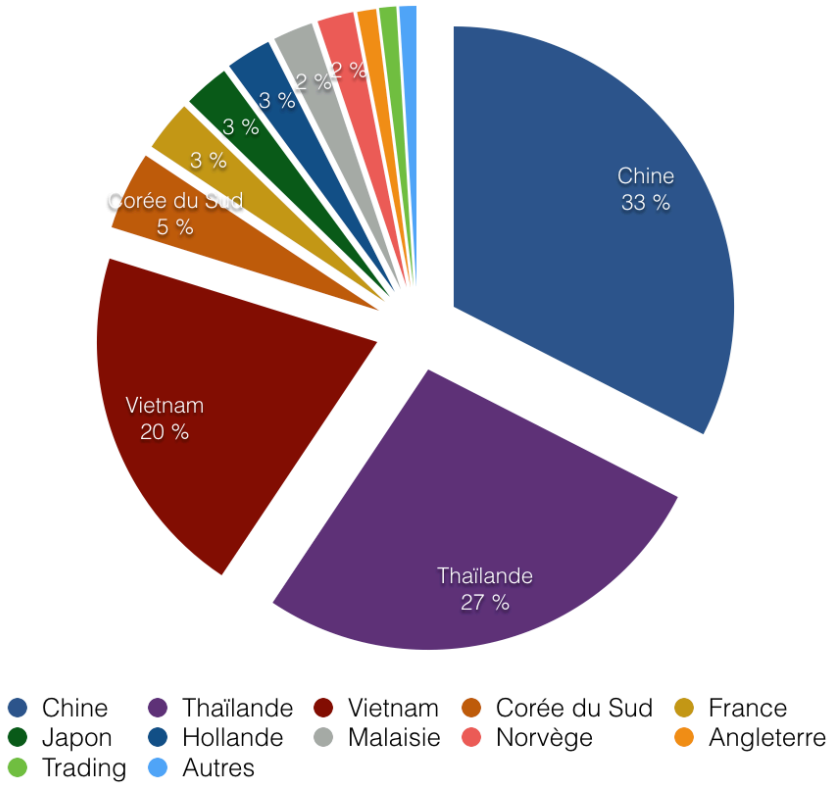


Figure 39: *Investissements privés au Laos par pays investisseur depuis 1988 (Ministère du Plan et de l'investissement, 2014)*

Au-delà de l'apport en devises pour le gouvernement qu'ils représentent, les investissements privés étrangers ont également une incidence spatiale conséquente et constituent l'un des éléments clés des recompositions territoriales dans le contexte laotien actuel. C'est particulièrement le cas pour les investissements qui sont liés à l'acquisition de concessions sur des terres, que ce soit pour l'exploitation des mines, l'agriculture intensive, la production d'énergie hydroélectrique, la commercialisation des ressources forestières, ou le développement de zones économiques spéciales.

Les investissements privés sont devenus une part importante des stratégies officielles de développement du gouvernement (Messerli, Peeters, et al. 2015). Entre 2000 et 2009, leur nombre a été multiplié par cinquante ! (Schönweger et al. 2012).

Dans leur inventaire national des concessions de terres de 2013, Schönweger et ses collègues indiquent que plus de 5 % du territoire national a ainsi été attribué aux investisseurs étrangers (Schönweger et al. 2012), générant une pression foncière sans précédent dans le pays. L'absence de mécanismes démocratiques et la corruption rampante ont laissé se multiplier l'attribution incontrôlée de terres par des fonctionnaires peu scrupuleux profitant des carences institutionnelles, occasionnant parfois des déplacements forcés des populations, la perte de leurs

moyens traditionnels de subsistance, ou l'altération irréversible de leur environnement (Messerli, Peeters, et al. 2015). L'étude de Schönweger montre également que contrairement à la rhétorique du gouvernement lao, une majeure partie de ces investissements se situent dans des zones bien accessibles, et occupées par les populations locales qui en tirent leurs moyens de subsistance.

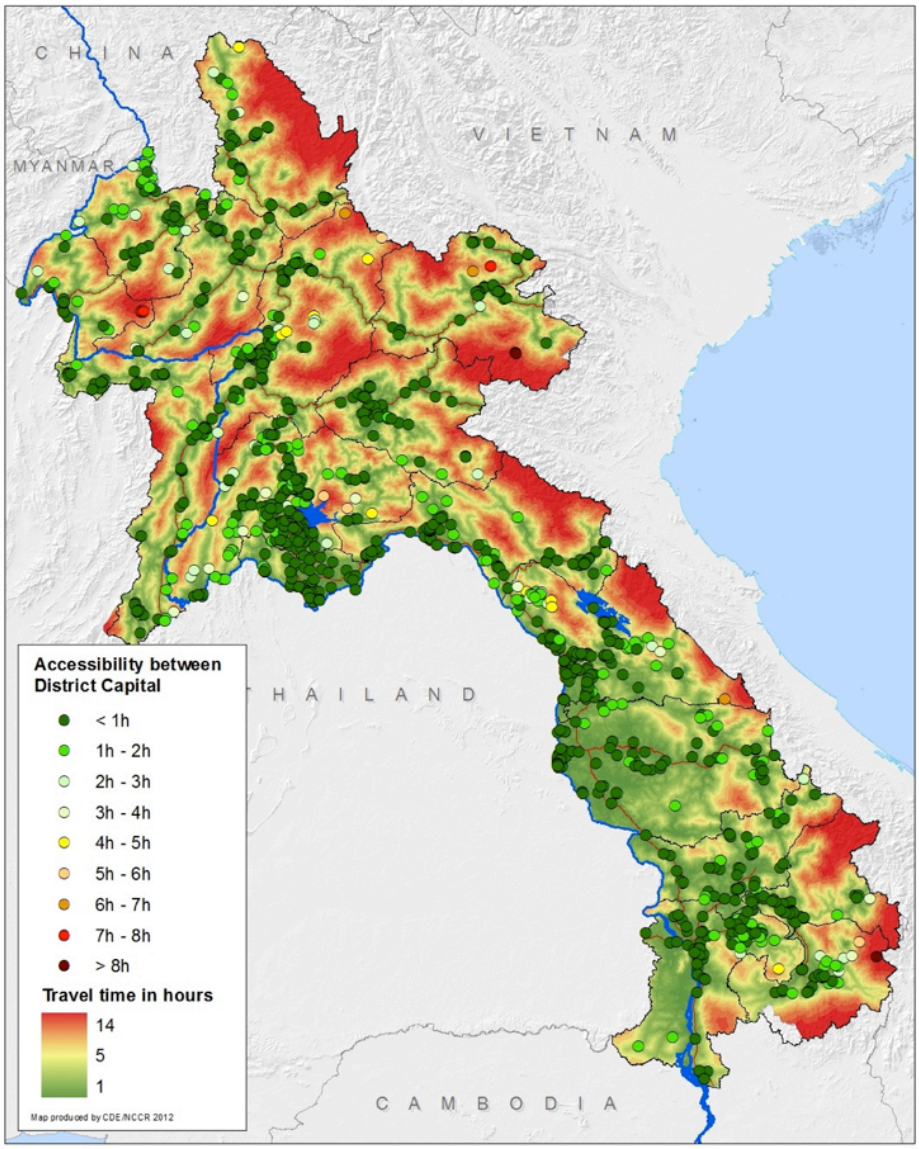


Figure 40: *Localisation des concessions de terre et accès aux capitales de districts en temps de transport (Decide Info 2015)*

Le nombre et l'ampleur de ces concessions n'ont pas manqué de provoquer l'inquiétude, et parfois les critiques acerbes, aussi bien au niveau local qu'à l'in-

ternational. Fait extrêmement rare au Laos, des soulèvements populaires ont été observés dans les campagnes affectées par des transactions foncières mal gérées. Le cas de la compagnie Outspan qui a obtenu des terres pour planter du café dans le district de Paksong, au sud du pays, a fait grand bruit et est remonté jusqu'aux réseaux activistes transnationaux qui ont mandaté des études pour éclaircir la situation. Dépossédés de leurs terres, les paysans de quatre villages ont confisqué les camions de la compagnie, menacé de couper les plants de café, et envoyé des délégations successives à Vientiane (Land Observatory 2015).

Du point de vue local, l'arrivée massive d'investissements privés liés à l'exploitation des ressources naturelles et du potentiel agricole, à laquelle s'ajoute un régime foncier flou manquant dramatiquement de transparence, fait planer une menace constante sur l'accès aux terres, sans lequel les populations sont coupées de leurs moyens de subsistance les plus élémentaires. Autour de ces nouvelles productions se constitue une organisation économique qui structure le territoire en fonction des rapports entre les acteurs (Gironde & Fortunel 2014). En même temps, elle ouvre de nouveaux horizons d'opportunités économiques par un accès amélioré au marché national et transnational, et par l'introduction de moyens de production modernes. Alors qu'auparavant, la relative stabilité des communautés rurales permettait à l'ingénierie développementaliste d'identifier aisément les contraintes et opportunités, les changements extrêmement rapides qui s'opèrent par l'intégration du marché jusqu'aux campagnes les plus reculées posent des défis complexes pour la planification et l'adaptation des approches programmatiques.

4. 3. De la diversité des systèmes socioécologiques

Le Laos est encore un pays à forte dominance rurale. On estime que 80 % de la population vit dans les campagnes, principalement d'une agriculture extensive (Banque Mondiale 2015). Mais cette relative homogénéité des moyens de subsistance cache une grande diversité des systèmes socioécologiques.

Le terme de système socioécologique a été proposé par Fikret Berkes and Carl Folke en 1998 (Berkes & Folke 1998), par refus de traiter ces dimensions intimement liées de manière séparée. Il désigne des systèmes humains et naturels liés, qui ne peuvent être compris séparément les uns des autres, et qui sont constitués d'une unité biogéophysique et de l'ensemble des acteurs et des institutions qui s'y déploient. Le concept a depuis été largement adopté dans les sciences de la durabilité, et introduit l'idée de complexité et d'adaptation. Bien que nous ne le mobilisions pas de manière approfondie dans ce travail, il semble bien adapté à cette description succincte de l'hétérogénéité du territoire laotien.

L'un des éléments les plus probants de cette diversité est la dimension ethnique. Bien qu'aucune législation nationale ne reconnaisse explicitement la notion de peuple indigène, le recensement de la population et de l'habitat de 2005 identifie 49 groupes ethniques (Lao Statistics Bureau 2005), généralement regroupés en ensembles ethnolinguistiques plus larges : Lao Thai, Mon Khmer, Chinese Tibetan and Hmong Mien (IFAD 2012). Le groupe Lao Thai exerce une domination sur les plans politiques, économiques et culturels. On le retrouve majoritairement dans les plaines cultivables aux abords des fleuves et rivières. Les

autres groupes occupent principalement les espaces montagneux et forestiers plus éloignés, et vivent souvent de manière plus traditionnelle. Au Laos, la distinction binaire entre les Lao Theung (lao du haut) Lao Loum (lao du bas) est la plus fréquemment utilisée dans le langage courant.

Concrètement, cette diversité ethnique se traduit par des variations linguistiques, culturelles, cosmologiques, par de différents régimes d'utilisation des terres et des ressources naturelles, par de différentes formes d'organisation sociale et de gouvernance.

Les cartes à la page suivante montrent certaines caractéristiques des populations et des lieux qui nous semblent importantes. La première montre à quel point les villages sont tournés vers une agriculture commerciale. Cela peut donc être considéré comme un indicateur d'intégration et d'accès au marché. Les zones où la densité d'agriculture commerciale est la plus forte sont concentrées autour des pôles urbains (Luang Prabang, Vientiane, Sayabouly), des zones frontière avec le Vietnam et la Chine, et la Thaïlande, et sur le plateau du Bolaven, où est concentrée la production de café. La seconde carte montre la répartition géographique des différents groupes ethniques, réunis ici en 10 catégories. Elle montre la concentration des Lao Thai aux dans les plaines du Mékong et de ses affluents. Les autres groupes sont répartis dans le reste du territoire, et suivent un gradient latitudinal. La troisième carte décrit la répartition spatiale de l'agriculture de rotation, aussi appelée agriculture sur brûlis, qui représente un mode de production traditionnel des populations montagnardes au Laos, et qui est déterminante dans l'organisation sociale et productive de ces communautés. Depuis une quinzaine d'années, l'agriculture sur brûlis est accusée de tous les maux par le gouvernement, largement conforté dans ses positions par le « savoir vert » de la Banque Mondiale et de ses acolytes (Lestrelin 2010). La politique agressive du gouvernement pour l'éradication de cette pratique est justifiée par le fait qu'elle est jugée archaïque et dégradante pour l'environnement, en particulier les forêts et les bassins versants. Cette politique se traduit notamment par le déplacement plus ou moins forcé des populations de ces espaces marginaux vers des « centres de développement » où sont concentrés les différents infrastructures et services. Ceci nous amène donc à la dernière carte, qui montre les villages déplacés par le gouvernement depuis 2000, et qui témoigne de l'ampleur du phénomène, en particulier dans la partie nord du pays.

Les éléments présentés dans ces cartes ne sont bien évidemment pas exhaustifs. Mais ils permettent d'entrevoir que les contextes locaux dans lesquels l'aide intervient varient grandement, selon où l'on se situe dans le territoire national. Pour Messerli et Heinimann (Messerli & Heinimann 2007), al diversité des systèmes socioécologiques locaux au Laos, couplée à la rapidité des changements qui résultent de l'intégration dans les flux de la mondialisation, a pour effet de fractionner le territoire en lieux qui se singularisent de plus en plus, et qui, par conséquent, deviennent de moins en moins comparables les uns avec les autres. Ainsi, les caractéristiques initiales du lieu et leurs réactions aux stimulus des nouvelles connexions qui les touchent engendrent une hétérogénéité des espaces importante.

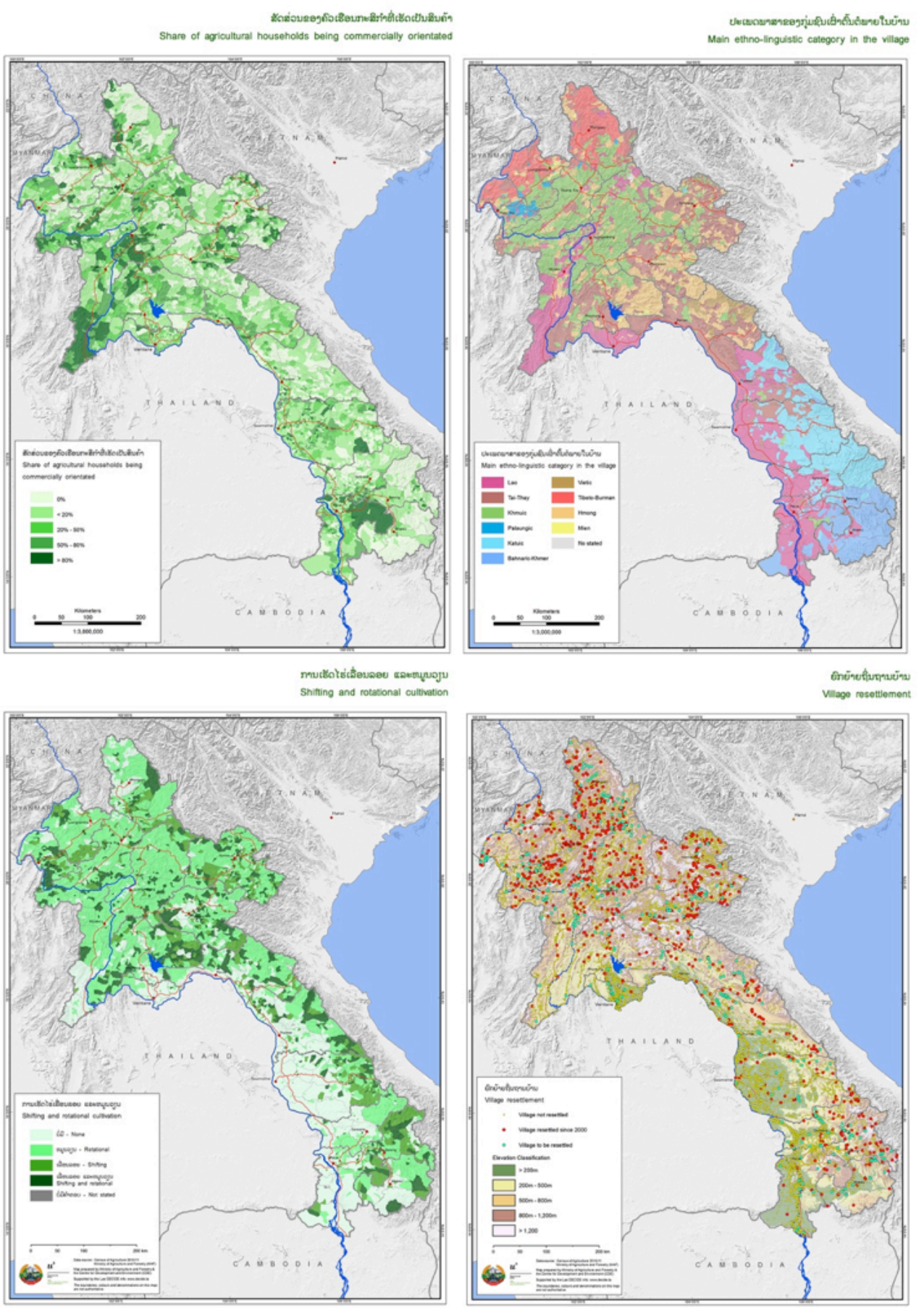


Figure 41: *Portofolio de cartes de synthèse sur les caractéristiques contextuelles des villages au Laos (source : Lao Decide Info 2015)*

Dans un tel environnement, la contextualisation des approches de développement ne se limite donc pas à l'échelle nationale. Ce qui fonctionne bien dans une communauté de montagne du nord du pays marchera peut-être moins bien dans un village de la plaine du Mékong, et vice versa. Or, les processus de contextualisation des approches, qui se multiplient alors que les critiques des approches génériques n'ont jamais été aussi fortes, se limitent souvent à une adaptation à l'échelle nationale. Au cours des trois années passées au Laos, j'ai assisté, ou même participé à des efforts d'adaptation des modèles aux réalités locales. Ces activités se font généralement par le biais de processus consultatifs ou d'ateliers thématiques, principalement organisés en capitale, et marqués par une surreprésentation des experts techniques internationaux. Il est fréquent que ce travail soit délégué à des consultants, ou à des experts régionaux ou globaux des approches en question. Dans les cas auxquels j'ai assisté, le travail d'adaptation s'est souvent limité à la traduction d'outils développés ailleurs en langue lao, et une mise en contexte sommaire en fonction des caractéristiques générales du pays que l'on aurait pu croire sorties d'une notice Wikipédia… À titre d'exemple, l'adaptation de la boîte à outils pour la communication et la sensibilisation aux catastrophes naturelles produite à l'échelle globale par la fédération internationale de la croix rouge a consisté en un atelier de deux jours en capitale, facilité par des experts du bureau régional, et regroupant les principaux acteurs internationaux du secteur au Laos. Le résultat consiste en une traduction en lao des matériaux, un changement des photos du document pour qu'elles reflètent mieux les visages et les paysages du pays, et l'intégration des mécanismes institutionnels de gestion des risques nationaux. Or, s'il est bien un domaine où les facteurs culturels jouent un rôle important, c'est bien celui de la sensibilisation. La manière de recevoir un message est intimement liée aux représentations locales. Depuis plus de trente ans, les ONG se cassent les dents sur la difficulté à faire pénétrer des messages aussi simples que l'hygiène élémentaire pour améliorer les conditions sanitaires des communautés. L'adoption de pratiques liées à la gestion des risques, qui nécessite des changements de comportements inscrits dans une perspective éloignée des besoins les plus immédiats, est encore plus difficile à faire passer, et nécessite une réelle compréhension des modes de pensées des populations ciblées, qui ne peut se satisfaire d'une généralisation à l'échelle nationale.

Dans le cadre d'un autre projet de gestion des risques sur lequel j'ai travaillé, nous avons mandaté le Asian Disaster Prepardness Center, un centre d'excellence sur la thématique basé à Bangkok, pour effectuer une contextualisation des approches communautaires de réduction des risques. Le mandat s'est traduit par l'envoi de consultants ponctuels au Laos, qui ont fait une étude et une compilation de tous les matériaux développés dans la région. Un atelier de capitalisation a été organisé en capitale pour enregistrer les retours d'expérience. Une fois de plus, les participants internationaux étaient les plus présents et les plus actifs dans les débats. Suite à cela, une nouvelle boîte à outils a été développée et traduite en Lao. Le résultat est une boîte à outils qui reprend presque mot pour mot les méthodologies et les grandes idées des modèles génériques globalement acceptés, et qui ne prend pas réellement compte des réalités locales. Le modèle communautaire et participatif y est appliqué sans réserve, et sans la moindre

mention des difficultés d'opérationnalisation qu'il représente dans un contexte de gouvernance autoritaire par le haut qui caractérise le système politique du Laos. Une année plus tard, j'apprenais que le même centre avait été mandaté par une autre organisation pour refaire ce même exercice…

Ce modèle de contextualisation par le haut n'a toutefois pas le monopole. Dans la pratique de la mise en œuvre au niveau local, la problématique devient plus saillante, et pousse les exécutants à bricoler les boîtes à outils génériques pour répondre tant bien que mal aux contraintes du contexte. Mais, poussées par la temporalité restreinte du projectorat, ces mises en contextes se font souvent de façon ad hoc, et ne dépassent pas l'espace d'influence du projet en question.

4. 4. Une cartographie de la glocalisation des campagnes pour mieux appréhender les contextes de développement ?

Dans la temporalité courte des projets de développement, il est souvent très difficile de formuler les outils adéquats pour une adaptation des approches aux réalités des contextes d'intervention. Si des projets d'envergure exceptionnelle comme le FRP semblent y parvenir, ce n'est de loin pas généralisé. Cette difficulté provient également du fait de l'absence d'outils adéquats qui pourraient permettre aux acteurs du développement de cerner les caractéristiques contextuelles qu'il faudrait intégrer dans l'adaptation des approches.

Dans cette dernière partie, je tente de développer une cartographie dynamique des contextes de développement, en opérationnalisant l'approche de caractérisation de la campagne globale développée par Woods (2007). Cette tentative intervient en réponse à la conception du lieu comme une entité fondamentalement dynamique que l'on retrouve dans la géographie humaine contemporaine. Elle se situe également dans le prolongement de l'hypothèse selon laquelle le concept géographique du lieu fournit une entrée privilégiée pour la caractérisation des contextes de développement.

4.4.1. Fabrication du lieu et géographie de la campagne globale

Généralement, l'idée de fabrication du lieu fait référence à un ensemble interconnecté de processus sociaux, politiques, cognitifs et matériels à travers lesquels les acteurs individuels et collectifs créent et recréent de manière itérative et incrémentale la géographie vécue dans laquelle ils évoluent (Pierce et al. 2011). Il a été largement démontré dans les parties précédentes que la Mondialisation joue un rôle majeur dans la construction, l'évolution et les changements des espaces anthropisés. Plus que de prendre la Mondialisation comme un simple élément de contexte parmi les autres, il s'agit donc ici de comprendre les relations, notamment de frictions (Tsing 2005), de tensions (Murray 2006; Woods 2007; Woods 2011), de synergie entre les processus qui constituent et que permet la mondialisation et les réalités locales des espaces considérés comme pertinents pour l'analyse.

Dans un effort de formalisation, Woods propose un ensemble de dix caractéristiques élémentaires comme indicateurs de « globalité » des espaces campa-

gnards, qui peuvent se décliner dans les situations réelles en une multitude de combinaisons possibles, en fonction du degré auquel chacun se manifeste dans un lieu donné (Woods 2007, p.492-494). Ces dix indicateurs sont exposés, commentés et tantôt approfondis ou illustrés plus en détail par nos soins ci-dessous (pour voir les dix indicateurs dans leur version originale sans ajouts, se référer aux pages 492-494) :

1. Le niveau de disjonction spatiale entre les bassins de consommation et ceux de la production. Nous ne sommes donc plus dans un espace d'autosuffisance, mais bien dans une forme d'interconnexion qui implique des relations à d'autres lieux, qui s'accompagnent de formes d'interdépendance plus ou moins symétrique. En termes économiques, cela se traduit par une dépendance accrue des secteurs primaires et secondaires locaux envers les filières qui sont structurées et contrôlées par des réseaux d'acteurs opérant à d'autres échelles, et qui s'inscrivent dans leurs stratégies de conquête de nouveaux espaces d'engagement ;
2. Le degré de perméabilité aux réseaux transnationaux du commerce, notamment des multinationales, qui peuvent s'y installer, la traverser, l'exploiter, ou l'intégrer dans leurs stratégies à d'autres échelles. Ce dernier point implique que les enjeux liés à un espace donné tels qu'ils sont perçus par un acteur transnational peuvent dans certains cas être liés à des stratégies qui concernent d'autres territoires ou d'autres échelles. L'espace de dépendance des populations locales est donc menacé par les tentatives de conquêtes d'espace de dépendances d'acteurs situés ailleurs. Par conséquent, l'espace en question n'est plus exploité pour son développement propre, mais pour un développement exogène. Ainsi, la densification et la multiplication de nouveaux acteurs, de leurs flux de capitaux, de leurs capacités d'influence engendrent non seulement un bouleversement de la géométrie du pouvoir en place, mais également une distorsion entre les enjeux propres à la portion d'espace considérée et les objectifs pour lesquels elle est exploitée ;
3. Elle est à la fois émettrice et réceptrice de main-d'œuvre migrante. Alors que des segments des populations autochtones cherchent à élargir leur horizon des possibles en quittant les campagnes, même globales, pour les aires métropolitaines, ces dernières peuvent exercer un potentiel attractif sur d'autres qui vivent dans des régions encore plus marginales ou défavorisées, et qui peuvent donc être séduits par les opportunités d'accès aux infrastructures ou à des formes d'emplois monétarisés. Ainsi, la campagne globale étend sa toile hors de ses frontières par l'émission d'agents migrants, qui pour la plupart garderont une forme de lien avec le terroir d'origine, que ce soit par simple communication avec leurs proches ou par l'envoi d'argent par transferts internationaux ; et en parallèle, elle attire d'autres espaces vers elle à travers la mobilité des agents exogènes qui viennent s'y installer. C'est donc cette fois-ci le lieu d'origine qui s'attache à étendre ses espaces d'engagement (par l'émission de main-d'œuvre migrante), tout en renforçant son espace de dépendance (par l'importation de main d'œuvre) ;
4. La mobilité accrue y est également ressentie à travers les flux de touristes que la campagne globale peut attirer en fonction de ses ressources, de ses

attraits, et de sa capacité à les communiquer efficacement au-delà de ses frontières. Phénomène généralement très ponctuel, circonscrit dans l'espace et extrêmement volatile (Bentley & Page 2008 ; Page et al. 2006 ; Tremblay 1998), le tourisme peut en effet avoir un impact considérable et représenter un puissant moteur de fabrication des lieux, en ce qu'il fait converger des personnes, des capitaux, des représentations, des pratiques sur des espaces de tailles généralement restreints (quelques kilomètres en dehors des lieux touristiques suffisent bien souvent à sortir de la marée humaine). Le tourisme génère des effets de diffusion (spill-over effect) et fait de rencontrer des mondes par ailleurs distants et déconnectés, participant ainsi de l'hybridation collective et des frictions tous azimuts ;

5. L'existence avérée et concrétisée d'un potentiel attractif pour les investissements extérieurs dans le foncier, que ce soit pour des utilisations commerciales ou résidentielles. De manière générale, ce regain d'intérêt pour les terres des campagnes se traduit par une augmentation du prix du foncier, en partie du fait de manœuvres spéculatives propres à l'extension du capitalisme. D'un côté donc, les propriétaires terriens voient leur capital en nature augmenter ; de l'autre, ceux qui n'ont accès ni à la terre ni aux retombées de l'éventuel développement économique se retrouvent contraints à absorber l'augmentation parfois exponentielle du coût de la vie en matière d'accès au logement ou à la propriété ;
6. Au-delà de la transformation des relations économiques et sociales, c'est aussi le rapport à — et le discours sur — la nature qui sont bouleversés, à travers notamment l'apparition de la marchandisation de l'environnement, qui tend dès lors à être perçu davantage sous l'angle des ressources qu'il recèle que de ses qualités intrinsèques. Cette tendance est souvent associée à une dégradation de l'environnement local du fait de l'exploitation des ressources ou de la transition vers des modes de production intensifs qu'elle implique. Mais ici encore peuvent apparaître des frictions entre différentes dimensions de la Mondialisation, lorsque par exemple, ces mêmes espaces sont pénétrés par les valeurs et représentations globalisées de la protection de la nature relayées par les grandes ONG naturalistes, les organismes de recherche, les agences spécialisées des Nations unies, et la relativement récente émergence d'une conscience environnementale populaire largement partagée ;
7. Le degré auquel les paysages sont marqués par les traces ostensibles et observables de la Mondialisation. C'est donc ici l'idée d'une transformation non seulement sociale ou économique des milieux, mais également visuelle. La Mondialisation peut s'inscrire de façon évidente sur le territoire à travers des changements massifs dans la couverture et l'usage du sol, par l'apparition de nouvelles centralités ou pôles d'attraction, par une perte du couvert forestier, par l'urbanisation, par le développement d'infrastructures de transport et de communication, par les changements des paysages agraires, par l'apparition d'aires de concessions, concédées à des entreprises ou des États étrangers, par un marquage marchand du paysage et des inscriptions toponymiques… Ce qui me semble important de noter ici, c'est que lorsqu'on touche au visuel,

on s'en prend au sens qui procure aux acteurs leur rapport le plus direct à l'environnement, le terreau même de leur attachement, de leur identification, de leurs représentations ;

8. La campagne globale est caractérisée par une polarisation sociale accrue entre ceux qui bénéficient des nouvelles opportunités et de la recomposition de la géométrie du pouvoir, et ceux qui subissent les contrecoups ou les externalités de ces changements. À tout changement correspond un mouvement de bascule sur la balance de l'accès aux opportunités et aux ressources. Dans son essai sur la conquête de Kalimantan, en Indonésie, par les grandes multinationales des biocarburants et de l'extraction de ressources forestières et minières, Anna Sting montre avec finesse la façon dont certains membres des communautés locales ont su capter les opportunités créées par la destruction de leur environnement, et renégocier ainsi leur position dans la hiérarchie sociale (Tsing 2005). C'est là également un des impacts mésestimés de nombre d'interventions développementalistes, qui s'introduisent sans guère de connaissance dans des communautés bien structurées au préalable, et viennent en bouleverser le cours par la promotion plus active de certains groupes ou même individus, parfois au détriment d'autres, ou par l'introduction de régimes institutionnels ou de modèles de gouvernance qui viennent se confronter aux systèmes en place.
9. La globalisation des campagnes est associée à l'émergence de nouveaux sites de l'autorité politique concrète, situés au-delà de ses frontières. On pense par exemple à la subordination du marché agricole et des normes de productions aux accords globaux établis par l'Organisation mondiale du Commerce ou les traités régionaux de libre-échange. On peut aussi évoquer ici l'imposition par le haut d'aires protégées, ou de formes de régulations environnementales telles que la séquestration carbone (programmes REDD). On pourrait rajouter ici aussi l'apparition de nouveaux pôles d'autorité non plus politique, mais morale, tels que les lieux de production du savoir, des connaissances et des normes. La structure du pouvoir est donc chamboulée par le haut par de nouvelles manifestations d'autorité diffuse et de nature diverse articulée autour d'un grand nombre de pôles situés en différents points du globe. Mais comme nous le verrons dans le point suivant, cette nouvelle configuration multiscalaire du pouvoir n'implique absolument pas une dissolution complète des formes préexistantes d'autorité.
10. La campagne globale n'est pas assimilable à une éponge qui absorbe tout et encaisse les coups sans broncher. Elle est aussi un lieu de résistance et de contestation face aux ingérences de l'extérieur et aux bouleversements qui lui sont imposés par le haut. Au final, le lieu n'est pas fatalement victime consentante de macro-phénomènes structurants qu'il est condamné à subir sans mot dire. Comme le suggère François Thoreau en évoquant Michel Lussault, « Il subsiste des possibilités de "démobilisation", de sortir ou de résister aux accélérations de tempo, ou de fabriquer de l'espace là où la tendance est à l'insertion dans la multiplicité de flux » (Thoreau 2013, p.2). Entre elles aussi, les différentes dimensions de la Mondialisation peuvent générer des tensions, comme dans l'exemple déjà cité de l'expansion d'une logique néolibé-

> rale qui s'oppose à la globalisation de la conscience écologique et du pouvoir de frappe de ses partisans. La Mondialisation est simultanément créatrice de phénomènes potentiellement néfastes pour les populations des campagnes, tels que par exemple l'introduction de réseaux de filiales transnationales qui s'accaparent les ressources d'un lieu, mais elle permet simultanément aux conditions nécessaires à la résistance et aux contre phénomènes de s'épanouir, non seulement dans le cadre restreint du terreau local, mais aussi au-delà, en procédant à des « sauts d'échelles » dans l'expression des revendications et l'expansion de la portée d'action, à travers la mobilisation de réseaux, d'une forme de savoir, d'un type de discours construit sur une conception globalisée de la protection de l'environnement. La Mondialisation, en ce sens, génère simultanément la mise en place de nouvelles menaces sur les lieux et les personnes et des conditions de leur contestation. Ainsi, les impacts de la Mondialisation sur les milieux ruraux résultent davantage de la négociation et de l'hybridation que de la domination aveugle du global sur le local.

Bien entendu, les espaces qui cumulent l'ensemble de ces caractéristiques à leur intensité maximale relèvent plus de l'exception que de la norme, si tant est qu'il en existe ne serait-ce qu'une occurrence. Dans une optique d'opérationnalisation de cette grille d'analyse, il semble important de préciser qu'elle représente en quelque sorte un idéaltype de la campagne globale. Ce n'est donc pas une catégorisation binaire du type campagne globale versus campagne locale qui est recherchée ici. L'ambition est plutôt de formuler un outil qui permette d'observer minutieusement non seulement à quel point, avec quelle intensité, et à travers quelles modalités des lieux ruraux spécifiques et concrets sont imprégnés par des phénomènes et des réseaux associés à la Mondialisation, mais aussi de comprendre les dynamiques et produits de l'hybridation générée par leur rencontre, leur friction avec les contextes locaux. En effet, l'intensité avec laquelle chacune de ces caractéristiques est représentée dans un lieu spécifique ne tient pas uniquement du degré de pénétration des processus de mondialisation, mais également par la façon dont ces processus sont arbitrés et incorporés dans la fabrication locale des lieux.

En plus de fournir les bases d'une grille d'analyse relativement complète et directement mobilisable dans l'examen de lieux spécifiques, le cadre proposé par Woods invite également à dépasser l'ontologie global-local pour reconnaître l'importante différenciation spatiale qui s'opère dans la mise en relation entre les deux extrémités scalaires et dans la façon dont les lieux spécifiques répondent aux sollicitations de processus globaux. Néanmoins, pour peu que l'on s'intéresse au concept proposé par Woods dans le cadre géographique des pays en voie de développement, l'on pourra regretter que cette liste de caractéristiques ne considère pas la présence des acteurs internationaux du développement, qui participent pleinement de la projection du global sur le local et de la valse complexe qui en résulte, par l'introduction de capitaux, de nouvelles techniques, de nouveaux paradigmes, normes, bonnes pratiques, formes de savoir et de connaissance ou représentation du processus et des objectifs du développement. Au même titre, j'ai pris le parti de me réapproprier partiellement cette caté-

gorisation qui me semblait limitée ou pas assez explicite sur certains points, afin de la tailler sur mesure pour la suite de nos opérations analytiques.

4.4.2. Mondialisation des campagnes laotiennes

Après des décennies d'isolement politique et économique, qui s'est traduit dans les campagnes laotiennes par un sous-développement chronique, l'intégration progressive du pays dans les réseaux d'échanges internationaux atteint désormais même les espaces les plus reculés, et génère de nouvelles opportunités, contraintes et problématiques pour les populations qui y résident et leur environnement direct. Le développement immanent dans les campagnes est donc fortement lié au processus de globalisation en tant qu'il modifie la donne au niveau national, mais également qu'il touche terre de façon plus ou moins intense et directe dans les différents lieux. Le niveau et l'intensité de la façon dont les espaces qui constituent le territoire national sont affectés (tant positivement que négativement) par le processus de globalisation nous semblent être une dimension importante du contexte de développement au niveau national.

Comme nous l'avons vu dans le cadrage théorique, le lieu est par essence dynamique. Il se distingue et se singularise par ses caractéristiques internes, mais aussi par sa façon de répondre aux stimuli venus de l'extérieur. Dans la partie précédente, nous avons opéré un inventaire sommaire de certaines caractéristiques des lieux au Laos, en essayant notamment de souligner leur diversité en termes de modes de vie, de culture, et de facteurs géographiques. Mais cet instantané de la situation à un moment donné ne peut permettre d'intégrer la dimension dynamique de manière satisfaisante. Dans le contexte actuel du Laos, il nous semble que les dynamiques principales qui font évoluer les lieux sont liées au processus de mondialisation. C'est donc l'angle de l'analyse spatiale de l'intégration des espaces ruraux du Laos dans les flux de la mondialisation que nous abordons ici la dynamique des lieux.

Comme nous l'avons vu précédemment, la globalisation est un terme valise qui est abondamment mobilisé tant dans le langage courant qu'académique pour faire référence à une grande diversité de processus et d'états de la géographie du monde contemporain. Caractériser, et à plus forte raison cartographier la mondialisation dans sa dimension locale, est donc une entreprise qui n'est pas exempte de défi. Et toute tentative en ce sens se fera au risque d'écoper de critiques justifiées.

Pour ce faire, nous nous basons ici sur la formulation conceptuelle de la campagne globale proposée par Woods (2007) et décrite en partie 4. Dans sa proposition, Woods ne définit pas les indicateurs mobilisables pour mesure le degré de mondialisation des campagnes. De plus, certaines des dimensions proposées sont difficiles à spatialiser. Ce qui suit est une tentative d'opérationnaliser le cadre proposé par Woods à partir de données récoltées et compilées au Laos au cours de trois ans de terrain. Nous y prenons quelques libertés quant au système de mesure et à l'interprétation des dimensions. Nous avons laissé de côté certaines dimensions que nous ne parvenions pas à mesurer, et en avons ajouté d'autres qui nous semblent manquer dans la proposition de l'auteur.

4.4.3. Données et indicateurs de glocalisation

L'analyse des données est faite à l'échelle du village. Un tableau récapitulatif des indicateurs et des données mobilisées est disponible en annexe de ce document.

Dimension 1 : La production est destinée aux marchés extérieurs

En l'absence de données désagrégées au niveau village sur la production dédiée à l'exportation, nous avons utilisé comme proxy les informations contenues dans le recensement agricole de 2010-2011 sur la part relative de l'agriculture consacrée aux quatre principales cultures exportées par le Laos au niveau national : l'hévéa, le café, le maïs et la canne à sucre. Ces quatre produits sont en effet principalement dédiés au commerce avec l'étranger. L'importance de chacune de ces cultures est notée entre 0 et 5 selon qu'elle est absente, marginale ou dominante dans le village. La présence d'agriculture sous contrat est également considérée. Ensuite, le village est considéré positif à cette dimension de la campagne globale si l'une de ces quatre cultures, ou alors leur part respective cumulée est majoritaire.

Dimension 2 : Perméabilité aux réseaux transnationaux de commerce

Pour mesure cette dimension, nous avons utilisé les données de distance des villages par rapport aux marchés les plus proches (moins de 3 h de trajet), la proximité aux frontières (moins de 3 heures de trajet), et la présence des corridors de développement mis en place par la Banque asiatique du Développement dans le cadre de son initiative du grand Mékong (distance de moins de 20 km du tracé des corridors)

Dimension 3 : Migrations

Les flux migratoires, analysés sur la base du recensement de la population et de l'habitat de 2005, incluent les départs et les arrivées dans le village. Ces données sont traitées et mises à disposition par le CDE sur la plateforme Decide Info. Le village est considéré positif à cette dimension dès lors que le taux migratoire atteint représente plus de 10 % de la population, dans un sens comme dans l'autre. Dans le contexte de changement extrêmement rapide que connaît le Laos contemporain, il est clair que ces données sont trop anciennes pour refléter la réalité actuelle. Un nouveau recensement vient tout juste d'être réalisé (mars 2015), mais les données complètes ne seront pas disponibles avant 2016.

Dimension 4 : Tourisme

Les données sur le tourisme collectées par les autorités nationales sont agrégées au niveau provincial, national, et en fonction des ports d'entrée. Les informations désagrégées ne sont pas disponibles. Dans cette analyse, nous avons utilisé le travail effectué par l'environnent opération centre (EOC) dans le cadre du projet de la région du grand Mékong de la Banque asiatique du Développement. Cette base de données qualitative est limitée à la localisation des 16 sites les plus fréquentés. Afin de compléter cette liste, nous avons également recensé tous les lieux mentionnés dans la dernière édition du guide Lonely Planet (2014) qui est de loin le plus utilisé par les voyageurs occidentaux. L'importance touris-

tique relative des lieux a été évaluée sur la base du nombre de pages qui leur sont consacrées dans le guide. Une zone tampon de 10 km autour des sites a été calculée sur ArcGIS, et correspond à notre estimation de la zone d'influence des pôles touristiques sur leurs environnements directs. Les villages sont ensuite considérés positifs à cette dimension s'ils sont situés dans ces zones d'influence.

Cette méthode n'est clairement pas idéale, en particulier parce qu'elle se limite au tourisme occidental, alors que la part de visiteurs en provenance d'autres pays de la région est nettement supérieure : 3 228 758 pour l'ASEAN et 550 732 pour le reste du monde (Ministry of Information, Culture and Tourism 2013, p.7).

Dimension 5 : Investissements extérieurs

Pour cette dimension, nous considérons trois principales formes d'investissement étranger : les concessions de terre, la construction et l'exploitation de complexes hydroélectriques, et l'industrie minière. Les données pour la première proviennent du premier inventaire national des concessions au Laos (Schönweger et al. 2012). À l'heure actuelle, ces données sont géoréférencées sur la base d'un seul point GPS. Un travail de mise à jour de grande échelle par le Centre pour le Développement et l'Environnement est en cours, et inclut la réalisation de polygones représentant l'extension spatiale des concessions. Malheureusement, il n'est pas encore complété et ne peut donc pas être intégré à cette analyse. Afin de ne pas limiter l'influence des concessions au seul point GPS qui les caractérise, nous avons là aussi appliqué un calcul de zone tampon de 10 km.

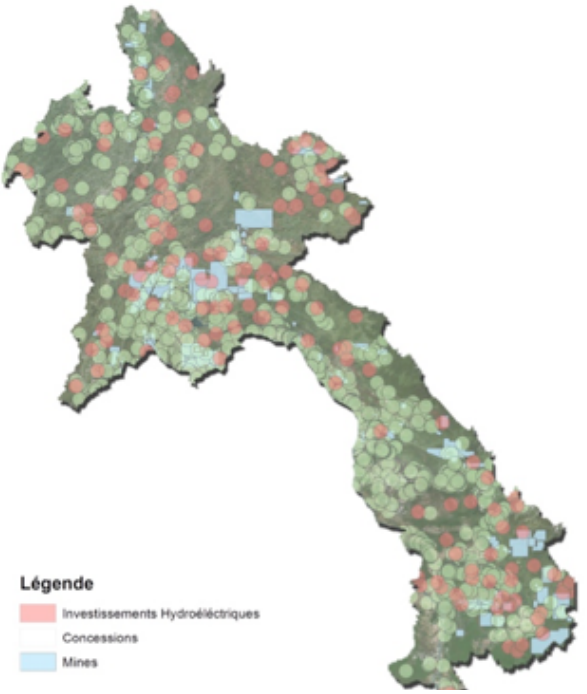


Figure 42: *Zones ciblées par les investissements étrangers (Decide Info, 2015)*

Pour les barrages, les données proviennent de la Banque mondiale. Autour des

barrages, une zone de tampon de 15 km a été appliquée. Enfin, les données sur l'exploitation minière proviennent du ministère de l'Énergie et des Mines et sont accessibles sous la forme de polygones qui correspondent aux zones d'exploration. Les villages sont considérés positifs à cette dimension dès lors qu'ils tombent dans une de ces trois zones.

Dimension 6 : Dégradation de l'environnement

Avec une stratégie de développement économique largement basée sur l'exploitation des ressources naturelles, l'environnement et les écosystèmes du Laos sont mis à rude épreuve. Dans un contexte de mondialisation, il est de plus en plus évident que la dégradation d'un écosystème local est liée à des processus sociaux et économiques non seulement locaux, mais qui peuvent aussi se passer dans des zones géographiques lointaines (Liu et al. 2013). Au Laos, l'une des manifestations les plus aiguës de l'altération de l'environnement est celle de la dégradation du couvert forestier, sous l'influence conjointe de l'urbanisation, du commerce —légal ou illégal — du bois, et de l'expansion de l'agriculture intensive. À ce titre, la déforestation est ici considérée comme l'un des marqueurs clés de cette dimension. Les données de déforestation sont compilées et analysées à partir du projet « Global Forest Change » (Hansen et al. 2014), qui met à disposition du public des images satellites (Landsat) à 30 m de résolution, traitées grâce à un algorithme qui permet de mettre en évidence les changements dans le couvert forestier mondial entre 2000 et 2013.

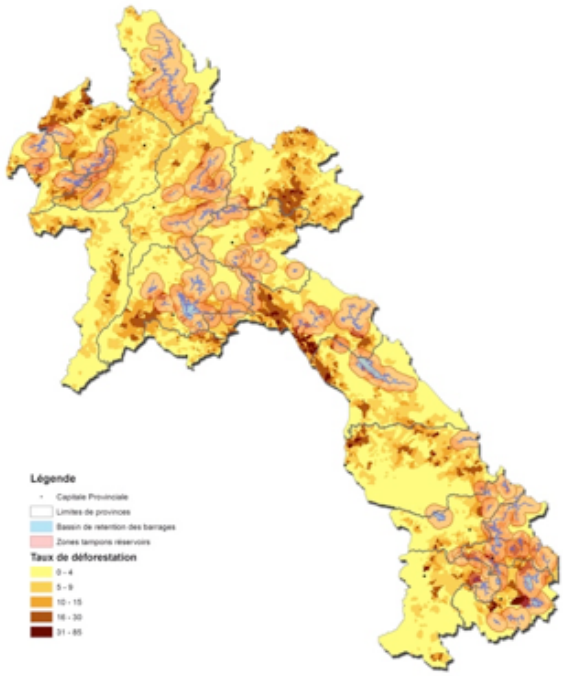


Figure 43: *Déforestation et aménagements hydroélectriques au Laos (Ministère de l'agriculture et des Forêts, CDE, 2014)*

Ces données ont été agrégées au niveau des villages, pour lesquels nous avons calculé un taux de déforestation. Nous avons ensuite retenu tous les villages pour lesquels ce taux est supérieur à 15 %. Nous avons également digitalisé les zones immergées suite à la construction de barrages sur la base de Google Maps et Bing Maps. Nous avons ensuite appliqué une zone tampon de 10 km. Tous les villages qui se situent dans les zones de forte déforestation ou à proximité des aires inondées sont considérés positifs à cette dimension.

Dimension 7 : Protection de l'environnement

Dans les pays tels que Laos, confrontés à un besoin de développement rapide et caractérisé par un système politique totalitaire qui ne laisse guère d'espace aux populations locales ou a la société civile pour défendre leur environnement, les programmes de protection de la biodiversité et des écosystèmes sont bien souvent l'expression d'actions menées par des acteurs extérieurs. Au Laos, des organisations telles que le World Wild Fund (WWF), l'union international pour la conservation de la nature (UICN), la Société mondiale de conservation (WCS) ou certaines agences onusiennes jouent un rôle clé en la matière. Cette influence internationale se ressent notamment au niveau de la mise en place d'un réseau d'aires protégées. Cette dimension est donc calculée sur la base de la localisation des villages dans une des aires protégées.

Dimension 8 : Accroissement de la polarisation sociale et économique

La globalisation s'accompagne souvent d'une polarisation sociale et économique accrue entre ceux et celles qui sont en mesure de capter les nouvelles opportunités, et ceux et celles qui en subissent les externalités (Woods 2007). Afin de mesurer cette polarisation, nous nous sommes basés sur le calcul de l'indice de Gini au niveau des villages laotiens réalisé par Michael Epprecht (Epprecht 2008), sur la base de la technique du « small area estimate » à partir des données du recensement de la population et de l'habitat de 2005 et de l'enquête d'indicateurs sociaux du Laos de 2007. Néanmoins, l'état des inégalités au moment du recensement ne permet pas de définit si celles-ci s'accroissent ou se réduisent. Cet indicateur n'est donc pas réellement pertinent, et nous l'avons exclu de l'analyse de synthèse présentée plus loin.

Dimension 9 : Connexion à de nouveaux sites de l'autorité politique

Certains lieux deviennent l'objet de l'attention de centres d'autorité situés au-delà des frontières. Nous avons recensé deux occurrences de ce phénomène : les zones de patrimoine mondial définies par l'UNESCO, et les zones protégées. Les villages sont donc considérés comme positifs dès lors qu'ils se situent dans une de ces deux catégories.

Dimension 10 : Contestation

Le contexte politique du Laos ne permet guère de contestation de la part des populations locales ou des organisations de la société civile. Si quelques cas parviennent à filtrer ponctuellement dans la presse régionale ou internationale, les données sont insuffisantes pour pouvoir en tirer de conclusions significatives. Par conséquent, nous n'avons pas inclus cette dimension dans notre analyse.

Dimension 11 : Interventions de l'aide

Étonnamment, Woods n'a pas intégré les interventions de développement dans son cadre d'analyse, alors qu'elles représentent souvent un lien privilégié des lieux avec les flux globaux. Nous avons donc pris le parti de les ajouter au cadre d'analyse. Les données exploitées sont issues d'une base de données que nous avons constituée pour cette thèse, et qui est décrite de manière approfondie dans le chapitre suivant. Dette dimension est jugée positive si le village est la cible d'au moins un projet de l'aide au développement.

Dimension 12 : Intégration régionale

Le Laos est actuellement en prise avec plusieurs processus d'intégration régionale, notamment avec l'établissement de la communauté économique de l'ASEAN en 2015, la gestion régionale du Mékong à travers la Commission du Mékong, ou l'initiative de la région du grand Mékong (GMS) de la Banque asiatique du développement (BAD). Cette intégration régionale se traduit pour certains espaces subnationaux par l'émergence de nouvelles connexités. Pour mesurer cette intégration régionale, nous nous référons ici aux tracées des corridors nord-sud et est-ouest de développement économique mis en œuvre dans le cadre du GMS, auquel nous appliquons également une zone tampon de 20 km, qui correspond aux zones bénéficiant d'aménagement annexes aux réseaux proprement dits (Taillard 2009).



Figure 44: *Carte des corridors d'intégration régionale au Laos (GMS, 2014)*

4.4.4. Résultats de l'analyse

La carte ci-dessous offre une synthèse de la répartition spatiale des dimensions de la campagne globale. Nous y avons représenté le territoire national sur un gradient de glocalisation : en vert foncé, l'on trouve les zones qui ne sont touchées par aucune des 11 dimensions proposées. Plus l'on s'approche du marron foncé, plus le nombre de dimensions présentes est élevé.

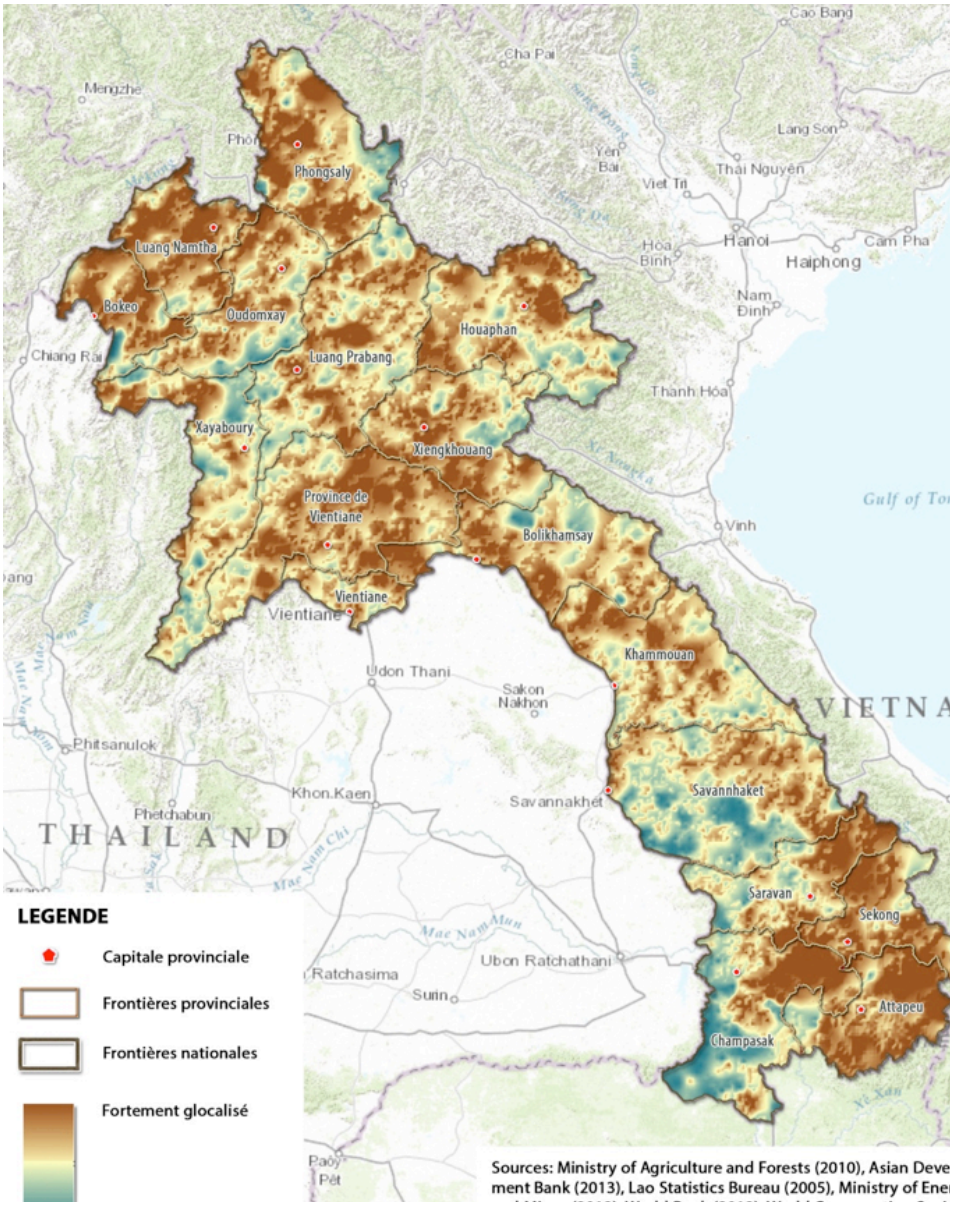


Figure 45: *Carte de l'Indice de globalisation des campagnes laotiennes*

Cette carte de synthèse relève de l'exercice exploratoire, et est simpliste en plu-

sieurs points. Tout d'abord, chaque dimension est représentée par une variable binaire (oui/non), qui ne reflète donc pas l'intensité avec laquelle elle est présente dans un lieu donnée. Ensuite, les dimensions sont simplement additionnées les unes aux autres, sans pondération aucune. Plus le village a de dimenions, plus il peut être considéré comme glocalisé. Or, ce n'est pas seulement le nombre de dimensions qui compte, c'est également l'intensité avec laquelle elles apparaissent dans le lieu. Nous avons également bien vu dans l'explicitation de la mesure des dimensions à quel point certaines sont approximatives. Mais c'est là juste la représentation cartographique. Les données produites pour réaliser la carte peuvent être utilisées de différentes manières, et différents systèmes de pondération peuvent être introduits aisémment. Mais ce n'est pas là l'objet de cette thèse. Nous en resterons donc là pour l'instant.

Malgré les limites présentées ci-dessus, cette carte présente l'avantage de mobiliser les données existantes pour offrir un aperçu de la différentiation spatiale, à haute résolution, de la manière dont les flux et les phénomènes liés à la mondialisation atterrissent sur les contextes locaux du pays. Elle permet également de démontrer que la majorité des espaces qui composent le territoire laotien est connectée, par une dimension ou une autre, à des flux, réseaux et processus qui relèvent de la mondialisation. Seuls 180 villages sur les 8643 apparaissent comme n'étant atteints par aucune des dimensions.

La carte suivante montre la répartition des initiatives de l'aide au développement, superposée au même indicateur de glocalisation. Elle nous montre deux éléments importants : tout d'abord, la vaste majorité des zones ciblées par l'aide est connectée à plusieurs des dimensions analysées. Par conséquent, la plupart des projets de développement au Laos sont confrontés d'une manière ou d'une autre aux changements, souvent rapides, que génère l'intégration des lieux dans les dynamiques liées à la globalisation. Dans ce cas, la conception d'une intervention ne peut se faire sur la base d'une représentation des communautés comme des espaces bien délimités, stables et homogènes. Elle doit rendre compte des différentes dynamiques à l'œuvre, et en particulier, des éventuels contradictions ou frictions que peut occasionner la rencontre en un lieu d'interventions et de flux qui poursuivent d'autres logiques, et mettent en relation différents types d'acteurs. L'analyse entend proposer des pistes de réflexion pour le développement d'outils qui permettent de caractériser les grandes dynamiques qui traversent les lieux. Ceci en conciliant une couverture géographique nationale nécessaire aux décideurs, et une résolution spatiale au niveau du village qui puisse satisfaire les besoins de ciblage des politiques, des projets, et de l'allocation des ressources. Deuxièmement, lorsque l'aide intervient dans des zones représentées en vert (faiblement « glocalisées »), elle devient donc l'un des premiers liens entre le lieu isolé et « l'espace monde ». Bien que ce cas soit minoritaire dans notre analyse, il était probablement beaucoup plus fréquent avant qu'investissements privés massifs n'atteignent les campagnes, et que les politiques économiques ouvrent l'accès aux marchés et aux moyens de communication. À cette époque, bien des projets d'ONG pouvaient être considérés comme la seule dimension de la campagne globale qui atteignait les lieux d'intervention. En ciblant une communauté, un district, ou un écosystème local, les organismes de développement

international y projettent des flux financiers, de l'information, des réseaux. Ils ouvrent donc des connexions, notamment réticulaires, entre le lieu et d'autres échelles, d'autres espaces, d'autres acteurs. Par conséquent, non seulement les acteurs du développement doivent parvenir à intégrer de manière efficace leurs interventions dans les multiples dynamiques qui traversent leurs espaces d'intervention, mais en plus ils doivent être considérés eux-mêmes comme des agents de glocalisation.

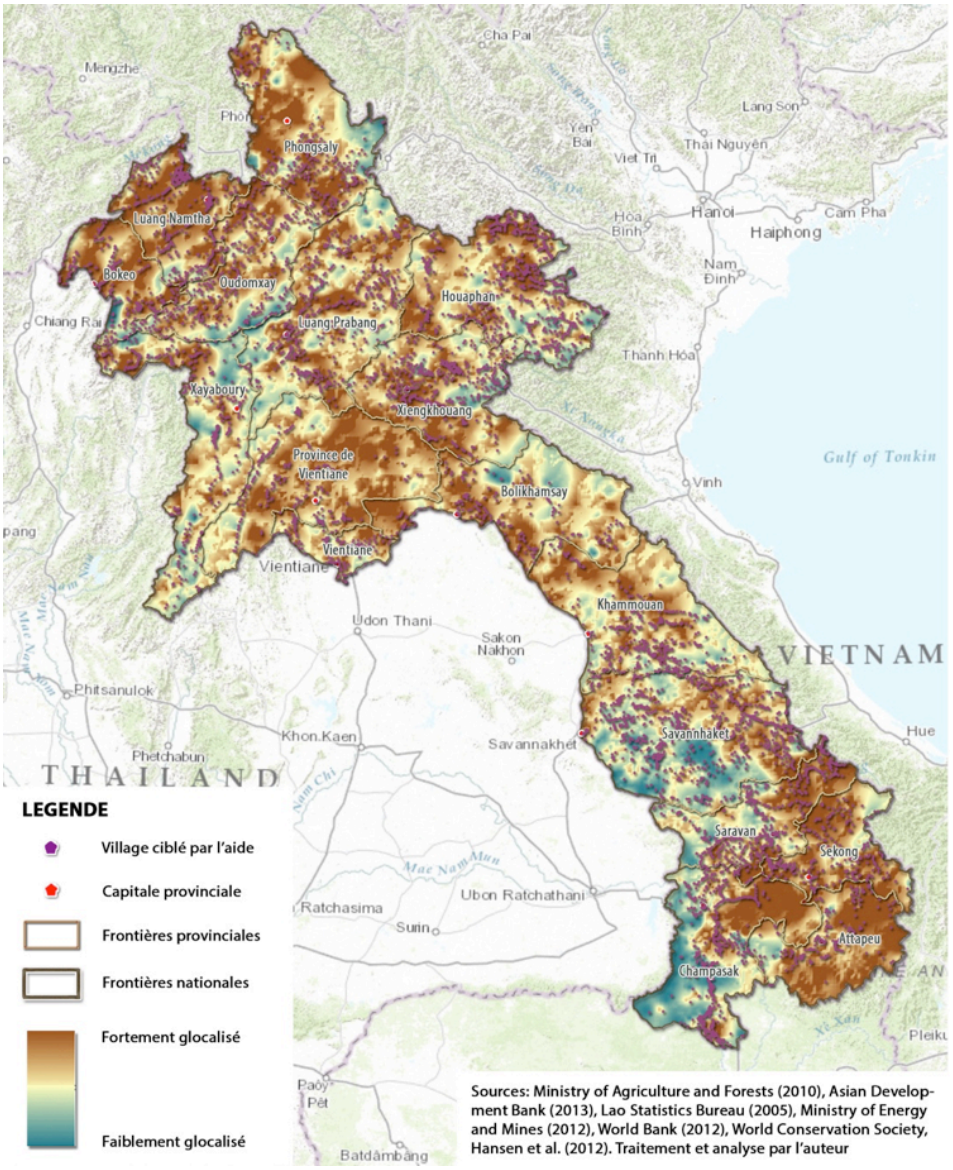


Figure 46: *Carte de la répartition des projets de développment par rapport à l'indice de globalisation des campagnes laotiennes*

4.4.5. Conclusion du contexte de développement au Laos

Les connaissances qui permettent d'appuyer efficacement la prise de décision basée sur des faits concrets doivent parvenir à faire le pont entre le besoin de généralisation au niveau de gouvernance adéquate tout en rendant compte des spécificités des différents contextes locaux de développement, dans lesquels les problématiques d'ordre général se posent de manière différente (Messerli, Bader, et al. 2015). Cette difficulté est bien connue, et plusieurs approches ont été développées en conséquence. Les méta-analyses de cas d'étude en sont un exemple qui gagne en popularité, en particulier dans les sciences de changements d'usage du sol, et permettent de remettre les observations ponctuelles dans un contexte plus large en vue d'identifier des récurrences de schémas ou de processus. L'idée de mésoéchelle comme niveau d'analyse est également exploitée. En prenant un point de vue intermédiaire entre le local et le global, elle vise à générer et synthétiser des connaissances à un niveau qui permet encore de détecter les forces motrices générales avant qu'elles ne se diluent complètement dans la spécificité et l'hétérogénéité des contextes locaux. Et à l'opposé, ces spécificités n'ont pas encore atteint un niveau d'agrégation où elles ne sont plus reconnaissables (Messerli, Bader, et al. 2015).

Dans notre cas, nous avons articulé notre réflexion sur les contextes de développement autour du concept de lieu, tel que nous l'avons élaboré dans la partie théorique (chapitre 3). En nous concentrant sur les lieux, mais avec une couverture nationale, nous avons pu identifier la grande diversité de leurs caractéristiques intrinsèques, notamment en matière de modes de vie et de production, de culture, d'appartenance ethnolinguistique, et de facteurs géographiques. Cette diversité constitue un défi de tous les jours pour les praticiens du développement qui se voient contraints de devoir adapter leurs modèles de pensée et d'action à des spécificités locales qu'il est difficile de généraliser. Dans le cas du Laos, les décideurs et les opérateurs ont néanmoins à disposition une quantité de données considérables qui ne permettent certes pas de se substituer à des diagnostics de terrain plus poussés, mais qui offrent toutefois des possibilités d'analyse pertinentes. Le géoportail Decide Info, qui centralise une bonne partie des données mobilisées dans nos analyses compte aujourd'hui plus de 2000 utilisateurs. Rares sont cependant les cas où elles sont utilisées à leur plein potentiel dans les stratégies de ciblage et de conception des interventions de développement.

À la dimension statique de la caractérisation des contextes de développement, nous avons tenté d'ajouter une perspective dynamique qui puisse rendre compte de l'intensité des facteurs de changement. Pour ce faire, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle la connexion des lieux aux flux et processus liés à la mondialisation était la principale force motrice de l'évolution des lieux que l'on constate au Laos actuellement. Cette tentative exploratoire visant à déceler et mesurer l'intensité de la mondialisation dans les campagnes du pays, combinée à l'identification des caractéristiques intrinsèques des lieux, reste un exercice sommaire. Mais il nous semble offrir des pistes de réflexion prometteuses pour une meilleure compréhension de la manière d'optimiser le ciblage et la conception des interventions. Il offre une perspective à mésoéchelle, qui puisse rendre compte des spécificités locales, tout en garantissant une couverture nationale.

5. Conclusion de l'analyse du système de l'aide au Laos

Cette partie nous a permis de dresser un portrait critique du système de l'aide au développement au Laos sur la base d'une méthodologie claire et bien définie. Nous avons ainsi pu décrire en partie le système de contraintes et d'incitations qui pèse sur les acteurs dans la conception et la réalisation de leurs initiatives de développement, et, en tentant de caractériser leur pouvoir sociospatial respectif, de mieux comprendre leur capacités à y évoluer librement dans l'atteinte de leurs objectifs. Nous avons vu que le système de contraintes est de quatre ordres : les normes et modèles véhiculés et imposés pas les acteurs dominants, les mécanismes de gestion de l'aide, qui sont des co-créations hybrides des inspirées des grandes normes internationales de l'efficacité de l'aide réappropriées par les acteurs locaux ; et les éléments du contexte géographique ; et les relations de dépendances financières des organismes de mise en œuvre qui les contraint à travailler selon les conditions édictées par les acteurs qui détiennent le pouvoir de décision sur les mécanisme de financement.

Cette ensemble d'analyse reste néanmoins d'ordre général, et servira de base à la restitution des cas d'étude.

Dans la partie précédente, nous nous sommes intéressés au système de l'aide dans sa déclinaison laotienne. Ce faisant, nous avons pu explorer le cadre régulateur, constituant et constitué des rapports de pouvoir entre les acteurs de l'aide. Nous avons ainsi démontré à quel point la nature de ce champ relationnel peut avoir un impact considérable sur les produits (extrants) du système, et sur les processus qui s'y déroulent en interne. Nous avons également exploré le contexte de développement du Laos au niveau national et local, et montré les difficultés que leur hétérogénéité pose sur la pratique du développement en particulier sur l'adaptation aux réalités spécifiques des lieux, des modèles génériques d'action, télescopés par le haut. Nous avons vu également que le Laos constitue un bon exemple de ce que peut être le « projectorat » : une vision du développement fragmentée, compartimentée et technicisée.

Nous allons à présent nous intéresser à la manière dont ces éléments influent sur la façon dont ces contraintes et conditions systémiques agissent concrètement sur la mise en exécution de l'aide à travers des interventions spécifiques, et notamment sur la répartition spatiale des ressources de l'aide au Laos. Avant de nous intéresser à l'analyse de la localisation des interventions, nous essaierons de décrypter l'ensemble des pratiques, des enjeux, des objectifs et des fondements conceptuels liés à l'émergence d'une « gouvernance par la donnée » dans le contexte de l'aide, en démontrant que cet effort d'amélioration de la gestion et de l'efficacité de l'aide est lui aussi un produit de ce système que nous avons décrit.

PARTIE IV

DE LA RÉPARTITION SPATIALE DE L'AIDE AU LAOS

1. Enjeux et perspectives d'une analyse spatiale des interventions

1. 1. Pourquoi cartographier l'aide ?

Le fait de savoir avec précision où les organismes de développement se situent et opèrent est un élément capital pour l'amélioration de l'efficacité des politiques de développement et de la coordination des acteurs. En cartographiant les interventions des différents acteurs de façon systématique, c'est tout un pan de connaissances qui s'ouvre pour les décideurs et les observateurs : il devient possible d'identifier les zones de forte concentration - qui nécessitent donc des efforts de coordination accrus -, où, à l'opposé, celles qui sont négligées, et qui nécessitent un appui supplémentaire. Il devient possible de déterminer dans quelle mesure la répartition des interventions est cohérente par rapport aux besoins mesurables de développement des différents lieux qui constituent le territoire, ou à tout autre précepte de ciblage sur lequel reposent les stratégies nationales. Il devient possible de confronter le discours des acteurs du développement aux réalités de leurs interventions. Ceci devient d'autant plus important que le nombre d'acteurs et d'action croît, et que les acteurs non-étatiques prennent une part de plus en plus active dans les mécanismes de prises de décision et de mise en œuvre des opérations de développement (Brass 2012, p.395).

Bien que la littérature académique s'intéressant à ce sujet reste relativement limitée, une poignée d'auteurs en perçoivent les enjeux. Au sujet de la localisation des ONG, Fruttero et Gauri estiment que :

> *« An understanding of this issue is important for at least two reasons. First, identifying where NGOs go is relevant for policy effectiveness. In designing their strategies, donors and developing countries policy makers need to know whether NGOs actually target the poorest villages and neediest communities, and hence represent valuable partners in the effort to eradicate poverty. Second, a clearer understanding of location choices is useful for developing an account of NGO incentives, which in turn could help donors and governments specify better contracts ». (Fruttero & Gauri 2005)*

La Banque Mondiale justifie son programme Mapping For Results de la manière suivante :

> *« The main objectives of the program are (i) to support the monitoring and reporting of results by providing users with an analytical tool to analyze and visualize the geographic location of Bank activities at the sub-national level; (ii) to improve aid effectiveness by enhanced transparency and accountability of donor-funded operations and (iii) to strengthen the participation of multiple stakeholders, including civil society organizations and citizen groups in the Bank's work at the country level ». (Banque Mondiale 2015)*

Dans la même lignée, Strandow et ses collègues (2011) estiment dans leur manuel de géoréférencement des projets de développement que le la mise à disposition de données désagrégées sur la localisation de l'aide procure quatre bénéfices principaux : 1) la facilitation de la gestion de l'aide ; 2) le dialogue amélioré

avec les récipiendaires ; 3) la coordination avec les autres bailleurs ; et 4) une transparence accrue. Voyons cela d'un peu plus près.

Faciliter la gestion de l'aide : Ces données permettent une meilleure gestion de l'aide dans la mesure où elles facilitent la compréhension et l'analyse de la répartition et de l'allocation des ressources dans le pays, et mettent en lumière les lacunes, les espaces marginalisés, les inégalités qui peuvent apparaître lorsque l'aide n'est pas dirigée vers les populations qui en ont le plus besoin. Au delà de l'analyse, cette connaissance permet d'améliorer le ciblage et facilite grandement le travail d'identification et de programmation, tant pour le gouvernement hôte que pour ses partenaires de développement.

Dialogue avec les bénéficiaires : dès lors qu'elles sont rendues publiques à travers des médias accessibles à tous, ces données permettent aux gouvernements et populations bénéficiaires des ressources de l'aide de mieux mesurer et comprendre les mécanismes et la façon dont elles sont gérées, distribuées et allouées non seulement entre les secteurs, mais également entre les lieux et les groupes. Sur la base de ces informations, les bénéficiaires se voient donc renforcés dans leurs capacités de dialogue et de négociation avec les bailleurs de fonds. Si l'asymétrie de pouvoir inhérente au système de l'aide dans sa configuration actuelle ne fait pas partie de la rhétorique des auteurs du manuel, c'est bien là de cela qu'il s'agît : réduire la dissymétrie informationnelle entre donneur et bénéficiaire pour que ces derniers ne soient plus condamnés à subir par le haut, et puissent être partie intégrante, voire force motrice dans les processus décisionnels.

Coordination avec les autres donneurs : en l'absence de données de cette nature, les bailleurs de fonds et les opérateurs du développement sont contraints de prendre des décisions en condition de grande incertitude. Chaque décision de financement, chaque formulation de projet donne lieu à des études préalables, des travaux d'inventaires qui consistent à identifier les acteurs en place, les actions en cours dans le même secteur et les mêmes aires géographiques. Outre le problème de l'importance du coût cumulé en temps et en argent de ce travail de Sisyphe qu'il faut sans cesse reprendre à zéro, le résultat de ces efforts n'est que très rarement exhaustif et suffisamment précis. Souvent confié à des consultants extérieurs à qui l'on attribue un nombre de jours de travail limité, il est rare que ces missions parviennent à un réel inventaire critique qui puisse faire référence. Par conséquent, la grande partie des projets et des stratégies s'établit sur la base d'informations partielles, qui condamnent les décideurs à une rationalité décisionnelle limitée. L'existence et la disponibilité de bases de données des initiatives, à plus forte raison lorsque celles-ci sont géoréférencées, représentent donc des économies considérables sur le long terme. Les couteuses missions d'évaluations préalables ne sont plus indispensables. Les potentiels de synergie géographique et sectorielle sont maximisés. Le risque de duplication d'efforts est en partie limité.

Transparence accrue : grâce à ces données en accès libre, les bailleurs de fonds et les gouvernements hôtes peuvent être tenus responsables de leurs actions et de leurs décisions par leurs bénéficiaires. Auditeurs, chercheurs, citoyens, organisations peuvent participer au processus de suivi et d'évaluation,

peuvent se positionner en garant de la bonne utilisation des fonds. Dans le cadre de son initiative de cartographie de ses projets de développement intitulée Mapping for Results, la Banque Mondiale pousse encore plus loin cette idée de transparence :

> *« Identifying project locations is only the first step toward engaging with citizens and enabling greater social accountability. The program aims to empower citizens and local communities to participate directly in developing and implementing Bank programs by establishing a feedback mechanism between citizens, government and donors, enabled by the use of ICTs such as mobile phones and social media. This convergence of mobile devices, GPS, and social media as vehicles for change is reshaping the way we think about development ». (Bedford et al. 2011, p.51)*

En théorie, la disponibilité de telles données est en mesure de combler au moins en partie les lacunes structurelles des boucles de rétroactions qui caractérisent le système actuel de l'aide et les déconnections entre bailleurs de fonds et populations bénéficiaires de l'aide.

L'utilité de la cartographie de l'aide et des analyses spatiales qui peuvent en découler semble donc avérée. Il est donc surprenant de constater qu'elle ne soit pas davantage développée, malgré les avancées technologiques et l'émergence du tout numérique dans le domaine de l'aide.

1. 2. Un domaine encore exploratoire

Si les enjeux semblent bien définis et la justification largement acceptée, l'accès aux données géographiques de l'aide relève encore à ce jour de l'anecdotique bien plus que de la norme, en particulier aux échelles sous-nationales (Brass 2012; Koch 2007). En revanche, la multiplication des bases de données globales telles que celles mentionnées plus-haut, a permis de produire des analyses de l'allocation des ressources de l'aide entre les différents pays.

La relative absence de données et d'études au niveau sous-national peut être expliquée en partie par les difficultés de collecte et de mise à jour des données, et par les carences des mécanismes et des outils en place. Au niveau académique, deux études font néanmoins exception : l'analyse de la localisation des ONG au Kenya (Brass 2012) et au Bangladesh (Fruttero & Gauri 2005). Mais celles-ci se limitent aux seules organisations non-gouvernementales, et s'intéressent davantage à la géographie des organisations qu'à celles de leurs activités. Or, dans une optique d'analyse du ciblage et de l'impact de l'aide, c'est bien la localisation des activités, et non pas des organisations elles-mêmes, qui est la plus significative. Cela est particulièrement vrai dans un pays comme le Laos où les ONG locales en sont encore à leur balbutiement. Si la localisation des activités et de la structure de petites ONG locales peut souvent coïncider, ce n'est pas le cas des ONG internationales, qui peuvent opérer dans divers lieux du pays à partir d'un bureau localisé en capital.

1. 3. Le paradigme de l'open data : l'aide au développement à l'heure du numérique

> *« Imagine this: A health care worker or parent in a village, with a laptop or mobile device, can access development knowledge in real time through geocoding and geomapping. She can see which schools have feeding programs and which go without, and what is happening to local health. She can access 20 years of data on infant mortality for her country and its neighbors. She can dig deeply and compare her village with others. She can upload her own data, throw light on the likely effect of new interventions, and mobilize the community to demand better or more targeted health programs."*
>
> Robert Zoellick - President, The World Bank

Au cours de la dernière décennie, la rencontre entre trois processus sociaux et technologiques simultanés a généré des changements profonds sur la manière dont l'aide au développement est gérée et dispensée :

1. La multiplication des critiques sur la gestion de l'aide dans la communauté académique, les milieux professionnels, les médias et le grand public ;
2. L'émergence de fortes revendications sociales et l'érosion partielle de l'autorité traditionnelle de l'Etat au profit d'une forme de gouvernance plus multipolaire et diluée ; et
3. Le développement et la démocratisation rapide des technologies de l'information qui offre une alternative concrète à une gestion exclusivement par le haut, technocratique et facilement maintenue opaque.

C'est dans ce contexte que dans la foulée des grandes organisations telles que la Banque Mondiale ou les agences de l'ONU qui se sont proactivement dotées d'un appareillage technique, institutionnel et discursif, un nombre croissant d'acteurs de l'aide se tournent désormais vers des politiques et des moyens techniques d'ouverture et de transparence sur les données relatives à leurs actions. L'intrusion des technologies de l'information dans le monde du développement nous semble ainsi représenter l'une des tendances majeures de l'évolution contemporaines des façons de penser, de faire, d'analyser et de communiquer dans le secteur. Le développement 2.0 ? La formule peut paraître un peu tapageuse, mais nous semble bien traduire cette évolution. Car si le passage du Web initial au Web 2.0 traduit l'évolution de la toile vers une plateforme de partage de l'information et de la collaboration décentralisée et ouverte, le développement à l'heure du numérique est en passe de prendre un chemin similaire. C'est le rêve d'un développement dont les bénéficiaires deviennent véritablement acteurs qui nous est venu ici, et qui constitue donc une nouvelle échelle du paradigme participatif, celle du crowdsourcing et pourquoi pas d'un citizen development initiatives monitoring voire d'une citizen development science.

Concrètement, cette évolution se traduit par la multiplication d'initiatives de mise en transparence des données de l'aide, et par les efforts accrus consentis par les organisations de développement pour communiquer avec le grand public. Partout, l'on entend proliférer les initiatives mêlant terminaux mobiles, technologies serveurs et portails en ligne. Il n'est plus aujourd'hui envisageable pour quelque

organisation du secteur que ce soit de se passer d'un site internet, au contenu dynamique et mis à jour régulièrement.

Dans ce contexte, les grandes organisations dotées d'un fort potentiel normatif, telles que la Banque Mondiale par exemple, vont bien plus loin qu'une simple visibilité sur la toile, en proposant des standards et des outils, pour certains extrêmement poussés, de partage de données. Elles endossent de ce fait un rôle de pionnier dans le secteur. Ainsi la Banque Mondiale a développé un vaste dispositif de mise en transparence de ses informations internes relatives à ses actions, et des données et analyses qu'elle produit à l'échelle globale. L'initiative « Open Development Data », lancée par la Banque en 2010, met à disposition du public, en accès libre, une base de données sur les économies des pays en développement comprenant jusqu'à 7000 indicateurs nationaux différents, ce qui en fait de loin la source d'information de ce type la plus avancée et la plus exhaustive du monde. Dans le cadre de cette même tendance, la Banque publie en ligne un grand nombre de documents relatifs aux projets dans lesquels elle intervient ou qu'elle finance. L'on trouve ainsi en ligne des documents autrefois confidentiels : propositions de projets, rapports d'évaluation et d'audit, directives sociales et environnementales, etc. Le volet « Mapping for Result », permet quant à lui de visualiser la localisation géographique des interventions de la Banque, ce qui représente encore un pas en avant majeur ; nous y reviendrons.

Dans un volet plus lié à la recherche, le consortium AidData (www.aiddata.org) représente également un acteur clé de cette transition. Mis en place en 2009 à travers un partenariat entre le William Mary College et l'entreprise Development Gateway, ce consortium a constitué une base de données qui recense près d'un million d'interventions de développement à l'échelle globale, et qui regroupe 90 bailleurs de fonds. Au delà des bases de données, le consortium s'attache également a développer des outils techniques et des méthodes d'analyse qui puissent être déployées par des équipes de recherche dans différents pays. Au niveau national, le consortium est également à l'origine du géoréférencement de projets de développement dans neuf pays. Ici, la mise à disposition des données n'est plus un but en soi. Elle représente un moyen :

> *« We believe that liberating data on aid and development can be transformational. It can facilitate inclusive dialogue, enable decisions based on evidence and challenge us to assess progress more rigorously. But supplying more data alone is not enough. It is people - citizens, scholars, government and donor officials - that give information purpose and put it to work for positive change in our world. Data is a means to broader ends - we want to see people able to make informed choices about how to target development resources based on need and opportunity». (http://aiddata.org/our-story)*

Enfin, l'International Aid Transparency Initiative (IATI) lancée en 2008 lors du sommet d'Accra sur l'efficacité de l'aide, constitue un autre élément important de cette nouvelle tendance, puisqu'il propose la mise en place d'un standard commun pour la publication électronique des données sur l'aide internationale, et encourage les différents acteurs du secteur à y adhérer, et a partager leurs données. Ici, la rhétorique est sensiblement la même que pour les autres initiatives citées ci-dessus : améliorer la prise de décision, la coordination, la planification,

et permettre aux citoyens d'avoir accès aux données.

Dans le sillage de ces initiatives, ce paradigme naissant de l'Open Data – ou des données ouvertes - s'étend désormais non seulement à d'autres organismes de développement, mais aussi au delà du secteur de l'aide lorsqu'il est adopté par les gouvernements, tant émetteurs que bénéficiaires de la coopération internationale.

Le paradigme des données ouvertes fait désormais partie intégrante de l'appareillage discursif de nombreux acteurs du secteur. Pour les chantres les plus enthousiastes de cette nouvelle ère qui s'annonce, l'ouverture des données au public est porteuse d'une multitude d'avantages et de vertus indiscutables. Grâce à l'accès à l'information, les individus et les groupes sont mieux en capacité de prendre en main leur destinée (empowered), deviennent automatiquement des acteurs du changement:

> *« The logic of Open Government Data is simple - a more open and transparent government invites citizen engagement by using their newfound knowledge to demand better services and by offering their own solutions to perennial problems, citizens enhance the quality of governance via the "insights of the crowds. (…) Opening access to data is an important step toward improving the performance of public institutions in providing public services, and more broadly, to enhance support for good governance and social accountability". (Bedford et al. 2011, p.50)*

La tentation de tomber dans la caricature et les raccourcis faciles n'est jamais loin, en particulier lorsque ce changement de paradigme est réapproprié par des acteurs qui en font leur fond de commerce, en proposant le déploiement de leur solutions logicielles, matérielles et leur expertise technique aux gouvernements ou à leurs partenaires de développement.

Derrière les revendications des promoteurs des données ouvertes sur le développement, ce sont finalement des enjeux simples mais considérables que l'on retrouve: la possibilité pour le public de pénétrer dans la boîte noire de l'aide au développement, d'en explorer les logiques, les réalités, les chiffres, les causes, les mécanismes. De donner aux citoyens des pays bénéficiaires ainsi qu'à ceux dont une partie des taxes et les impôts est dépensée dans l'aide, les outils nécessaires à l'observation, au suivi, et aux éventuelles demandes d'explications. Et ce non plus exclusivement par le haut, mais également à leur propre échelle. Celle de l'individu ; celle du groupe ; celle du territoire.

Mais ne sombrons pas pour autant trop vite dans le mirage de l'information. Pour qu'elle apporte une plus value, l'information doit être accessible, et de bonne qualité. Est-ce toujours le cas, comme le laisserait présager les dispositifs imposants et onéreux mis en place par des acteurs parmi les plus influant du secteur ? Autant une information de qualité est une condition sine qua non pour une prise de décision rationnelle et mesurée, autant le fait de jeter dans la nature sans garde-fou, des jeux de données dont la qualité est discutable peut être totalement contre productif, voire dangereux. Et même si elles sont effectivement de qualité suffisante, est-ce qu'une donnée seule peut générer quelque changement, ou influencer quelque décision que ce soit ? L'un des retours sur expérience les plus

clairs pour l'organisation pour laquelle je travaille actuellement, et qui a accompagné la mise en place d'un certain nombre de dispositifs de données ouvertes dans différents pays en voie de développement, est qu'une donnée seule n'a aucune valeur, si elle n'est pas mise en perspective avec des capacités analytiques nécessaires, et si elle ne s'insère pas dans des processus sociaux spécifiques. Nous en revenons ici à l'idée développée au chapitre 3, et qui présente la donnée comme matière première brute, qui ne devient véritable ressource que transformée à travers une technicité en vue d'un certain usage qui répond à un besoin social à un moment donné de l'évolution d'une communauté.

2. Stratégies de localisation des acteurs du developpement

La question de la localisation des activités humaines constitue l'une des préoccupations traditionnelles de la géographie. Depuis les pionniers allemands tels que Von Thünen en 1826 jusqu'à la nouvelle géographie économique de Krugman, les modèles proposés par la discipline sont des variations plus ou moins élaborées sur le thème de l'offre, de la demande, et des contraintes du milieu. Mais ces modèles échouent à expliquer par exemple les cas de forte concentration d'ONG que l'on constate dans de nombreux pays (Koch & Ruben 2008). Car si le procédé a conduit à des analyses pertinentes et la mise en pratique de politiques de planification largement utilisées, la théorie classique ne suffit pas à expliquer l'activité des organismes de développement, qui sont soumis à des systèmes de contraintes et des formes d'offre et de demande très différents des acteurs économiques traditionnels. Trois raisons amenèrent Koch et Rueben a estimer qu'il faut dépasser ces approches :1) le comportement des acteurs de l'aide, quand bien même ces derniers sont dotés d'une rationalité économique, ne peut être limitée à la seule maximisation du profit financier. La maximisation du gain comme explication des phénomènes de concentration de l'aide n'est donc pas satisfaisante. 2) le rôle du facteur coût de transport apparaît surévalué pour les acteurs du développement. 3) Ces théories reposent sur une analyse classique du marché, basée sur l'offre et la demande. Or, le cas de l'aide au développement diffère grandement du marché de libre concurrence cher aux tenants de ces théories. Koch estime que ce n'est pas un marché du tout. Pour ma part, je pense que le système de l'aide est assimilable à un marché, mais que les règles et les formes de rétributions et d'incitations y sont fort différentes de celles du marché né du jeu libre de l'offre et de la demande.

L'une des caractéristiques de base de la géographie des organismes de développement et de leurs interventions sur les territoires est l'irrégularité de leur répartition dans l'espace (Bebbington 2004). Or, si ce constat est clair, il est surprenant d'observer qu'il n'existe que très peu d'études systématiques sur le choix stratégiques des acteurs du développement (Fruttero & Gauri 2005). Et malgré ce flou qui demeure en l'absence de démonstrations convaincantes, un pessimisme semble prédominer parmi les professionnels, les décideurs et les chercheurs : les logiques de ciblage son soit utilitaristes, soit politiques. Mais pas guidées par les besoins:

> *« Policymakers, NGO workers, donor country representatives, politicians, and academics often present more pessimistic views of NGO placement. These views follow two different logics: the logic of "self-serving" convenience, and that of politics» (Brass 2012, p.389)*

Les études qui se penchent explicitement sur les organismes de développement étant rares, il nous faudra plonger ici dans la littérature plus générale sur les stratégies de organisations à but non lucratif. Cinq tendances – pas nécessairement mutuellement exclusives - des rationalités sous-jacentes aux stratégies de localisation des acteurs y sont le plus fréquemment évoquées: 1) un altruisme aveugle qui met en avant principalement les besoins jugés réels ; 2) un pragmatisme opé-

rationnel qui privilégie les facilités opérationnelles et les calculs budgétaires (De Waal 1997; Fruttero & Gauri 2005; Maren 1997) ; 3) une realpolitik qui favorise les liens avec les élites politiques ou s'aligne avec des enjeux stratégiques qui dépassent le cadre de l'action donnée (Brass 2012; Koch 2007 ; Lerch) ; 4) une « microsociologie » des liens entre acteurs individuels ou organisationnels qui relève de la théorie du sentier de la dépendance (path dependence) (Bebbington 2004; Koch & Ruben 2008); et 5) la gestion du risque lié au succès ou à l'échec de l'intervention (Fruttero & Gauri 2005).

2. 1. Entre pragmatisme et altruisme

C'est bien là que se trouve le premier niveau de questionnement sur les logiques de ciblage : correspondent-elles à une approche strictement altruiste dans laquelle seuls comptent les besoins des populations potentiellement bénéficiaires ? Ou alors d'autres dimensions rentrent-elles en jeu, et le cas échéant, lesquelles ? Posé en d'autres termes par Koch et Rueben, les organisations de développement sont elles strictement altruistes, sont elles des agents dotés d'une simple rationalité de type économique, ou sont elles un mélange des deux (Koch & Ruben 2008)?

A ce questionnement, les différentes études disponibles apportent des réponses trop variées pour pouvoir en tirer quelque généralité ou conclusion définitive. De manière générale, Jennifer Brass trouve que la plupart des acteurs liés à l'aide au développement font preuve d'un grand pessimisme quant au placement dans l'espace des ONG, présentées soit comme purement pragmatiques et égoïste, soit dépendant du politique (Brass 2012, p.389). A l'opposé, la plupart des ONG prétendent bien évidemment se placer au plus près des besoins (Brass 2012, p.392). Or, dès 1983, Chambers les suspecte de succomber à la facilité en restant systématiquement au plus près des routes goudronnées (Chambers 1983). S'inscrivant dans cette même ligne, nombreux sont ceux qui affirment que les organisations à but non lucratif choisissent la localisation de leur projets ou de leurs centres principalement sur la base d'impératifs de survie institutionnelle (De Waal 1997; Hancock 1992; Maren 1997), de leur besoin de sécuriser des financement. A travers leur étude approfondie du cas du Bangladesh, Fruttero et Gauri (2005) semblent confirmer cette tendance. En analysant la situation aux Etats-Unis, Gronbjerg & Paarlberg (2001) sont moins radicaux dans leurs conclusions, puisqu'ils ne trouvent pas de corrélation significative entre localisation des organismes de charité et de la pauvreté. D'autres trouvent même des corrélations négatives (Bielefeld, 2000; Joassart-Marcelli & Wolch, 2003; Nemenoff, 2008). A l'échelle de l'allocation de l'aide entre les différents pays, Dollar and Levin discernent qu'une grande partie des bailleurs de fonds ont désormais plus tendance à orienter leur soutien vers les pays dotés d'une meilleure gouvernance. (Gibson et al. 2005b). Pour Jennifer Brass, auteure d'une étude sur la localisation des ONG au Kenya, ces dernières peuvent être classées en trois catégories principales : 1) les « saintes », qui choisissent de travailler là où les besoins sont les plus pressants ; 2) les « égoïstes » (self-serving), qui privilégient les questions logistiques d'accès et de confort de travail ; 3) les politiques, qui choisissent leur cible en fonction d'un agenda stratégique, qui peut relever de l'influence de cer-

taines personnes de pouvoir.

> *« Assuming project locations are not chosen at random, one can imagine several plausible reasons for how NGOs might select particular places in which to implement their programs. Selection may be based on extreme need—meaning that NGOs choose to work where there is the most poverty, illness, lack of education or unsafe drinking water. Or NGOs might go where there are a great number of people in relative need. Perhaps donors influence where NGOs work, or NGOs choose their locations based on the ease of access or comfort level in that place for the NGO workers themselves. Finally, it is plausible that NGOs are swayed by powerful national politicians, who influence the NGOs to work in their home area either by direct instruction, or because they can offer resources to the NGOs if they are willing to do so». (Brass 2012, p.387)*

Au delà des limites méthodologiques de ces différentes études que nous aborderons plus loin, l'absence de consensus clair sur la question que l'on y constate indique qu'une vision binaire qui chercherait à nécessairement classer les acteurs à l'un des extrêmes du vaste spectre entre altruisme naïf et pragmatisme cynique, est bien trop réducteur et simpliste. Toute organisation de développement, quelques soient ses bonnes intentions, évolue dans un système à fortes contraintes, avec lesquelles elle doit s'accommoder afin d'être en mesure de mener à bien ses objectifs qui peuvent être vertueux. Il semble dès lors plus sage d'adopter une perspective plus nuancée dans nos réponses, telle que le suggère Brass en conclusion de son étude : les organisations peuvent très bien être à la fois altruistes et pragmatiques : "NGOs might be pragmatic and charitable at the same time" (2012, p.395). Et dans ce cas, leurs choix stratégiques peuvent être analysés dans leur façon de gérer l'équilibre ténu entre ces deux considérations.

Au premier abord, ces différentes hypothèses recensées par Brass semblent relativement faciles à tester. Pour bien comprendre dans quelle mesure une organisation se situe du côté altruiste du spectre évoqué plus haut, il convient tout d'abord de pouvoir appréhender de manière convaincante la notion de besoins. Or, cette dernière est aussi contestable qu'elle est contestée, que ce soit en termes d'indicateur à mobiliser ou de compréhension de la hiérarchie des besoins dans un contexte donné. Même si l'on ne se réfère qu'à la notion de pauvreté monétaire, qui est la plus simple et directe à appréhender, il faudra trancher entre deux options qui aboutiront à des résultats très différents : viser les personnes les plus pauvres, ou les endroits dans lesquels il y a le plus de personnes pauvres ?

Tiré de l'article de Brass, le tableau à la page suivante résume ces trois théories et les hypothèses auxquelles elles conduisent.

Théorie	Les ONG sont généralement localisées où…	Hypothèse : il y a plus d'ONG dans les lieux où…
Saintes	les besoins sont les plus importants	La pauvreté est grande Se concentrent les problèmes de santé Le niveau d'éducation est bas L'accès aux services de base est limité
Égoïstes	les ONG ont un bon accès aux biens et services	Les réseaux routiers sont bons Accès aux biens d'élite Est urbanisée
Politiques	l'influence de personnages politiques puissants se fait sentir	Des politiciens influents sont présents

Figure 47: *Synthèse des théories de la localisation des organismes à but non lucratif (d'après Brass, 2012)*

2. 2. Au-delà des besoins

Nous avons jusqu'ici défendu l'idée selon laquelle les organismes de développement se meuvent dans un système qui les incite à être à la fois pragmatiques tout en maintenant le mandat qui justifie leur existence. Mais cela ne nous indique pas quels sont les éléments concrets du pendant pragmatique au mode de rationalité adopté. Sur la base de la littérature et de nos observations, nous explorons ici quelques unes des dimensions qui nous semblent les plus importantes.

2.2.1. Des considérations logistiques

Toute opération de développement est limitée dans le temps et dans les ressources disponibles, notamment, en termes d'enveloppe budgétaire. Ces limitations impliquent nécessairement des choix et des compromis entre ce que l'organisation souhaite faire dans l'absolu, et ce qu'elle est concrètement en mesure de produire. Les considérations logistiques présentées ici font référence à tout ce qui a trait aux contraintes opérationnelles. Comme Chambers le suggérait, la proximité des routes goudronnées en est un élément. De manière plus générale, c'est la question de l'accessibilité qui est en jeu. Travailler dans des endroits difficilement accessibles implique des problématiques de transport, d'approvisionnement, et de temps consacré par les équipes aux déplacements entre les différentes zones d'intervention. Par conséquent, les ressources mobilisées pour atteindre les zones sont autant de moyens qui se soustraient aux activités elles-mêmes. Par ailleurs cela implique un engagement supérieur des intervenants qui sont amenés à travailler plus loin de leurs bases, et dans un confort plus réduit sur un plan professionnel et personnel. Il est dès lors logique de s'attendre à une forte corrélation entre la prévalence des opérations de développement et la facilité d'accès.

2.2.2. De la concentration des ressources

La concentration d'opérations de développement en un lieu donné présente un certain nombre d'avantages opérationnels. Tout d'abord, elle se traduit souvent par la présence de cadres locaux rompus aux logiques de l'aide internationale, et aux exigences du gestionnariat qu'elle implique. Par effet tâche d'huile (spillover effect), les compétences en reporting, en gestion financière et administratives sont déjà présentes, il n'est pas nécessaire de former le personnel. De même, la présence in-situ de certaines infrastructures et facilités qui puissent garantir un certain niveau de confort de vie a pour effet de faciliter le recrutement de personnel qualifié. En effet, d'après les personnes interviewées, il est apparemment de plus en plus difficile au Laos de parvenir à convaincre le personnel qualifié, principalement concentré dans les zones urbaines, à accepter des postes basés sur le terrain, qui sont synonymes d'éloignement familial et de baisse de qualité de vie. Ce phénomène est également observable au niveau de l'attractivité des différents pays pour les personnels expatriés. C'est d'ailleurs un aspect que je perçois bien dans ma situation personnelle de père de trois enfants : la présence d'une école convenable et d'un centre de santé décent est clairement devenu un critère majeur de mes choix de localisation.

Pour décrire ces phénomènes de concentration largement observés dans le secteur du développement, Bielefeld et Murdoch parlent des économies d'agglomération (2004). Elles incluent des facteurs tels que le partage d'infrastructures qui réduit le cout de transport, de communication, d'approvisionnement; l'accès aux ressources de travailleurs qualifiés ou spécialisés; l'effet tâche d'huile entre organisations; les informations sur la faisabilité et la demande de production dans un certain lieu ; et les réduction du coût pour la recherche de bénéficiaires. On aboutit alors à un mécanisme d'auto renforcement des schémas de localisation, qui stimule la formation de centres et de périphéries (Brakman, Garretsen and van Marrewijk 2001).

2.2.3. Stratégie et politiques

La question des dimensions politiques est également très présente dans la littérature académique (Brass 2012; Koch 2007; Findley et al. 2011). Celles-ci peuvent se poser en termes d'allégeance politique, avec notamment l'hypothèse d'une plus forte concentration d'opérations dans les zones privilégiées par les élites au pouvoir. Cette importance de l'allégeance politique très importante dans la littérature consacrée à l'Afrique l'est probablement moins dans le contexte à parti unique du Laos, où la soumission à l'autorité de l'Etat n'est pas optionnelle. Il pourrait néanmoins être intéressant de voir dans quelle mesure les districts d'où viennent les politiciens les plus influents bénéficient de projets d'aide.

A mon sens, l'importance de cette dimension politique doit toutefois être relativisée. Il est en effet souvent admis que l'aide au développement représente un attrait considérable pour les bénéficiaires. Il en découlerait donc logiquement que les incitations à jouer de toute son influence pour en bénéficier soient importantes. Or, de nombreuses activités financées par l'aide ne correspondent pas parfaitement à cette description. Preuve en est la difficulté considérable que de nombreuses organisations rencontrent dans la mobilisation des populations au-

tour des objectifs spécifiques du projet dont elles sont porteuses. Imaginer donc par exemple qu'un Ministre exerce de son influence au plus haut niveau pour que son village d'origine bénéficie d'un programme de sensibilisation à l'hygiène ou d'un renforcement de capacités en gestion des catastrophes naturelle semble tout à fait improbable. L'intérêt tangible et matériel d'user de son influence sera évidemment plus important dès lors que les projets apportent aux villages ou districts cibles des volumes de bénéfices qui soient jugés plus important, et puissent par exemple consolider un capital politique.

2.2.4. Le poids des décisions passées (path dependance)

Les recherches sur la localisation des ONG au niveau sous-national de Bebbington (2004) suggèrent que l'existence des réseaux entre individus et entre organisations est déterminante, et précède les choix organisationnels. Dans les pays où la compréhension et l'immersion dans un contexte représentent une entreprise laborieuse et chronophage, travailler avec des partenaires avec lesquels l'on jouit déjà d'une certaine familiarité représente clairement un avantage. De plus, l'organisation présente dans une zone donnée peut prétendre présenter un avantage comparatif lorsqu'il s'agit d'obtenir la confiance des bailleurs de fonds : une connaissance des autorités et partenaires sur place, des moyens de production à disposition (bureaux, véhicules, employés), et la possibilité de construire des synergies avec d'autres activités en cours. Ainsi, c'est donc ici l'idée chère à la théorie du cheminement passé (path theory) selon laquelle les choix présents sont ancrés dans et déterminés pas ceux du passé (Bebbington 2004; Koch & Ruben 2008) :

> *« Evolutionary theory deals with path dependent processes, in which previous events affect the probability of future events to occur, In this view, small events can have large and long lasting effects due to self reinforcing process ». (Boschma & Frenken 2006)*

2.2.5. Des stratégies qui diffèrent face aux risques

Pour William Easterly, les organisations ont une tendance naturelle et volontaire à la concentration, dans l'objectif de pouvoir diluer les potentiels échecs des interventions dans une masse inextricable d'acteurs qui rend les résultats des actions de chacun illisibles pour un évaluateur :

> *« Agencies handle the high risks in foreign aid by the time-honoured bureaucratic strategy of sharing blame. The bureaucracies intermingle their outputs so evaluators don't know who to blame for bad outcomes ». (Easterly 2002: 31).*

A l'opposé, certaines organisations semblent préférer accepter un certain degré de risque, dans la volonté de pouvoir jouir de l'ensemble des effets positifs des éventuels succès de leurs opérations. Cette tendance à la prise de risque n'est toutefois pas nécessairement le résultat d'une approche aussi calculée, et peut également être liée à une culture organisationnelle, telle que l'on peut l'observer dans des organisations telles que Médecins sans frontières ou le CICR, qui mettent un point d'honneur à maintenir une présence quand tout le monde se retire.

2.2.6. Les impératifs de survie organisationnelle

A partir d'une certaine taille critique, les organisations de développement sont soumises à d'importants coûts de structure, notamment au niveau de leur siège (sécurisation des ressources humaines, infrastructures, frais administratifs, etc.) qui les contraignent donc à s'assurer un certain niveau de rentrées financières. Dès lors, une logique de survie institutionnelle s'instaure, les poussant à une course plus ou moins effrénée aux financements. Les organisations qui se trouvent dans cette catégorie voient donc leur liberté d'action réduite, et auront une tendance plus importante à faire prévaloir la stratégie financière sur les objectifs initiaux qui ont pu mener à la justification même de leur existence. Ceci peut se traduire par l'extension stratégique à des secteurs géographiques ou thématiques, ou à des modalités de mise en œuvre qui se situent en marge, ou même éloignées, de leurs intentions initiales. Comme le souligne Fruttero et Gauri, elle est également fortement liée aux exigences des bailleurs de fonds : « Contract specification can affect location decision of NGO » (2005, p.775). Cette attitude que l'on peut qualifier d' « opportunisme pragmatique » est très présente, et je l'ai rencontrée dans chacune des organisations pour lesquelles j'ai travaillé. Elle est également consistante avec la littérature sur la théorie des organisations, qui s'intéresse au déplacement des objectifs, dans laquelle le moyen utilisé pour atteindre l'objectif devient plus important que le but lui-même. A partir de là, une analyse des organisations de développement qui traitent ces dernières comme des agents dotés d'une rationalité économique en tension permanente avec les objectifs altruistes dont elles sont le résultat prend tout son sens.

2. 3. Limites des approches et implications pour la recherche

A travers ce bref inventaire de la littérature, nous avons pu constater l'absence d'un consensus clair sur les facteurs explicatifs des stratégies de localisation des organismes de développement et de leurs activités. Sans contester la qualité des travaux présentés, il nous semble néanmoins important d'en relever certaines limites qui expliquent en partie la diversité des résultats.

En premier lieu, la question de l'échelle d'analyse est importante: certaines de ces études portent sur l'allocation de l'aide entre les pays, d'autres sur la localisation au niveau sous national, ou encore au niveau infra-urbain. Or, les logiques de distribution peuvent être tout à fait différentes. La grande majorité des études sur l'allocation géographique de l'aide se limite à l'échelon national. Alors que l'on peut aisément imaginer que les dimensions géopolitiques et stratégiques soient d'une grande portée explicative à cet échelon là, elles le sont nettement moins au sein même du territoire national (sauf dans des situations de conflits internes dans lesquelles l'aide vise à renforcer un groupe au détriment d'un autre). Au même titre, la présence de réseaux d'approvisionnements en biens et services, en personnel qualifié, la nature du cadre de vie et sa compatibilité aux critères de confort du personnel international ne pourra probablement pas expliquer la différence de concentration entre deux districts, alors qu'elle sera déterminante pour une compréhension des gradients de présence entre deux pays, ou entre les zones reculées et les pôles urbains. Aux différentes échelles d'analyse correspondent donc différentes méthodologies de recherche et facteurs d'influence.

Cette dimension doit donc être explicitement intégrée dans l'approche et dans la restitution des résultats.

Deuxièmement, nombre de ces travaux négligent la distinction entre la localisation de l'organisation elle même et celle de ses activités. Or, ces deux aspects sont tout à fait différents en termes de logique à l'œuvre et d'incidence spatiale. La présence de l'organisation pourra se traduire par des effets tâches d'huile, avec par exemple la diffusion de savoirs et de pratiques issues du gestionnariat ambiant, mais ne nous dira rien en revanche sur la corrélation spatiale entre interventions et besoins. Or, la plupart des travaux mentionnés ici ignorent cette distinction. Dans le cas de Brass, cela est défendable, puisqu'elle s'intéresse aux ONG locales, dont on peut imaginer que bon nombre sont localisées dans leur périmètre d'intervention. Mais dans le cas du Laos où les ONG locales demeurent encore aujourd'hui quasiment inexistantes, le paysage de l'aide au développement, y compris dans son volet le plus local, est occupé principalement par les acteurs internationaux. Dès lors, la localisation de l'organisation elle même n'est pas d'un grand intérêt analytique, puisque la quasi totalité des bureaux de représentation se trouve à Vientiane. Certaines ONG mettent en place des postes avancés en province afin de faciliter l'accès aux terrains et aux populations, mais sans pour autant que le nombre de ces branches locales permettent une analyse en profondeur de stratégies, explicites ou pas, de localisation des acteurs. Dans notre cas, il est donc plus important, bien que nettement plus ardu en termes de collecte de données, d'identifier la localisation des activités.

Troisièmement, l'objectif même de trouver une clé d'explication qui puisse s'appliquer à l'ensemble des acteurs du développement est voué à l'échec. L'industrie du développement est en effet constituée d'une myriade hétérogène d'acteurs, dont les agendas, les modalités d'intervention, les niveaux de contrainte varient grandement. Il est dès lors indispensable de désagréger ce groupe d'acteurs génériques en fonction de ces variables. Et même une analyse sensible à la différence entre organisations internationales et ONG, par exemple n'est pas suffisante. On trouve en effet au sein même du groupe ONG des configurations très différentes, selon qu'elles fonctionnent plutôt sur fonds propres ou sur financement des bailleurs de fonds, selon qu'elles soient laïques ou religieuses, selon leur taille et leur portée spatiale, ou encore selon le secteur dans lequel elles interviennent. En effet, le ciblage pour un projet de santé sera nécessairement différent de celui pour la protection d'une espèce animale. Une intervention de type humanitaire sera elle aussi très différente d'un projet de rénovation urbaine. Il paraît donc capital de déconstruire la notion d'acteurs du développement, ou tout du moins d'en accepter le caractère polymorphe afin de l'intégrer dans l'analyse.

Quatrièmement, aucune étudesconsultée ne s'intéresse au lien entre les données contextuelles existantes, les outils analytiques à disposition des professionnels, les difficultés d'analyse des territoires contemporains tiraillés entre des dynamiques contradictoires, et les choix de localisation et de ciblage des organismes.

Ces donc ces limitation que nous tenterons de dépasser dans l'analyse présentée dans les chapitres suivants, en introduisant explicitement les questions d'échelles, la distinction entre acteur et activités, et l'intégration d'une typologie d'organisations qui soit représentative de la diversité institutionnelle.

3. Les bases d'une cartographie de l'aide au Laos

3. 1. État des lieux des données et des initiatives au Laos

Au Laos, l'on dénombre cinq principales sources de données contenant des éléments de localisation des interventions de l'aide internationale :

- La Banque Mondiale
- International Aid Transparency Initiative
- AidData
- Le réseau des ONG internationales au Laos
- Le portail de gestion de l'aide du Ministère du Plan et de l'investissement développé par Development Gateway.

Les trois premières sont des bases de données globales, et donc pas spécifiques au Laos. La base de données des ONG internationales, quant à elle, se limite à une répartition par provinces, et s'appuie sur un portail très rudimentaire, qui ne contient aucune fonctionnalité d'analyse spatiale ou de téléchargement des données. Enfin, le portail du Ministère est très limité dans ses fonctionnalités et ne permet pas non plus d'accéder aux données brutes. Seule une petite partie des interventions est associée à une géolocalisation à un niveau de désagrégation spatiale satisfaisant pour un travail analytique rigoureux. Au niveau du gouvernement, chaque ministère est chargé de la mise en place son propre système de gestion de données. Alors que certains ont mis en place des systèmes informatiques plus ou moins avancés, d'autres croulent sous les piles de copies papier. Aucune harmonisation n'existe à ce stade, pas plus qu'une systématisation des échanges entre les ministères.

3.1.1. La plateforme nationale de gestion de l'aide au Laos

La plateforme de gestion de l'aide du Ministère du plan et de l'investissement représente la tentative de systématisation de la gestion des données de l'aide la plus aboutie au Laos. Elle reflète bien les différents enjeux liés à l'exercice, et la mise en œuvre du projet qui l'a fait naître constitue une illustration singulière de l'influence du système de l'aide sur ce type de programme. Commissionné par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le portail de gestion de l'aide du gouvernement laotien a été réalisé par l'entreprise Development Gateway, qui jouit à ce jour d'un quasi-monopole international sur ce secteur. La solution logicielle générique déployée par l'entreprise est dotée de fonctionnalités avancées pour l'analyse de l'assistance officielle au développement (ODA) — en particulier sur le plan financier — et pour l'élaboration de rapports sur les données de l'aide. Le portail inclut ainsi des formulaires d'entrées de données en ligne, pour les mises à jour trimestrielles requises de la part des bailleurs de fonds. Il inclut également des tableaux dynamiques et graphiques qui s'adaptent au besoin de l'utilisateur en affichant les informations de la façon souhaitée, en fonction de filtres choisis. Enfin, la plateforme dispose également d'une interface de cartographie qui permet en théorie de visualiser la localisation des différents projets inclus dans la base de données (l'interface est restée hors service pen-

dant plusieurs mois, jusqu'à une récente mise à jour du système).

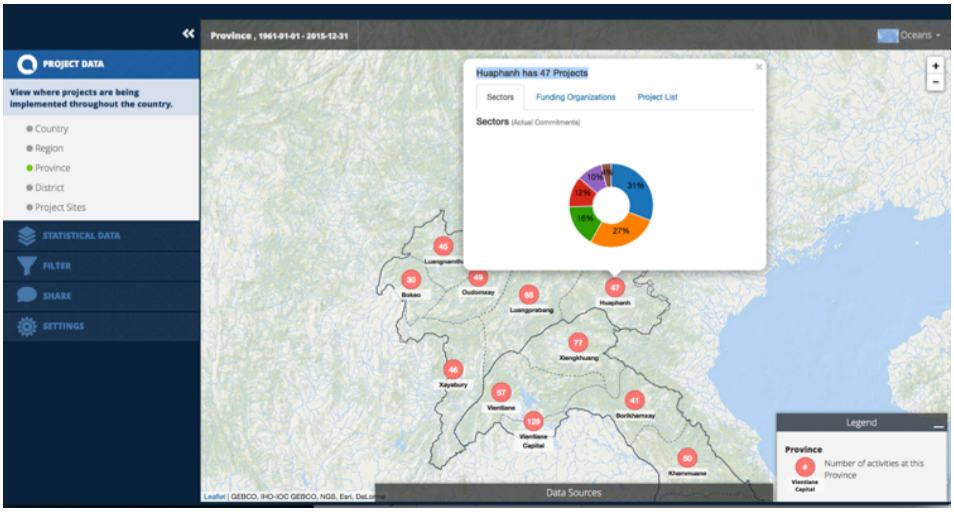


Figure 48: *Module de visualisation de la localisation des projets de développement de la plateforme de gestion de l'aide (consulté en ligne le 21.07.2015)*

Les données géoréférencées ont été produites depuis Washington, par des stagiaires de l'entreprise Development Gateway, sur la base de l'analyse des documents de projets. Elles sont donc incomplètes, pas mises à jour, et il n'est pas possible pour les utilisateurs de les télécharger depuis le site. La base de données étant gérée par l'entreprise, le ministère n'y a pas accès, et ne peut donc pas utiliser les données à sa guise.

3.1.2. Autres initiatives

Il y a d'autres initiatives en cours au Laos, mais aucune aussi complète que celle citée précédemment. Le réseau INGO network tient à jour une base de données en ligne des projets. Mais les informations géographiques sont généralement agrégées au niveau provincial, ou district, et non pas aux villages. Elle est partielle en ce sens qu'elle ne recense que les activités des ONG membres du réseau. Elle apporte néanmoins une réelle plus-value, puisque la base de données du ministère n'inclut pas la plupart des projets des ONG. Par contre, la politique de distribution des données reste relativement limitée, et il n'est pas prévu pour l'instant d'en ouvrir l'accès aux non membres.

Plusieurs ministères ont également mis en place leur propre système de gestion de l'aide, qui incluent parfois des éléments géographiques. C'est notamment le cas du Ministère de l'éducation, et de celui de l'agriculture et des forêts.

Il existe donc des tentatives sérieuses de rationalisation de la gestion des données de l'aide. Mais il manque encore une approche systématique que les organes de coordination puissent s'approprier pleinement.

3. 2. Acquisition de données de localisation pour l'étude

3.2.1. Contexte de l'étude

L'une des raisons probables pour laquelle la cartographie du « projectorat » au niveau sous-national n'est que rarement réalisée relève probablement de l'absence des données nécessaires à un niveau centralisé, et du travail considérable que leur obtention représente.

Les analyses présentées dans ce chapitre s'inscrivent dans le cadre du projet Lao DECIDE info, mis en œuvre par le Centre pour le Développement et l'Environnement (CDE) de l'Université de Berne, et financé par la direction du développement et de la coopération suisse (DDC). Lancé en 2007, le projet multiphase Lao Decide Info répond aux objectifs : 1) d'un accès amélioré aux données, informations et connaissances utiles à la planification et à la prise de décision dans le cadre du développement socioéconomique ; 2) de l'encouragement des échanges de données et d'informations entre les différents secteurs et institutions nationales ; 3) du développement de capacités du gouvernement en analyses de données pour leur intégration dans la conception de politiques et stratégies de développement qui reposent sur des faits et des informations tangibles.

La troisième phase du projet a été lancée en novembre 2014, pour une durée de quatre ans. Dans le cadre de ce nouvel effort, le CDE fournit un appui technique notamment à la Division de l'efficacité de l'aide (DEI), du Département de la Coopération Internationale (DCI), au Ministère du Plan et des investissements (MPI). Cette division est en charge de la collecte et de la centralisation des données sur les projets de développements financés par l'aide internationale (principalement les bailleurs traditionnels ; l'aide chinoise ou vietnamienne, par exemple, étant gérée par d'autres organes). La division est également largement impliquée dans la coordination des évènements autour du processus de la table ronde, que nous avons explicité dans la partie III. Cet appui technique porte notamment sur la mise en place d'une base de données géographique à haute résolution sur les interventions des divers acteurs du développement, et sur l'élaboration d'analyses multisectorielles à partir de ces données, qui puisse permettre au gouvernement de mieux comprendre, coordonner et planifier les apports de l'aide internationale au processus de développement national.

Outre les formations techniques dispensées, la première étape de la collaboration avec la Division a consisté à géoréférencer les projets inclus dans leurs bases de données. Au départ, je pensais pouvoir terminer ce processus rapidement, et donc avoir accès à une base de données complète pour procéder aux analyses systématiques que j'envisageais de réaliser dans le cadre de ma thèse. Mais c'était là le fruit d'une bien mauvaise compréhension du contexte de la coopération internationale et de la bureaucratie qui s'y rattache au Laos. La description détaillée des processus ci-dessous n'est pas directement pertinente au regard de ce chapitre, si ce n'est qu'elle illustre une partie des difficultés de mise en œuvre des projets de développement au Laos. Tout d'abord, il a fallu près d'une année entière pour que nous parvenions à signer le Memorendum of Understanding (MoU) avec le gouvernement, document indispensable au démarrage de toute activité officielle, à plus forte raison quand celle-ci implique des

partenaires gouvernementaux. Cette lenteur de processus n'a rien d'exceptionnel au Laos, et constitue un élément de contrainte majeure pour la plupart des acteurs de l'aide, qui doivent rivaliser d'ingéniosité pour parvenir à le contourner afin d'atteindre les objectifs programmatiques qu'ils se sont fixés. Une fois l'étape du MoU, il a fallu plus de 6 mois pour parvenir à un semblant d'accord sur les modalités de mise en œuvre, et en particulier les structures de gouvernance du projet, entre les six ministères et douze départements directement impliqués. Ce n'est donc finalement qu'à deux mois de la fin de la rédaction de ma thèse que le projet a pu démarrer concrètement.

Finalement, j'ai également monté un partenariat entre le CDE et la Croix-Rouge autour d'un projet de réduction des risques de catastrophes, que j'aborde longuement par la suite en tant que cas d'étude. Ce projet comprend une composante d'analyse de vulnérabilité et de cartographie des projets, que j'utilise par la suite dans ce travail.

3.2.2. Sources des données

Cette cartographie du « projectorat » constitue l'un des éléments essentiels de la géographie de l'aide que je propose. Par conséquent, je ne pouvais pas me permettre d'attendre les bras croisés que les accords soient passés, les comités de pilotage établis, et les luttes internes pacifiées. J'ai donc moi aussi dû trouver les moyens de contourner les barrières institutionnelles pour accéder à un volume de données qui soit suffisant à la réalisation d'analyses pertinentes et significatives. À mesure que le mirage d'une base de données complète et systématique se dissipait, j'ai tout de même pu collecter un certain nombre d'informations par différents moyens. Tout d'abord, j'ai proposé mes services au Ministère de l'Agriculture et des Forets (MAF) par l'intermédiaire d'un ami qui y travaille en tant qu'assistant technique. Le MAF étant alors dans un processus de réflexion sur les méthodologies de ciblage de leurs projets, je leur ai proposé de les aider en réalisant des cartes de besoins et des projets en cours. C'est ainsi que j'ai pu accéder à leurs bases de données sur les projets de développement, et procéder à leur géoréférencement.

Géoréférencer des données sur la base d'éléments textuels (rapports, MoU, document de projet, etc.) comme le recommande le consortium AidData dans son manuel technique, n'est pas chose aisée au Laos. Tout d'abord, le nom et l'orthographe des villages ne sont pas harmonisés. Il n'est donc pas rare que le même village soit mentionné dans différents documents sous des orthographes différentes. En l'absence de coordonnées géographiques, le nom du village est le seul élément qui puisse nous permettre de faire le lien avec sa localisation. Pour un opérateur non laophone, s'ajoute en plus le problème du système de transcription du lao en alphabet romain, qui n'est pas non plus systématisé, ce qui donne lieu à une grande confusion. Enfin, la géographie administrative au Laos est en mouvement permanent : des villages sont déplacés, fusionnés, renommés en permanence. Un village présent dans une base de données de cinq ou dix ans d'âge peut donc avoir disparu des registres pour l'une de ces raisons. Par conséquent, après presque un mois de travail à plein temps pour géocoder les projets du MAF, il reste environ 20 % des activités que je n'ai pas pu localiser.

En 2008, le CDE a réalisé une étude sur la répartition spatiale des projets opérants dans les domaines de l'environnement et de la réduction de la pauvreté. Basé sur une enquête par questionnaire, cet inventaire contient des informations complètes pour 204 interventions, et partielles pour 326. Une partie des analyses porte également sur ce jeu de données qui n'avait jamais été exploité jusqu'ici. Certaines données, telles que celles du Fonds de réduction de la pauvreté ont été obtenues directement auprès des organisations en charge de la mise en œuvre ou des ministères sectoriels. Les données de la Banque Mondiale ont été téléchargées depuis leur site internet. Enfin, les données sur les interventions dans le secteur de la réduction des risques de catastrophes sont le résultat du travail d'un consultant que nous avons embauché dans le cadre d'un des nos projets en partenariat avec la Croix-Rouge française.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes sources de données mobilisées dans le cadre de cette recherche.

Source	Nombre de projets	Précision maximale	Nombre de lieux ciblés	Période couverte
Ministère de l'Agriculture et des forêts	179	Village	4000	2009-2015
Centre pour le Développement et l'environnement	326	Village	7000	2002-2007
Fonds de réduction de la pauvreté	1	Village	1307	2007-2014
INGO network	267	Province/ districts		2012–2015
Banque Mondiale	26	Village	218	2008-2014
Inventaire RRC	25	Villages	500	2012-2015

Figure 49: *Synthèse des sources de données utilisées pour la cartographie de l'aide*

Toutes les données traitées n'ont pas la même résolution spatiale. Ceci s'explique par : (i) le fait que les données ne sont pas toujours renseignées avec le même niveau de précision (par exemple, celles de la base de données des ONG internationales sont limitées au district dans le meilleur des cas) ; (ii) les projets ne travaillent pas tous à la même échelle spatiale (pas tous les projets ont des activités dans les villages). Certains projets travaillent uniquement au niveau central. Ceux-ci sont donc mis dans une catégorie que nous excluons de l'analyse spatiale. En effet, cette dernière n'a de sens que si les projets visent de manière explicite une zone géographique. Les données de ce type de projets ne sont pas pour autant exclues de l'analyse globale, puisqu'elles sont intégrées dans le ratio que nous établissons entre les projets explicitement spatialisés et ceux qui ne le sont pas. Cette distinction est importante dans la mesure où les arguments que nous mettons en avant sur les processus de ciblage et de conception de projets

ne peuvent s'appliquer qu'à la première catégorie.

L'analyse spatiale que nous produisons ici ne s'applique qu'aux données qui sont accessibles au moins au niveau du district. De ce fait, l'intégration de ces différentes sources de données est réalisée à ce niveau-là. Le district est préféré à la province du fait que cette dernière est une aire trop vaste pour qu'une approche spatialisée prenne réellement du sens et apporte une plus-value. L'échelle du district, elle, offre déjà un potentiel analytique nettement supérieur. Toutes les organisations travaillant dans un même district ne peuvent s'ignorer. Elles ont affaire aux mêmes interlocuteurs au niveau du gouvernement, et, si en plus elles partagent un même secteur d'intervention, offrent d'importantes probabilités de synergie ou de duplication. Une analyse au niveau des villages est également avancée, mais plus dans une démarche exploratoire et sera réalisée dans le cadre de la poursuite des activités du projet Lao DECIDE info. Mais à ce stade de la collecte et du géoréférencement, il n'apparaît pas encore possible d'atteindre ce niveau de précision de façon systématique.

Il est également important de noter que la base de données que nous avons compilée et en partie créée pour effectuer nos analyses n'est pas exhaustive. Elle contient un total de 800 projets, avec des résolutions spatiales différentes. 532 projets sont géocodés au niveau des villages. Selon nos estimations, cela représente environ 50 % du total des projets financés par l'aide internationale au Laos depuis 2007. La base de données n'est pas non plus tout à fait représentative de l'ensemble de l'aide, puisque les principales sources focalisent sur les projets de gestion des ressources naturelles et de réduction de pauvreté (Messerli et al.), et sur le secteur agricole (Bastide). De ce fait, il n'est pas possible de prétendre à une généralisation des résultats de cette enquête à l'ensemble du système de l'aide. L'objectif est donc de plutôt de proposer un instantané du ciblage des programmes d'aide sur la base des données disponibles, aussi partielles soient elles, tout en démontrant les apports d'une telle approche par rapport aux outils et aux données actuellement disponibles dans une perspective d'amélioration de la gestion de l'aide au Laos. Et si les données ne sont pas complètes et donc que leur signification statistique est discutable d'un point de vue académique, il n'en demeure pas moins que notre base de données est de loin la plus avancée et précise du pays, et qu'elle offre un potentiel analytique largement supérieur à ce que produisent ostentatoirement des organismes tels que la Banque Mondiale ou Development Gateway.

3.2.3. Méthode de géocodage

Pour ce qui est de la méthodologie de géocodage, je me suis largement inspiré du manuel « The UCDP and AidData codebook on georeferencing aid » (Strandow et al. 2011), qui représente la référence en la matière, puisqu'il est utilisé par les grands acteurs du secteur tels que AidData ou Development Gateway.

En l'absence de mécanisme institutionnel adéquat pour assurer un suivi dynamique de la répartition de l'aide, le géoréférencement des projets se fait dans la plupart des cas sur la base de l'analyse ad hoc d'une grande variété de sources : sites internet, document de projets, entretiens avec les équipes, bases de données existantes, etc. De ce fait, il est relativement rare d'être en mesure d'obtenir

le même niveau de précision pour l'ensemble des activités référencées. Afin de refléter ce différentiel de précision, Strandow et ses collègues proposent d'intégrer un champ contenant un code qui correspond aux 8 catégories de précision.

Code	Signification
1	Correspond à une localisation exacte
2	La localisation est située proche (jusqu'à 25 **k**m) d'un lieu connu. Les coordonnées correspondent alors au lieu connu adjacent au lieu exact.
3	Précision au deuxième niveau administratif (soit le district dans le cas du Laos)
4	Précision au premier niveau administratif (soit la Province au Laos)
5	La localisation ne peut être reliée qu'**à** des coordonnées estimées, par exemple quand elle se situe entre plusieurs lieux géoréférencés, le long d'une rivière ou d'une route, etc., avec une marge d'erreur de plus de 25 km. Cette catégorie s'applique aussi à des entités plus vastes que le premier niveau administratif, ou à cheval. Par exemple des parcs naturels.
6	Projets opérant au niveau national ou supérieur (régional, mondial)
7	Localisation non déterminée. Les coordonnées du pays sont indiquées pour montrer que les informations au niveau sous national ne sont pas disponibles.
8	La localisation correspond au siège d'une entité administrative ou à la capitale

Figure 50: *Système de codage pour le géoréférencement des projets*

Ce manuel sert de référence aux cartographies de l'aide entreprises par le consortium AidData, mais nous lui trouvons deux limites principales :

Tout d'abord, la méthode proposée ne permet pas de spécifier le type d'unité spatiale ciblé lorsque celui-ci ne correspond pas à une entité administrative. Or, de nombreux projets de développement sortent des cadres strictement administratifs, en ciblant d'autres modes d'organisation ou de découpage de l'espace : bassins versants, aires protégées, communautés, massifs forestiers ou montagneux, ou encore territoires spécifiques à une ressource particulière. La catégorie 5 de la codification proposée amorce bien ce type de distinction, mais clairement pas de manière satisfaisante. Dans notre travail de géocodage, nous avons donc ajouté une catégorie 9, qui spécifie que l'objet ciblé est d'une autre nature, et l'avons reliée à un champ intitulé geoform, qui précise à quel découpage il est fait référence.

Ensuite, il ne reconnaît pas explicitement le caractère multiscalaire de bon nombre de projets de développement. Or, bien des interventions ciblent plus d'une échelle géographique ou administrative à la fois. C'est notamment le cas de tous les projets qui comportent des composantes à base communautaires et du renforcement de capacités au niveau des districts, des provinces, et/ou national. Par effet d'agrégation, une activité conduite dans un village donné sera intégrée dans l'analyse des interventions ciblant une province. Cependant, cela ne veut pas dire pour autant que le projet cible explicitement l'échelle provinciale en tant que telle. Afin d'être en mesure d'établir cette distinction entre les inter-

ventions qui ciblent une sous-entité dans une entité donnée de celles qui ciblent l'entité en tant que telle, nous avons donc ajouté quatre champs binaires (oui/non), qui permettent donc de définir si l'intervention cible explicitement respectivement les niveaux Kumban, district, province et national.

Contrairement au manuel qui obtient les coordonnées géographiques à partir des bases de données globales en ligne telles que geonames.org, nous avons préféré ici nous baser sur la base de données nationale établie par le gouvernement. Au-delà du fait qu'elle constitue le jeu de données disponible le plus récent et à jour, elle présente également l'avantage de contenir un identifiant unique pour les différents niveaux administratifs, qui permet une intégration aisée des données de l'aide avec celles d'autres ministères. En l'absence de cet identifiant unique, le lien entre différentes sources de données n'aurait été possible que par jointure spatiale dans un logiciel SIG, ce qui aurait résulté en de multiples erreurs de localisation.

3.2.4. Principes et objectifs d'une analyse spatiale

Les données géocodées font l'objet d'une série d'analyses spatiales réalisées avec le logiciel ArcGIS. Elles consistent à tester certaines des hypothèses avancées par les auteurs évoqués précédemment, en superposant les données de l'aide à des indicateurs socioéconomiques (ex : pauvreté, éducation) ou politiques (zones prioritaires du gouvernement). Les données des recensements nationaux et autres inventaires à l'échelle du pays sont donc largement mobilisées dans cet effort de mise en contexte de l'aide. Et c'est en cela aussi que cette étude pousse les analyses plus loin que la cartographie effectuée notamment par Development Gateways.

Le tableau ci-dessous récapitule les différents indicateurs utilisés dans nos analyses.

Dimension	Indicateur	Variable/proxy	Source
Utilitarisme	Accessibilité	Temps d'accès aux capitales de provinces et districts, et aux routes principales	CDE
Besoins	Pauvreté	Incidence de pauvreté (%)	Bureau national de statistique, CDE
	Niveau d'éducation	Taux d'alphabétisation	Bureau national de statistique
Politique	Zones prioritaires du gouvernement	47 districts prioritaires Districts/villages du Sam Sang	Gouvernement du Laos

Figure 51: *Indicateurs utilisés pour l'analyse des résultats du ciblage*

3.2.5. Entretiens qualitatifs

Comme nous l'avons défendu à de nombreuses reprises au cours des chapitres précédents, l'identification des zones de forte concentration ou d'absence d'interventions de développement constitue un élément majeur d'une géographie de l'aide. Néanmoins, elle donne à voir un résultat, un état de fait, des schémas de

répartition plus ou moins statiques. Et si cela permet d'en tirer certaines hypothèses explicatives, cela ne suffit pas en revanche à comprendre les processus et l'ensemble des enjeux liés du point de vue spécifique des différents acteurs. C'est donc pour construire ce lien manquant que nous avons pleinement intégré cette dimension dans le cadre des entretiens qualitatifs effectués auprès d'un échantillon d'une quarantaine de professionnels du développement : bailleurs de fonds, ONG, organisations onusiennes, gouvernement lao notamment. Au cours de ces entretiens largement ouverts, nous avons donc évoqué les différents facteurs et contraintes de choix de localisation. Selon les cas, nous avons également pu nous pencher de manière approfondie sur les stratégies, les logiques et les processus de ciblage de cas bien spécifiques, par exemple le projet TABI ou le Fonds de réduction de la pauvreté. Enfin, certains de ces entretiens ont aussi été l'occasion de présenter les cartes de répartition réalisées, et de susciter ainsi le débat et les réactions sur la base d'éléments concrets.

Afin de mieux comprendre la façon dont les projets sont formulés durant la programmation, nous avons également exploré l'importance relative des différents intervenants au cours des étapes successives du processus de conceptualisation et d'écriture du projet, de l'identification des besoins à la validation du document final : le siège international, le bureau national, les consultants locaux, etc. Enfin, le questionnaire a également permis d'en savoir plus sur la façon dont les besoins sont identifiés, et notamment sur les outils et les informations qui sont mobilisés à cet effet par les différents types d'acteurs.

Avec l'analyse spatiale et les entretiens qualitatifs, le questionnaire vient donc compléter le triptyque méthodologique déployé ici dans l'objectif de traiter conjointement des dynamiques, des processus, et de l'incidence spatiale de la répartition géographique de l'aide.

4. Résultats

Sur la base de l'analyse spatiale et des questionnaires, nous testons dans un premier temps le niveau de corrélation entre la concentration des interventions de développement et un ensemble de variables, notamment : l'accessibilité aux routes principales, aux capitales de provinces et de districts ; l'incidence de la pauvreté ; le niveau d'éducation pour lequel le taux d'alphabétisation sera mobilisé en tant que proxy ; et l'influence exercée de manière directe ou pas, par les autorités, en comparant la distribution de l'aide aux zones prioritaires qu'elles ont déterminées. Sur la base de documents de projets et des entretiens qualitatifs, nous nous pencherons ensuite de manière plus approfondie sur trois projets spécifiques. Enfin, nous essaierons de saisir les logiques qui sous-tendent la définition des stratégies de ciblage en mesurant l'influence des facteurs testés à travers le questionnaire.

4. 1. De l'utilitarisme des acteurs du développement : analyse de l'accessibilité des zones d'intervention

4.1.1. Données et traitement

Pour mesurer l'accessibilité des zones d'implantation des activités, nous nous basons sur un modèle d'accessibilité développé par le Centre pour le Développement et l'Environnement de l'université de Berne en 2007. Le modèle prend en compte : la topographie, les barrières naturelles (rivières, pentes escarpées), la couverture du sol, et les réseaux de transport. L'ensemble du territoire est contenu dans un fichier SIG de type Raster, composé de pixels géoréférencés dont la valeur est égale au temps minimum nécessaire pour le traverser. La distance entre un point de départ et la cible est calculée sur la base du chemin le plus court en temps (et non pas en distance), grâce à la fonction cost distance incluse dans l'extension Spatial Analyst. L'accessibilité de chaque village est calculée sur ArcGIS en effectuant une jointure spatiale entre la base de données nationale des villages et le modèle d'accessibilité. Pour chaque village, nous mesurons le temps nécessaire pour atteindre : la capitale de la province ; la capitale du district ; la route nationale la plus proche. Nous compilons ensuite l'ensemble des données de localisation des projets en fonction de leur accessibilité à ces différentes cibles.

4.1.2. Résultats

De manière générale, il apparaît clairement que l'aide se concentre dans les zones à proximité des routes principales et des centres administratifs. Cette attractivité des zones bien desservies est particulièrement évidente dans la base de données de Messerli et al., dans laquelle 83 % des villages ciblés sont situés à moins de 2 h de trajet de la capitale du district, 61 % à moins de 2 h de la capitale provinciale, et 64 % à moins de 2 h d'une route nationale. De même, 70 % des interventions sont situées à moins d'une heure de la capitale du district. Les graphiques ci-dessous illustrent les mêmes chiffres et montrent clairement l'attractivité exercée par les zones les plus accessibles.

Distance (mn) depuis	Route principale	Capitale de district	Capitale de Province
Tous les villages			
Moins de 2 h	65,13	79,69	62,41
Plus de 2 h	34,87	20,31	37,59
Données MAF			
Moins de 2 h	50,29	68,32	42,65
Plus de 2 h	49,62	31,68	57,35
Données Messerli			
Moins de 2 h	64,20	82,93	61,26
Plus de 2 h	35,80	17,07	38,74

Figure 52: *Accessibilité (calculée en minutes de trajet) des zones d'interventions des projets de développement*

En ce qui concerne les données du MAF, les résultats sont moins spectaculaires : seuls 50 % des interventions sont localisées à moins d'une heure de la capitale du district (contre 70 % chez Messerli et al.), alors que 57 % sont localisés à plus de 2 h de la capitale provinciale.

Plusieurs pistes d'explication possibles peuvent être considérées pour expliquer cette importante différence entre les jeux de données. Nous en relèverons trois :

1. l'amélioration des réseaux de transport a désenclavé certaines zones. Leur accessibilité a donc évolué positivement depuis la création du modèle d'accessibilité mobilisé pour nos analyses. Ce dernier est en effet basé sur des données de réseau de transport et la couverture du sol vieilles de plus de dix ans. Or, avec un rythme de croissance économique soutenu, la quantité et la qualité des routes se sont nettement améliorées dans l'ensemble du pays. Les données des projets MAF étant plus récentes que celles de Messerli, il est donc tout à fait possible que bon nombre de projets dont les décisions de sélection ont eu lieu dans un contexte d'accessibilité accrue apparaissent à tort comme localisés dans des zones difficilement accessibles. Les données sur le réseau routier sont en cours de mise à jour dans le cadre du projet Decide Info, mais ne seront pas disponibles avant la fin 2015. Le modèle d'accessibilité pourra donc être mis à jour, et cette hypothèse explicative pourra être testée.
2. De par sa nature et sa vocation, le secteur agricole de la coopération internationale (qui constitue la majeure partie de la base de données du MAF) intervient davantage dans les zones d'agriculture de subsistance, qui se situent généralement dans les marges territoriales, que dans les plaines rizicoles d'agriculture intensive et plus accessible. Dans cette hypothèse, ce ne serait donc pas un problème lié à la qualité des données comme dans l'explication précédente, mais relèverait plutôt d'une particularité sectorielle.
3. Les logiques de ciblage peuvent avoir évolué depuis l'époque à laquelle Messerli et al. ont collecté leurs données. Plusieurs facteurs pourraient expliquer une telle évolution. Par exemple, comme les zones les plus proches

ont déjà bénéficié de premières vagues de projets, l'on cherche désormais à intervenir dans celles qui sont moins accessibles et moins ciblées. Ou alors, les zones les plus accessibles sont parvenues à se hisser à un niveau de développement qui ne les rend plus éligibles pour l'obtention de fonds supplémentaires. Enfin, il est possible que la stratégie des différents acteurs impliqués dans la sélection des sites ait évolué au cours des dernières années, sous l'influence des mécanismes de la déclaration de Vientiane, ou grâce à la présentation des données par Messerli et son équipe.

Les différentes interprétations possibles montrent bien que l'analyse spatiale, malgré son apport considérable pour l'analyse, ne peut se suffire à elle même. Elle peut montrer des dynamiques, des états des lieux, peut mener à des pistes de réflexion, mais se doit d'être combinée avec des approches plus qualitatives qui permettent de décrypter les intentions et le fonctionnement des acteurs.

Comme nous l'avons évoqué dans le cadrage de cette partie, il nous paraît illusoire de prétendre pouvoir trouver un modèle de ciblage qui décrive les logiques de l'ensemble des acteurs du secteur, tant ceux-ci sont divers dans leurs fonctionnements et leurs finalités. Afin d'investiguer plus en avant et de dépasser une vision monolithique du système de l'aide, nous avons isolé les projets qui opèrent dans les zones considérées comme peu accessibles selon notre modèle, pour déterminer si elles correspondent à certains types acteurs. Nous avons pour ceci opéré une première sélection sur tous les projets de la base de données du MAF dont certaines activités sont mises en œuvre dans les villages situés à plus de 3 heures de la capitale du district, soit 47 projets au total. Nous avons ensuite opéré une seconde sélection consistant à retirer tous les projets qui ne comptaient qu'une ou deux occurrences dans lesdites zones ou dont le nombre d'occurrences ne dépasse pas les 20 % du nombre total de lieux ciblés, estimant que cela n'était pas suffisant pour témoigner d'une réelle stratégie explicite de ciblage des zones peu accessibles. À l'issue de cette sélection, il reste 22 projets. Le tableau ci-dessous montre le nombre de projets concernés par organisation.

Organisation	# projets dans les zones reculées	# total projets	% projets en zones reculées
DDC	4	7	58 %
Helvetas	4	4	100 %
ADB	3	3	100 %
Commission européenne	3	12	25 %
World Bank	2	2	100%
WWF	2	3	66%
SIDA	1	2	50 %
Agence Nationale de recherche	1	1	100 %
World Vision	1	2	50%
KFW	1	1	100 %

Organisation	# projets dans les zones reculées	# total projets	% projets en zones reculées
IFAD	1	1	100 %
WCS	1	3	33 %
ACIAR	1	5	20 %
GAA	1	5	20 %

Figure 53: *Nombre de projets situés dans les zones peu accessibles (MAF, 2014)*

Les organismes qui ressortent de ce filtrage sont de deux types : bailleurs de fonds et agence de mise en œuvre qui participent également au financement. Si l'Union européenne ou la coopération suisse apparaissent respectivement trois et quatre fois, c'est en qualité de bailleur de fonds et non pas d'opérateur. À ce titre, elles n'interviennent probablement pas directement dans les choix de sélection des villages d'intervention, si ce n'est par une influence indirecte qui peut s'exprimer par des clauses conditionnelles ou des recommandations plus ou moins formelles qui peuvent faire partie des documents d'appel d'offres. Il est intéressant ici aussi de noter l'ONG suisse Helvetas est la plus représentée, et que l'ensemble de ses projets inclut une part importante d'activités dans des zones peu accessibles. Il est également intéressant en effet de prêter attention à la proportion de projets qui correspondent à cette catégorie. En effet, si la Banque asiatique du développement et l'Union européenne apparaissent toutes deux à trois reprises dans cette liste, cela représente 100 % des projets de l'organisation pour la première, et seulement 25 % pour la seconde. Le ciblage des zones reculées n'est donc pas du tout systématique sur les projets de l'Union européenne. Elle pourrait l'être pour la Banque asiatique du Développement, mais il est risqué de tirer de telles conclusions sur la base de seulement trois projets.

Grâce à cette analyse, nous pouvons également observer que certains vastes projets, tels que par exemple le Northern Upland Development Project (NUDP), qui est l'une des initiatives les plus importantes du pays en termes de volume financier et de couverture géographique, se concentre presque exclusivement sur les zones bien accessibles : seuls 13 % des villages ciblés dans le cadre du programme sont situés à plus de 3 heures de trajet du centre de district.

Dans la base de données de Messerli, 67 projets incluent des activités localisées à plus de 3 heures de trajet du centre du district. Si l'on opère la même sélection que dans le cas précédent, il en reste 31, soit 14 % du total. Sur la base de cette liste, l'on peut en identifier un certain nombre de projets dont la localisation est fonction directe de la géographie de certains espaces et besoins spécifiquement ancrés dans certains lieux : par exemple, les trois projets de la World Conservation Society (WCS) ont des contraintes géographiques absolues : deux ciblent des aires protégées, et un autre les espèces en danger au Laos, dont les territoires sont très spécifiques. De même, les programmes mis en œuvre par l'agence des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) se situent logiquement sur les zones de concentration de la culture du pavot et sur les bassins de consommation de drogues. Pour le reste des projets, généralement moins

spécifiques dans leurs objectifs, les critères de ciblage sont moins nettement identifiables.

Parmi les 31 projets qui opèrent en zone reculée, seuls 11 travaillent en majorité dans ces espaces confinés. On constate notamment que les projets allemands, qui revendiquent un appui aux communautés rurales, ne ciblent qu'entre 20 et 30 % de villages difficiles d'accès. L'ONG internationale Care, quant à elle, représente 20 % du total de ces projets plus isolés. 61 % des 31 projets, et 90 % des 10 premiers de la liste sont des projets portés par des ONG. Sur la base de ce constat, nous avons donc analysé les données de distance moyenne pour les différents types d'acteurs. Nous avons notamment désagrégé les ONG en trois groupes : ONG internationales non religieuses, ONG religieuses, et ONG locales. Nous avons séparé les ONG religieuses en partant de l'hypothèse suivante : elles sont généralement moins dépendantes des bailleurs de fonds, puisqu'elles fonctionnent en grande partie sur les contributions privées. Elles seraient par conséquent moins soumises aux exigences des bailleurs. En termes de localisation, cela pourrait avoir deux impacts opposés : comme elles ne doivent pas satisfaire les clauses de ciblage des besoins imposées par certains bailleurs, elles peuvent se contenter de travailler là où c'est le plus pratique, ou là où se trouvent les populations adeptes de leur religion. À l'opposé, on peut aussi imaginer qu'en l'absence des contraintes du bailleur et du « gestionnariat » qui leur est associé, les ONG religieuses seraient plus poussées à s'aventurer dans les zones plus reculées, car moins soumises à des calendriers d'activités intenables.

Type	Temps de trajet moyen (mn)	Ecart Type distance
ONG internationales	67,14	58,89
ONG religieuses	57,88	46,00
Bilatéral	72,74	57,71
Multilatéral	52,17	23,73
Nations Unies	68,50	59,13
ONG locales	165,14	105,72

Figure 54: *Distance moyenne - en temps de trajet - des zones cibles aux capitales de province, par type d'organisation (MAF, 2014)*

C'est la première hypothèse qui semble ici la plus correcte, puisque la distance moyenne des activités des ONG religieuses est inférieure à celle des deux autres types d'ONG.

Cette désagrégation par type d'acteurs montre aussi que ce sont les ONG locales qui opèrent dans les zones les plus reculées, avec en moyenne, une distance deux fois plus élevée que le reste des acteurs. Mais l'échantillon est trop restreint pour que l'on puisse généraliser cette observation.

Enfin, s'il est intéressant d'observer les caractéristiques des zones ciblées, il est tout aussi important d'analyser celles qui ne le sont pas. La carte suivante montre (en flouté blanc), les villages qui ne sont ciblés par aucune activité comprise dans nos bases de données. Le gradient de vert à rouge indique le niveau d'accessibilité (en vert, les zones les plus accessibles, en rouge, les plus éloignées.

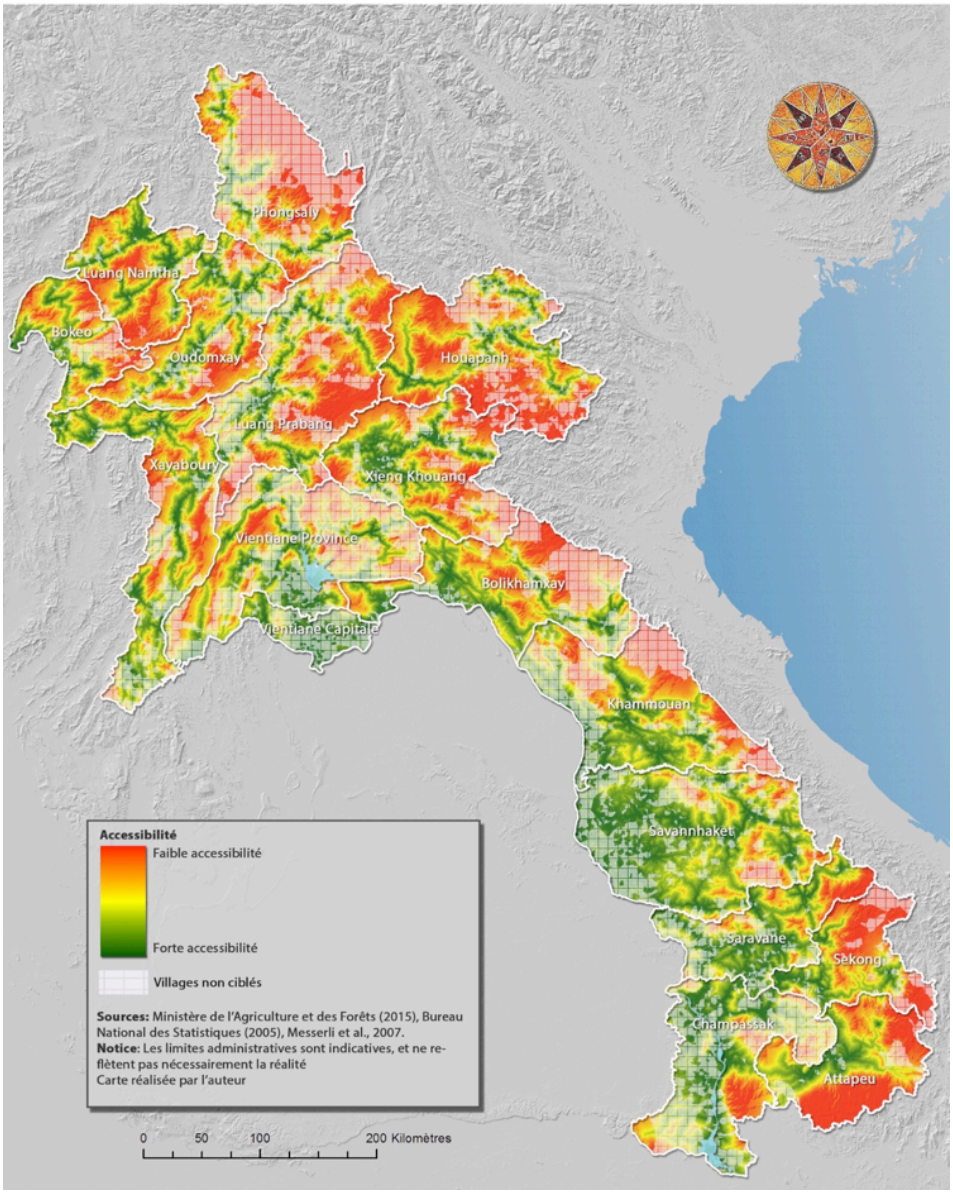


Figure 55: *Carte des villages orphelins d'intervention et accessibilité*

Sur cette carte, nous pouvons voir que de nombreux villages difficilement accessibles sont orphelins de projets. Ceci est particulièrement flagrant dans les provinces de Phongsaly, de Bolikhamsay, de Khammouan et de Houaphan.

Nous avons pu observer grâce à ces analyses que la localisation des interventions de développement est fortement corrélée avec l'accessibilité, en particulier dans la base de données de Messerli et al. Ceci peut donc nous amener à conclure que dans le cas du Laos, l'hypothèse de Chambers selon laquelle les

ONG tendent à rester près des routes est en partie vérifiée. Mais il est important de souligner ici aussi que la distribution statistique des interventions en fonction de l'accessibilité géographique est quasiment la même que celle de l'ensemble des zones habitées du Laos. Comme le montre la série de graphiques présentés ci-dessous, il n'y a donc pas de surreprésentation proportionnelle des zones accessibles dans la distribution des interventions de développement.

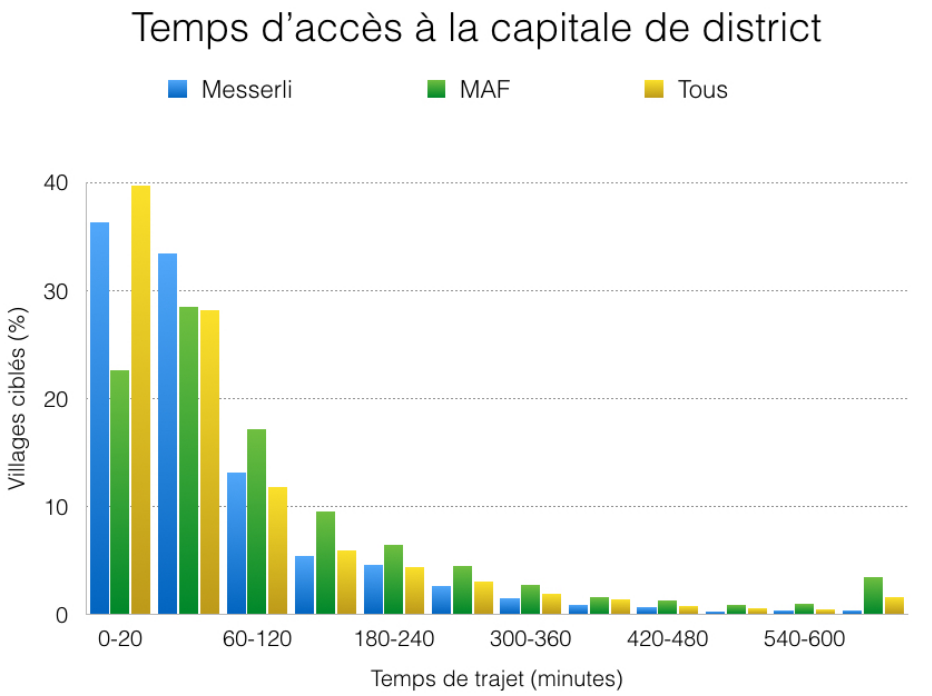


Figure 56: *Temps d'accès (en minutes) aux capitales de district depuis les villages cibles pour les differentes sources de données (Messerli 2007, Bastide 2016)*

Cette similarité dans les distributions est particulièrement saillante dans le cas de la base de données de Messerli. Dans celle du MAF, on constate des écarts plus ou moins significatifs, avec une sous-représentation des villages situés à moins de 20 minutes de la capitale de district, à moins de deux heures des capitales provinciales et des routes nationales. Cette proximité des distributions indique néanmoins que de manière générale, le manque d'accessibilité ne constitue pas un critère de ciblage particulièrement explicatif des stratégies des différents acteurs, à l'exception peut-être des ONG locales.

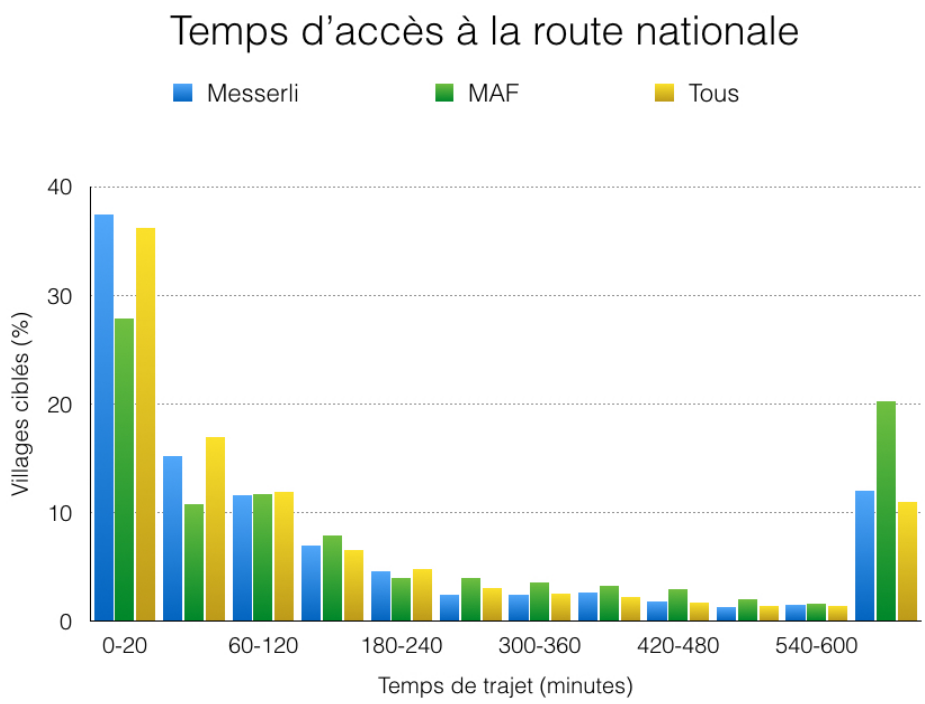


Figure 57: *Temps d'accès aux routes principales depuis les villages cibles en minutes (Messerli 2007, Bastide 2016)*

4. 2. Du ciblage par les besoins : analyse de la pauvreté

4.2.1. Données et méthodes

L'analyse spatiale de la pauvreté présentée ici est réalisée à partir des travaux de Michael Epprecht et ses collègues (2008). Grâce à une méthodologie basée sur techniques d'estimation pour les petites zones (small area estimation), les auteurs ont pu ainsi combiner les résultats de deux études menées à l'échelle des ménages laotiens : la troisième enquête sur la consommation et les dépenses de 2004, et le recensement de la population et de l'habitat de 2005. La première, nettement plus détaillée sur les dimensions économiques, est menée sur un échantillon de 540 villages, dans lesquels 8092 ménages ont été sélectionnés (80 % de ménages ruraux pour 20 % d'urbains). Ces données sont considérées comme étant de relativement bonne qualité et suffisamment fiables par les auteurs. Le recensement de la population quant à lui est mené tous les dix ans par le bureau des statistiques du gouvernement, grâce à l'appui technique et financier de plusieurs bailleurs de fonds. Le recensement est normalement effectué dans chaque ménage, seules 70 % des données ont été mises à disposition par le gouvernement pour cette étude. La sélection inclut 712 900 ménages, pour un total de 4 123 988 individus.

La ligne de pauvreté utilisée dans cette étude est la même que celle de l'enquête

sur la consommation et les dépenses : les dépenses par personne requises pour l'achat d'un équivalent de 2 100 Kcal par personne et par jour, ainsi que certaines dépenses de base non liées à l'alimentaire. Le résultat est une ligne fixée à 78 503 kips, soit l'équivalent de 10 USD par personne par mois. La méthode passe ensuite par trois phases : une première où l'on identifie les variables caractéristiques des ménages qui peuvent être reliées aux revenus ou à la pauvreté, et qui sont présentes dans les deux jeux de données ; une seconde où l'estimation du niveau de prospérité est mesurée en tant que fonction de ces caractéristiques en utilisant des régressions et les données de l'enquête. Enfin la troisième phase consiste à prédire le niveau de prospérité en appliquant des équations de régression aux mêmes caractéristiques de ménages dans les données du recensement. Ces données sont ensuite agrégées aux niveaux administratifs que l'on souhaite ; dans notre cas, le village. La valeur de l'indice d'incidence de pauvreté correspond au pourcentage des ménages qui se situent en dessous de la ligne de pauvreté.

Au-delà de l'aspect méthodologique qui inclut une marge d'erreur qui peut être significative, deux autres problèmes importants sont à mentionner ici. Tout d'abord, les données sont relativement anciennes, considérant la rapidité des changements qui s'opèrent actuellement au Laos. Deuxièmement, les données de projets ont été géocodées à partir de la base de données des villages constituée durant le recensement agricole de 2012, alors que les données de pauvreté sont calculées pour les villages de la base de données de 2005. Or, les différences entre les deux bases de données sont énormes : refonte administrative, déplacement ou fusion de villages, création de nouveaux districts sont autant de facteurs qui ont modifié les codes d'identifiant unique des villages, à tel point qu'il n'est plus possible de lier les bases de données respectives par une jointure attributaire. Ce qui ne laisse donc guère d'autre choix que de passer par une jointure spatiale dans un logiciel tel qu'ArcGIS. Et dans une géographie mouvante telle que celle des villages au Laos, cette méthode présente un risque important de générer des erreurs.

Dans cette partie, nous analysons la répartition des interventions de développement en fonction des niveaux de pauvreté des zones ciblées. L'objectif est donc de tester dans quelle mesure les villages les plus pauvres font, ou non, l'objet d'un ciblage particulier.

4.2.2. Résultats

De la même manière que pour l'accessibilité, nous avons classé les villages ciblés en fonction de leur niveau d'incidence de pauvreté. Le tableau ci-dessous montre le nombre de villages ciblés par tranche de 10 % sur l'échelle de la pauvreté. La dernière colonne à droite montre le pourcentage de l'ensemble des villages du pays qui appartiennent à ces mêmes catégories. Pour cette analyse, nous avons combiné les différentes bases de données, notamment celles de Messerli et celle du MAF que j'ai réalisée pour ce travail de thèse.

Incidence de pauvreté	Nombre de villages	Pourcentage des villages
0-10 %	128	1,93
10-20 %	397	5,99
20-30 %	704	10,62
30-40 %	1230	18,55
40-50 %	1547	23,33
50-60 %	1341	20,22

Figure 57: *Incidence de pauvreté des villages cibles par l'aide*

Logiquement, les villages avec moins de 10 % d'incidence de pauvreté ne sont pratiquement pas représentés.

Au niveau national, 50 % des villages sont en dessous des 40 % d'incidence de pauvreté. Pour les villages ciblés, ce chiffre est de 37 %. 63 % des villages ciblés sont au-dessus de 40 %. Les villages les plus pauvres, entre 80 et 100 % ne sont pratiquement pas ciblés (0,62 %), mais ne représentent qu'une part extrêmement marginale des zones habitées du pays (0,58 %, soit 50 villages). Certes de manière moins évidente que pour le cas de l'accessibilité présenté dans la partie précédente, la distribution des villages ciblés en fonction de leur incidence de pauvreté est relativement proche de celle de l'ensemble des villages du pays.

On constate néanmoins une concentration légèrement plus forte des villages ciblés au-delà des 40 % d'incidence de pauvreté, alors qu'elle est clairement moins importante que pour la moyenne des villages du pays en dessous de 40 %. L'incidence de pauvreté apparaît donc a priori comme un critère de ciblage, mais d'une importance plus que relative.

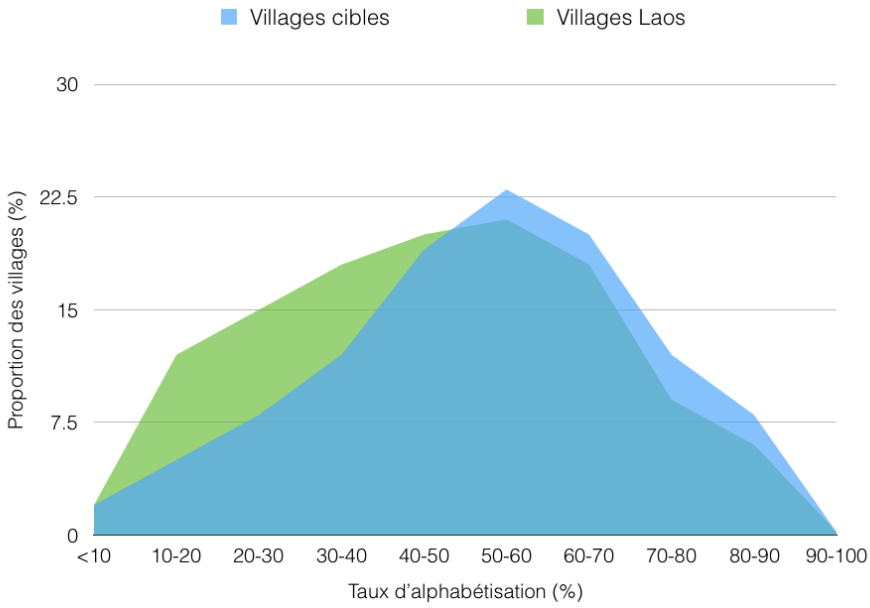


Figure 58: *Distribution comparée de l'incidence de pauvreté des villages*

À nouveau, l'on constate des différences significatives lorsque l'on fait l'effort de désagréger les données par type d'acteurs. Ainsi, l'incidence de pauvreté moyenne des bailleurs bilatéraux (34,5 %) et des organisations des Nations unies (39,63 %) sont sensiblement inférieures à celle des ONG internationales (45 et 46 % respectivement), et surtout à celle des ONG locales (52,9 %), qui une fois de plus, se démarquent du reste des acteurs.

Type d'acteur	Moyenne incidence pauvreté	Écart-type incidence pauvreté
ONG internationales	45,1	8,3
ONG internationales religieuses	46,1	6,8
Bailleurs bilatéraux	34,8	8,4
Bailleurs multilatéraux	41,3	2,8
Nations Unies	39,6	7,9
ONG locales	52,9	4,8
Moyenne tous acteurs	43,3	6,5

Figure 59: *Niveau de pauvreté moyen des villages ciblés par type d'acteur*

Enfin, l'analyse les villages qui ne sont la cible d'aucun projet, indique que certaines zones parmi les plus démunies du pays restent délaissées, du moins selon le contenu partiel de nos bases de données.

La carte à la page suivante montre deux couches d'informations différentes : en dégradé de vert à rouge, l'incidence de la pauvreté au niveau village, exprimée en pourcentage de la population sous le seuil de pauvreté. En hachures bleues, les villages qui n'apparaissent dans aucune de nos bases de données sur la localisation des interventions de développement. La superposition de ces deux couches permet d'observer le fait que de manière générale, les zones dans lesquelles l'incidence de la pauvreté est la plus faible (vert foncé), de plaine fluviale et autour des centres urbains principaux ne font souvent l'objet d'aucune intervention. Ce qui va dans le sens d'un ciblage qui prend en compte les besoins. Par contre, à l'inverse, certaines des zones les plus reculées et frappées par la pauvreté ne bénéficient d'aucun projet. C'est le cas notamment dans l'est des provinces de Bolikhamsay et de Sekong, ainsi qu'au sud de Savannakhet.

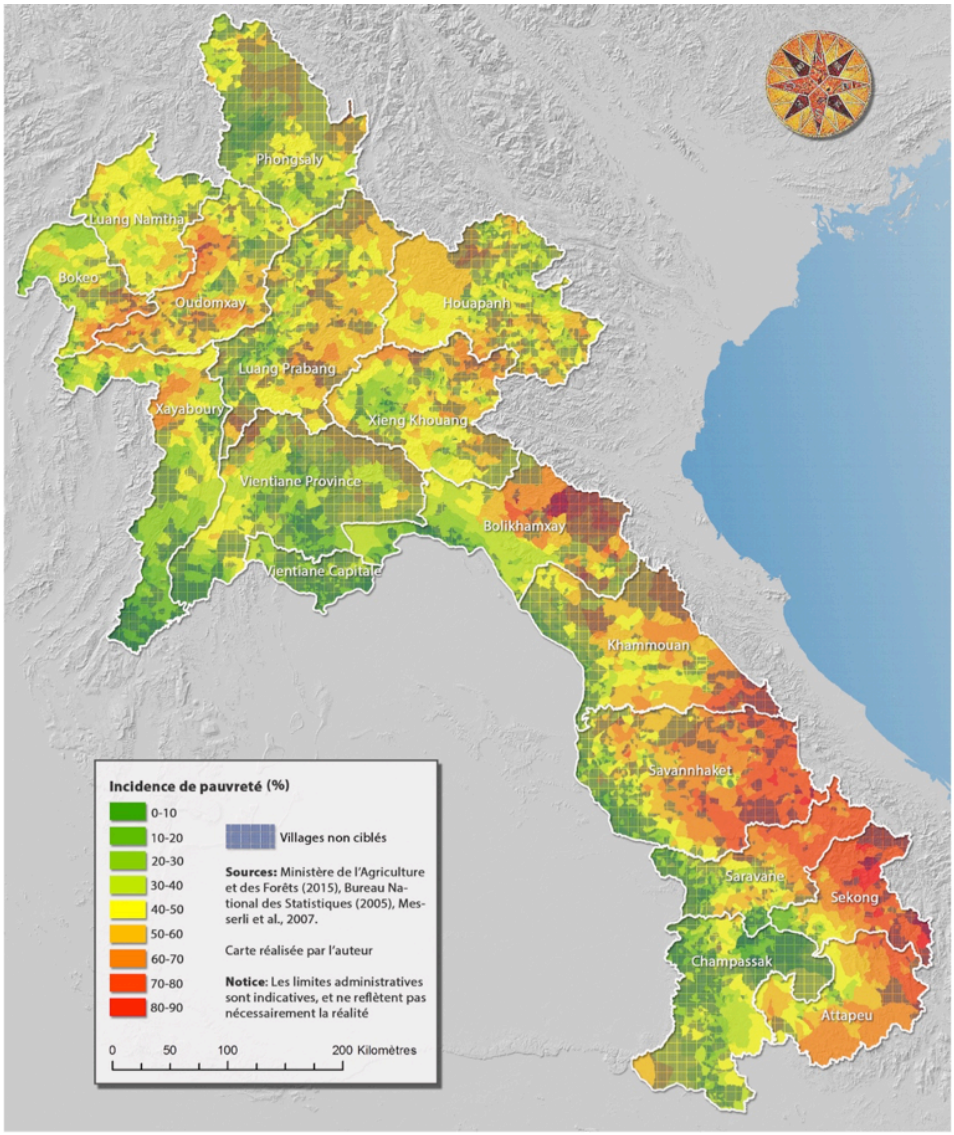


Figure 60: *Carte des villages sans projets et niveau de pauvreté*

La moyenne de l'incidence de pauvreté des villages qui ne sont ciblés par aucune intervention incluse dans nos bases de données (36 %) est par ailleurs légèrement inférieure à celle de l'ensemble des villages du pays (40,4 %). En valeurs absolues, c'est 738 556 personnes pauvres qui résident dans des villages sans interventions, soit 38 % de la population totale vivant sous le seuil de pauvreté.

Par contre, comme l'indique le tableau à la page suivante, la corrélation entre incidence de pauvreté et ciblage devient plus évidente lorsque l'on se penche sur les villages qui bénéficient de plus d'une intervention. L'incidence de pauvreté moyenne monte ainsi à 46,3 % pour les villages ciblés par deux projets. Et cette

tendance va croissante, jusqu'à atteindre 56 % pour les villages qui concentrent plus de 10 interventions, et 64 % pour plus de 15 %.

Nombre d'interventions	Incidence de pauvreté moyenne (%)	Nombre villages
0	36	3992
1	41,6	2128
2	43,9	1222
3	46,9	655
4	48,8	290
5	49,6	160
6	50,8	95
7	52,6	45
8	55,2	20
9	53,1	14
10	53,1	12
11	58	7
14	63	1
15	76	1
19	52	1

Figure 61: *Concentration d'interventions et incidence de pauvreté des villages cibles*

Ainsi, si la répartition spatiale globale des interventions présente une corrélation positive avec l'incidence de la pauvreté perceptible plutôt faible, celle de la concentration d'activités, elle, est nettement plus évidente.

4. 3. Du ciblage par les besoins : analyse du niveau d'éducation

Souvent, un autre aspect chronique du sous-développement est le faible niveau d'éducation des populations, qui peut en être une cause comme une conséquence. Le système éducatif au Laos reste encore faible dans la majeure partie du pays, tant en termes de qualité de l'enseignement que d'accès pour les populations les plus pauvres et reculées. Au niveau national, seuls 68 % des enfants atteignent la fin du primaire (UNICEF 2015), avec de fortes différenciations en fonction du genre des individus. C'est également le pays de la région qui investit le moins sur le secteur de l'éducation, avec même une baisse sensible des budgets au cours des dernières années.

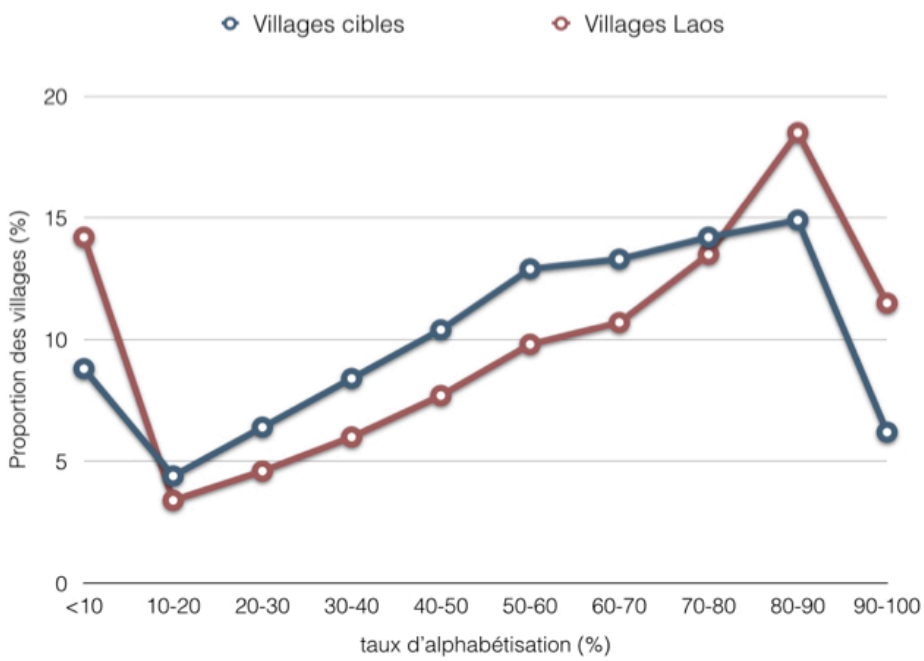


Figure 62: *Analyse comparée du taux d'alphabétisation des villages cibles par rapport à la moyenne nationale*

Tx alphabétisation	Villages cibles	Villages cibles (%)	Villages Laos	Villages Laos (%)
<10	794	8,8	1227	14,2
10-20	400	4,4	297	3,4
20-30	577	6,4	401	4,6
30-40	753	8,4	515	6,0
40-50	934	10,4	665	7,7
50-60	1160	12,9	848	9,8
60-70	1201	13,3	929	10,7
70-80	1277	14,2	1166	13,5
80-90	1343	14,9	1603	18,5
90-100	558	6,2	992	11,5

Figure 63: *Analyse comparée du taux d'alphabétisation des villages cibles par rapport à la moyenne nationale*

En termes de niveau d'éducation, calculé sur la base du taux d'alphabétisation, l'on constate une représentation un peu supérieure des villages ciblés pour les taux entre 10 et 80 %. Mais cette différence ne dépasse pas les 4 %.

Alors que 14,2 % des villages laotiens ont des taux d'alphabétisation de moins de 10 %, seuls 6,8 % des villages ciblés se situent dans ces taux-là. Enfin, la courbe s'inverse dès que l'on atteint des taux supérieurs à 80 % d'alphabétisation.

Au même titre que pour la pauvreté, donc, les analyses présentées ici ne nous permettent pas d'affirmer que le faible niveau d'éducation est un critère fondamental dans les stratégies de ciblage des acteurs de l'aide.

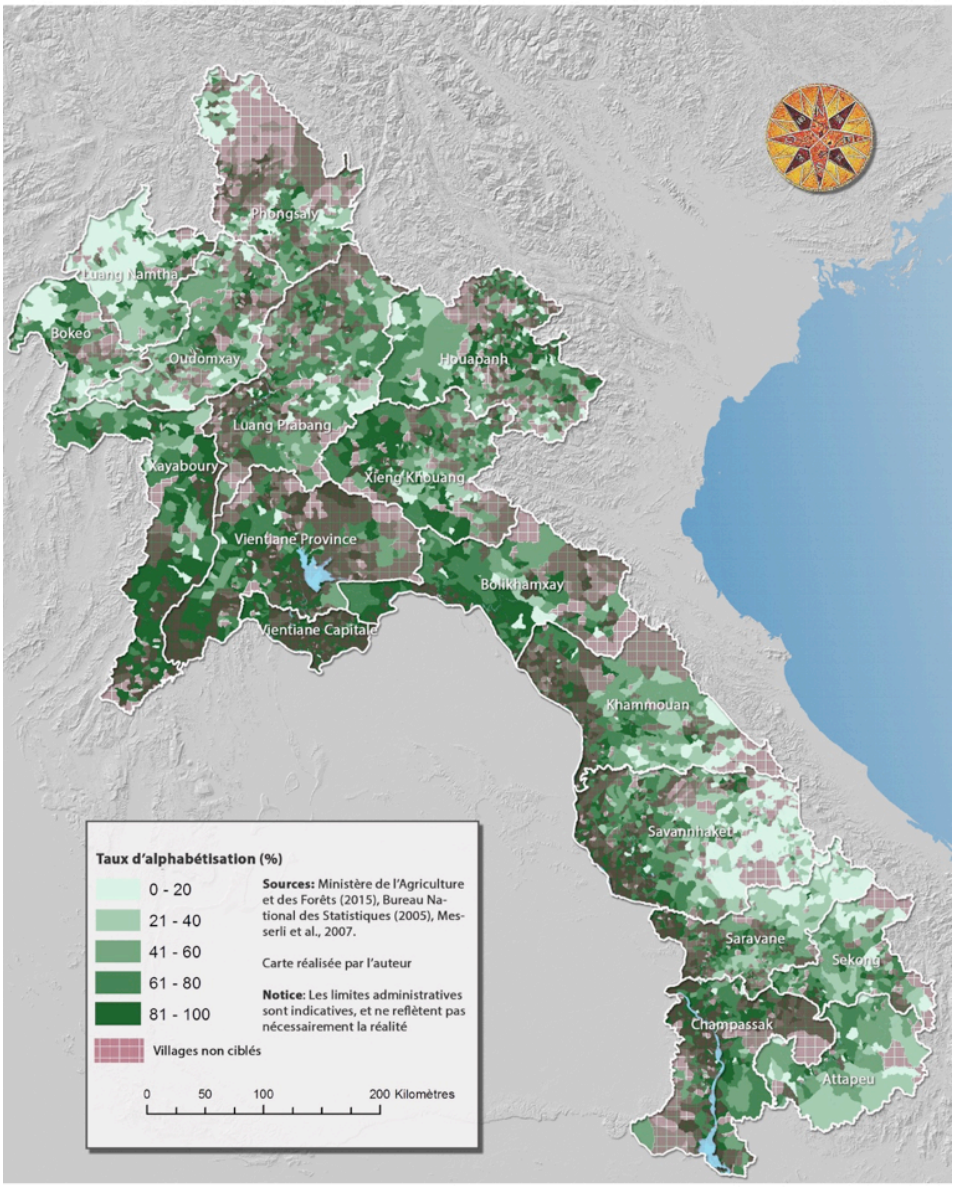


Figure 64: *Taux d'alphabétisation moyen des villages et zones delaissées par l'aide*

4. 4. De l'alignement aux stratégies nationales : districts prioritaires et directive des trois piliers (Sam Sang).

4.4.1. Contexte des stratégies de ciblage du gouvernement du Laos

À partir de 1996, on s'oriente vers une aide plus ciblée, avec notamment la volonté affichée de se concentrer sur les zones de montagnes occupées par les ethnies minoritaires, et de travailler sur la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement. Le gouvernement encourage les donneurs à concentrer leurs efforts sur les zones rurales.

En vertu des principes d'efficacité de l'aide tels qu'énoncés par les grands textes internationaux comme la Déclaration de Paris et ses avatars locaux, les partenaires de développement sont fortement encouragés à s'aligner aux politiques, stratégies, et systèmes nationaux. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement laotien s'est globalement approprié ces principes, notamment à travers la Déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide et la mise en place des mécanismes de la table ronde.

Au Laos, plusieurs éléments de politiques nationales ont une influence sur les stratégies de ciblage des interventions. Les trois plus influentes nous semblent être les plans quinquennaux de développement économique et social, la stratégie nationale de croissance et d'éradication de la pauvreté, et la politique dite des trois piliers (Sam Sang). Au sein de ces deux éléments des politiques nationales cohabitent des principes de ciblage qui reposent sur des hypothèses et des objectifs différents : d'un côté, le gouvernement prône un ciblage par la pauvreté (poverty targeting) dans une optique d'éradication de la misère. D'autre part, il favorise la concentration des investissements sur des zones à fort potentiel, en estimant que par effet tache d'huile, ces pôles de croissance pourront entraîner les zones marginales dans une spirale vertueuse de développement.

Dans le cadre du plan quinquennal, le gouvernement a identifié une liste des 47 districts les plus pauvres, sur la base de l'enquête sur la consommation et les dépenses des ménages au Laos (LECS) déjà évoquée plus haut. C'est cette liste qui fait foi pour prioriser les interventions d'éradication de la pauvreté. Par ailleurs, les plans quinquennaux incluent également la définition des zones de développement prioritaires qui visent à concentrer les investissements, surtout privés. Il s'agit notamment des zones économiques spéciales, conçues sur une adaptation locale du modèle chinois.

La directive des trois piliers représente un élément central de la stratégie du gouvernement laotien pour atteindre son objectif de sortir de la liste des pays les moins développés à l'horizon 2020. Elle émane directement des résolutions du 9ème congrès du Parti, et plus particulièrement de la formulation « des provinces comme unités stratégiques, des districts comme unités fortes et compréhensives, et des villages comme unités de développement » (Lao People's Revolutionary Party Central Party Politburo 2012). Elle est activement portée par les plus hauts dirigeants, jusqu'au président, qui estime que si elle est appliquée correctement, elle mènera automatiquement aux objectifs de développement que le gouvernement s'est fixés (Vientiane Times 2014).

Cette déclinaison des unités fonctionnelles en trois niveaux ne doit pas être assimilée trop directement à une tendance à la décentralisation :

> *« Centralization must be strong before decentralization of rights and administration can be given to local-level administrations; at the same time, if this decentralization to local level is correctly and appropriately undertaken, in return it will strengthen the centralization" (2012, p.3).*

Dans cette structure, les provinces sont les rouages qui formulent les stratégies d'application des directives centrales. Les capacités et les moyens des districts doivent être renforcés afin d'être en mesure de mettre en œuvre ces stratégies imposées par le haut. Au bout de la chaîne, les villages constituent les cibles, plus ou moins passives, de ces efforts formulés et mis en œuvre par les échelons supérieurs.

À l'heure actuelle, la directive est pilotée au sein de 15 ministères. 3 districts par province et 108 villages sont désignés pour la phase pilote. Pour être sélectionné, un village doit posséder : « de solides bases politiques », le potentiel pour être transformé en petite ville dans le futur, et inclure des activités de production commerciale. C'est donc un ciblage qui se fait sur la base d'un certain patrimoine (path dependence), à savoir des aménagements urbains ou semi-urbains ; d'un potentiel productif ; et d'une dimension politique.

Afin de voir dans quelle mesure les efforts des partenaires de développement sont alignés aux politiques nationales, nous analysons donc dans cette partie la répartition spatiale des interventions en fonction des 47 districts prioritaires du plan quinquennal ainsi que des villages pilotes du Sam Sang.

4.4.2. Acquisition et traitement des données

L'identification des 108 villages du programme pilote a été effectuée sur la base d'une compilation de documents techniques disponibles sur le site d'échange d'informations Laofab. Nous les avons ensuite géocodés à partir de la base de données officielle des villages que nous avons déjà utilisée précédemment. Les districts prioritaires sont tirés des documents officiels du gouvernement.

La carte à la page suivante montre les districts prioritaires en vert, et les districts pilotes du Sam Sang en rouge. Comme nous pouvons le constater, leur géographie respective ne se chevauche que partiellement.

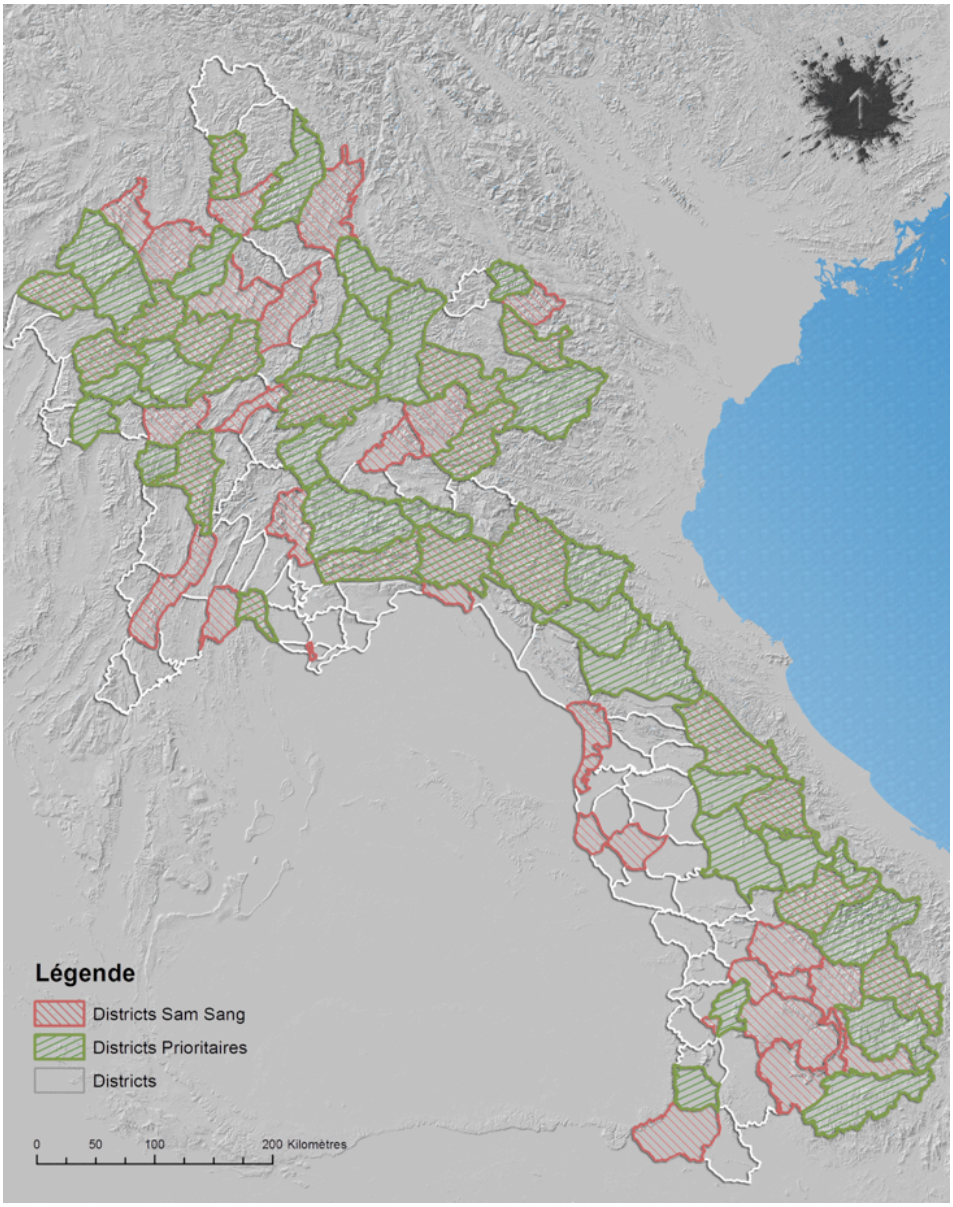


Figure 65: *Localisation des zones prioritaires de d*éveloppement *du gouvernement lao*

4.4.3. Analyses et résultats

Les districts prioritaires

Pour cette analyse, nous avons agrégé les données sur la localisation des interventions au niveau du district. Un même village peut donc être compté plusieurs fois dans le calcul s'il est ciblé par plus d'une intervention.

La carte suivante montre donc que tous les districts prioritaires ne sont pas nécessairement ceux qui font l'objet du plus d'interventions. Il est même plutôt surprenant de constater que 5 des districts prioritaires se situent dans la catégorie la plus basse de la densité d'interventions (de 0 à 10). Par contre, à l'exception de trois districts, la plupart de ceux qui sont les plus ciblés tombent bien dans la liste des prioritaires.

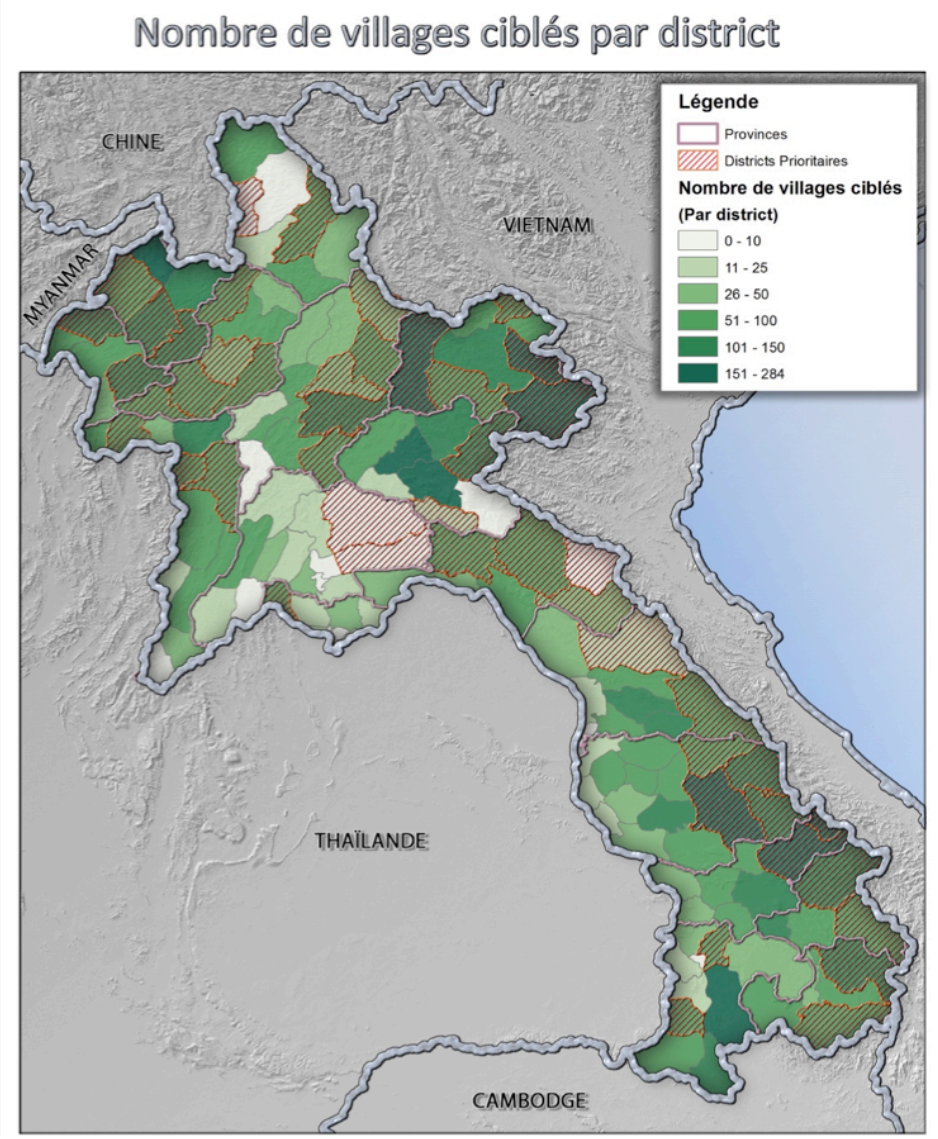


Figure 66: *Comparaison de la concentration d'interventions ext*érieures *par rapport aux districts prioritaires du gouvernment*

Si une certaine cohérence semble exister entre le ciblage et les districts prioritaires, il est également clair que le lien n'est absolument pas systématique.

Alignement sur le Sam Sang

36,4 % des villages inclus dans la stratégie du Sam Sang n'apparaissent pas du tout dans nos bases de données des interventions. Au total, c'est plus de 62 % des villages ciblés par la directive qui ne bénéficient que d'une ou aucune intervention. Enfin, seuls 20 % de ces villages sont l'objet d'une concentration de 3 interventions ou plus.

Nombre d'interventions	Nombre de villages	% des villages du Laos
0	39	36,4
1	28	26,2
2	19	17,8
3	8	7,5
4	4	3,7
5	4	3,7
6	3	2,8
7	2	1,9

Figure 67: *Tableau récapitulatif du nombre d'interventions par village pilote de la politique du Sam Sang*

Ces résultats pourraient laisser penser que l'alignement des partenaires de développement sur les politiques nationales est quasiment inexistant. Mais deux limites majeures sont ici importantes à noter : tout d'abord, la plupart des villages du Sam Sang sont parmi les mieux lotis du district. Or, l'on imagine bien les difficultés que peut rencontrer une ONG ou une organisation internationale pour justifier auprès de ses bailleurs de fonds ou du public, des investissements importants sur les zones qui jouissent déjà d'une situation bien meilleure que les autres. Il y a dès lors une tension potentielle qui s'installe entre les engagements d'alignement pris par les partenaires de développement sur le terrain, en vertu des conventions internationales, et leurs propres enjeux de redevabilité auprès des donateurs et du public du pays d'origine des fonds dépensés.

La deuxième limite est directement liée aux bases de données utilisées dans l'analyse : la directive du Sam Sang a été édictée en 2012. Or, toutes les données récoltées par Messerli et son équipe sont antécédentes à cette date. Pour tirer une analyse de l'impact de la directive, et donc des choix stratégiques du gouvernement, sur le ciblage des interventions des partenaires de développement, il faudrait donc avoir accès à une meilleure continuité temporelle dans les données.

4. 5. De la concentration des interventions

Souvent, l'on constate qu'un même village peut être la cible de plusieurs interventions, que ce soit par une même organisation, ou par des organisations différentes. L'analyse de la concentration des interventions nous intéresse pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle permet de vérifier ou d'infirmer la tendance des organismes de développement à la concentration postulée par plusieurs auteurs. Elle nous permet aussi d'identifier les « hotspots » de l'aide, où des mécanismes de coordination et de gouvernance plus avancés sont nécessaires.

Malgré les limites des bases de données sur lesquelles nous basons nos analyses, nous avons recensé jusqu'à 19 interventions différentes dans un même village. Le tableau suivant récapitule le niveau de concentration d'activités dans les villages du pays.

# interventions	# villages	% villages
0	3992	46,2
1	2128	24,6
2	1222	14,1
3	655	7,6
4	290	3,4
5	160	1,9
6	95	1,1
7	45	0,5
8	20	0,2
9	14	0,2
10	12	0,1
11-19	10	0,1

Figure 68: *Tableau de la concentration des interventions par village*

Selon nos bases de données, les villages du pays bénéficient d'un nombre d'interventions entre 0 et 19. Mais seulement dans quelques rares exceptions (2,2 %), les villages bénéficient de plus de 5 projets.

Au total, 53,8 % des villages du pays bénéficient d'au moins une intervention. Avec respectivement 1222 et 655 cas (14,1 % et 7,6 %), la cospatialité de deux ou trois interventions dans un même village représente une situation relativement commune.

Partant du principe que plusieurs centaines de projets ne figurent pas encore dans nos bases de données, il est fort probable que les niveaux de concentration sont supérieurs dans certains cas, et que le nombre de villages « orphelins » de toute intervention devrait être revu à la baisse.

La carte à la page suivante montre le nombre d'interventions par village. Elle fait apparaître les différences parfois importantes entre les provinces dans les schémas de répartition spatiale. À Phongsaly, par exemple, de vastes zones représentant plus de la moitié de la surface totale de la province ne bénéficient d'aucune intervention, alors qu'un nombre très limité de villages concentre jusqu'à huit projets différents. Malgré un phénomène de concentration des interventions sur certains villages que l'on retrouve également à Luang Namtha, la quasi-totalité des villages de la province est ciblée par au moins un projet. La province et la municipalité de Vientiane, quant à elle, sont en grande partie délaissées. Aucun village n'y affiche de concentration élevée. Enfin, la province d'Attapeu a une forte concentration et une bonne répartition.

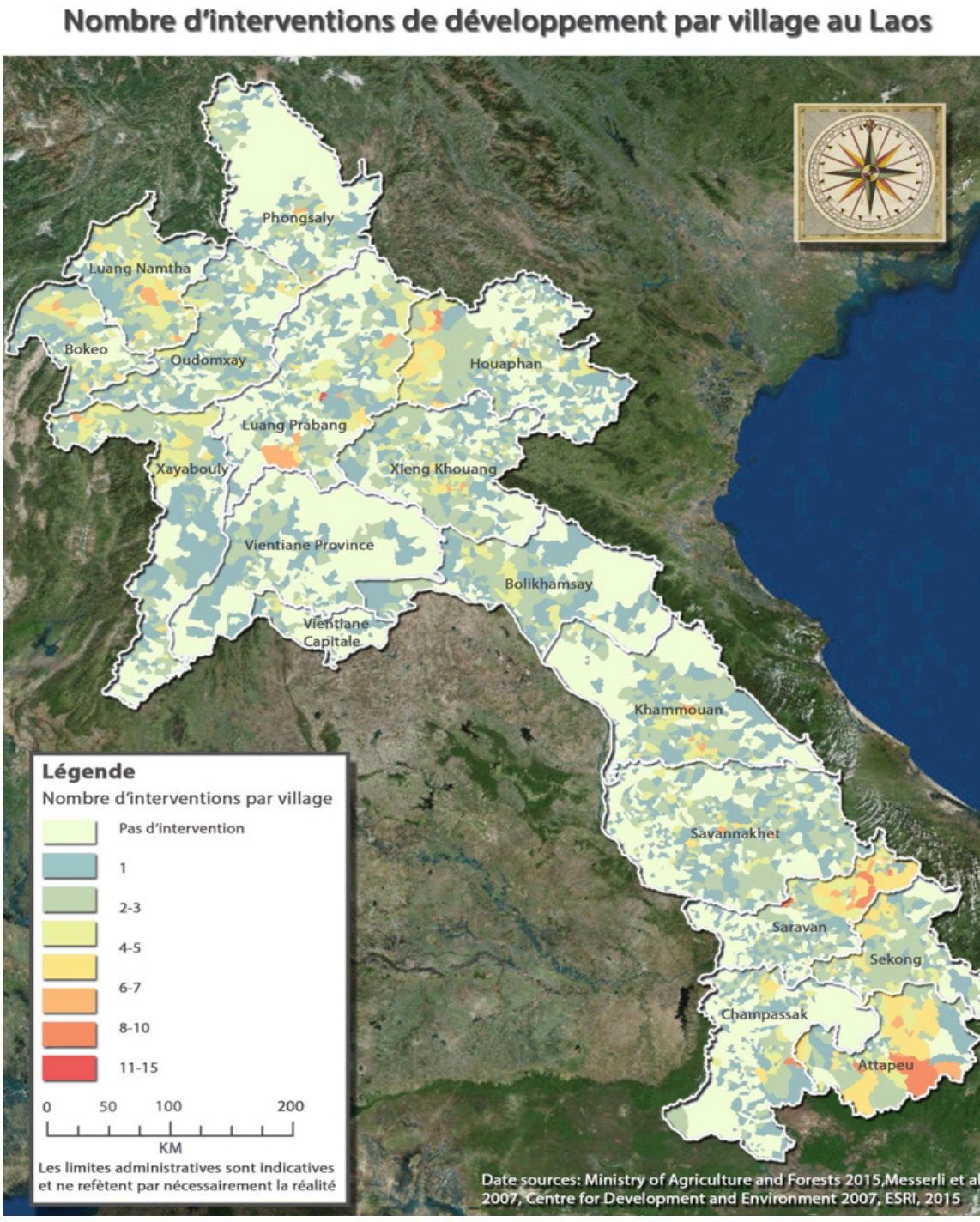


Figure 69: *Carte de la concentration des interventions par village*

Plutôt que de décrire chaque province, nous pouvons résumer ces différents schémas spatiaux selon leur positionnement le long des trois axes que sont la couverture, l'intensité et la densité.

- La couverture fait référence à la proportion des villages de la province qui bénéficient d'interventions ([villages ciblés/total villages]*100)
- L'intensité désigne le nombre moyen d'interventions par village pour l'ensemble de la province (nombre d'interventions au niveau village/nombre total de villages)
- La densité nous indique le nombre moyen d'interventions par village, en excluant ceux qui ne sont la cible d'aucune intervention (nombre d'interventions/nombre total de villages ciblés par au moins une intervention).

Le tableau ci-dessous récapitule ces trois dimensions pour l'ensemble des provinces du pays

Provinces	# villages	Couverture	Max	# Projets	Intensité	Densité
Attapeu	150	84,67	14	430	2,9	3,4
Bokeo	283	70,67	10	435	1,5	2,2
Bolikhamxai	323	56,66	6	316	1,0	1,7
Champasak	643	35.93	11	412	0.6	1.8
Houaphan	719	56,61	11	943	1,3	2,3
Khammouan	586	47,78	9	593	1,0	2,1
Louangnamtha	586	84,51	10	800	2,3	2,7
Louangphabang	355	49,87	19	801	1,0	2,1
Oudomxai	780	64,12	6	573	1,2	1,9
Phongsaly	471	42.24	11	389	0.7	1.7
Salavan	535	56,46	15	862	1,4	2,5
Savannakhet	604	53,56	9	1044	1,0	1,9
Vientiane	1012	34,65	4	252	0,5	1,4
Vientiane Capital	505	24,74	7	197	0,4	1,6
Xaignabouly	489	67,34	9	629	1,4	2,1
Xekong	444	78,11	7	480	2,1	2,6
Xiengkhouang	233	67,71	8	757	1,5	2,2

Figure 70: *Tableau de la couverture, intensité et densité d'interventions par province*

4. 6. Couverture

Le taux de couverture moyen au niveau national est de 57 %. Mais les écarts considérables entre les provinces témoignent de schémas de répartition très différents entre les villages. Dans certaines provinces, comme Attapeu ou Louang Namtha par exemple, une grande majorité de villages bénéficie d'au moins une intervention de développement (84 %), alors que dans la municipalité de Vientiane, ce chiffre s'élève tout juste à 24 %.

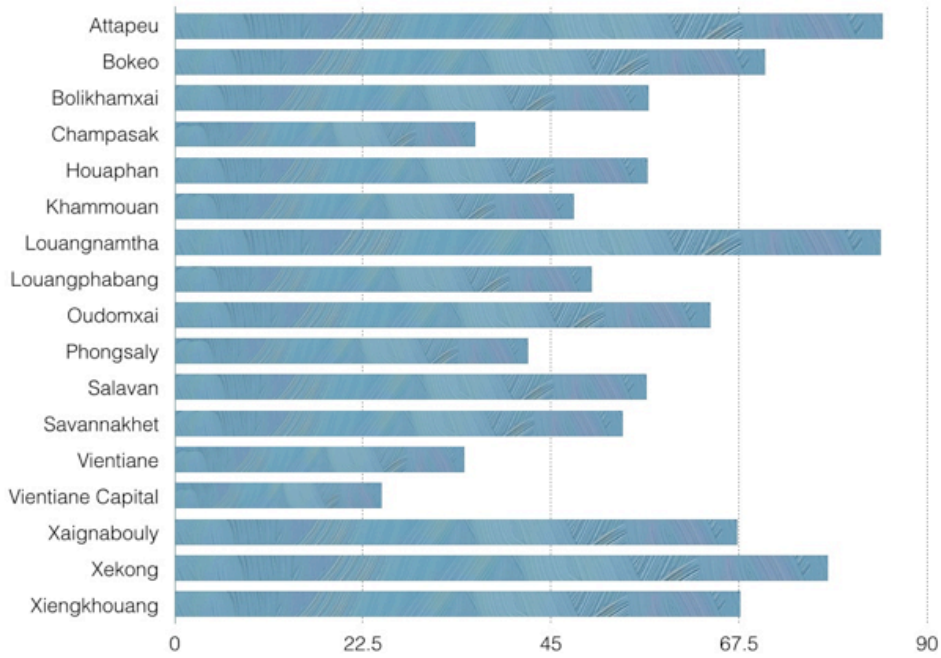


Figure 70: *Taux de couverture en interventions, par province*

Un taux de couverture supérieur n'indique pas nécessairement qu'une province reçoive globalement davantage d'aide. À ce titre, il est aussi important de mesurer l'aide au niveau provincial en chiffres absolus, puisque là aussi les différences peuvent être importantes. Les provinces d'Attapeu et de Sekong, caractérisées par une large couverture, bénéficient d'une quantité d'interventions qui est deux fois moindre qu'à Houaphan, où le taux de couverture est par contre nettement moins élevé.

Cette différence entre le nombre de projets et la couverture est une preuve de plus de l'importance de la désagrégation des données de l'aide. Rien n'indique en effet que le nombre final de bénéficiaires d'une aire qui concentre un grand nombre d'interventions soit supérieur à celui d'une autre a priori moins bien dotée. Et inversement, certaines zones reçoivent globalement moins d'aide, mais celle-ci est mieux repartie.

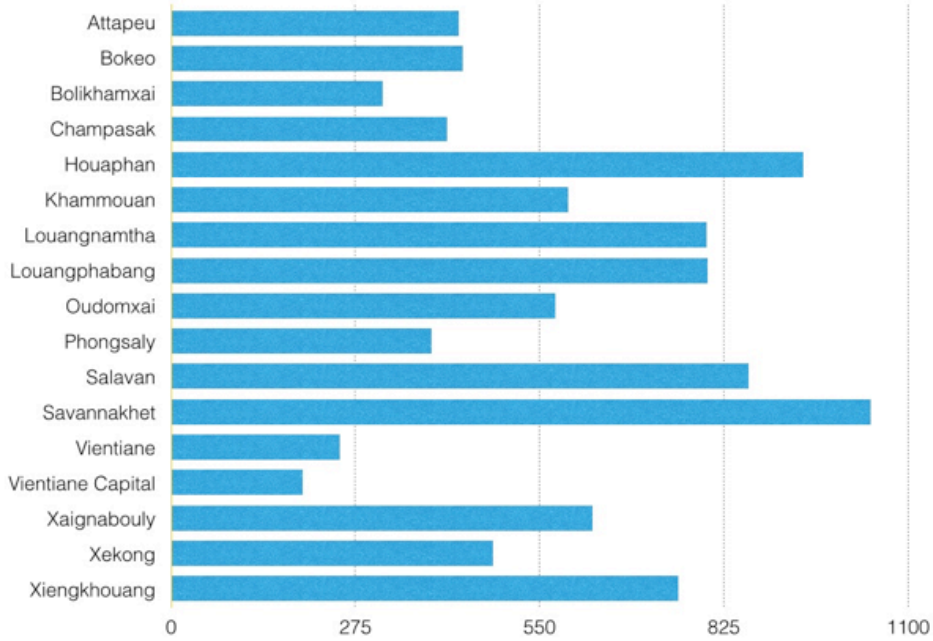


Figure 71: *Nombre de villages ciblés par province*

4. 7. Intensité et densité

Le graphique suivant montre la différence entre l'intensité, à savoir la moyenne du nombre d'interventions par village, et la densité, exprimée par la moyenne du nombre d'interventions uniquement dans les villages ciblés par au moins un projet. Logiquement, les deux sont proches dès lors que la couverture est importante, et s'éloignent l'une de l'autre lorsqu'elle est faible.

Dans les cas tels que Phongsaly, Louang Prabang, Khammouan ou encore Champassak, le gradient important entre une intensité relativement basse et une densité nettement plus élevée montre que l'aide est fortement concentrée sur un nombre restreint de villages.

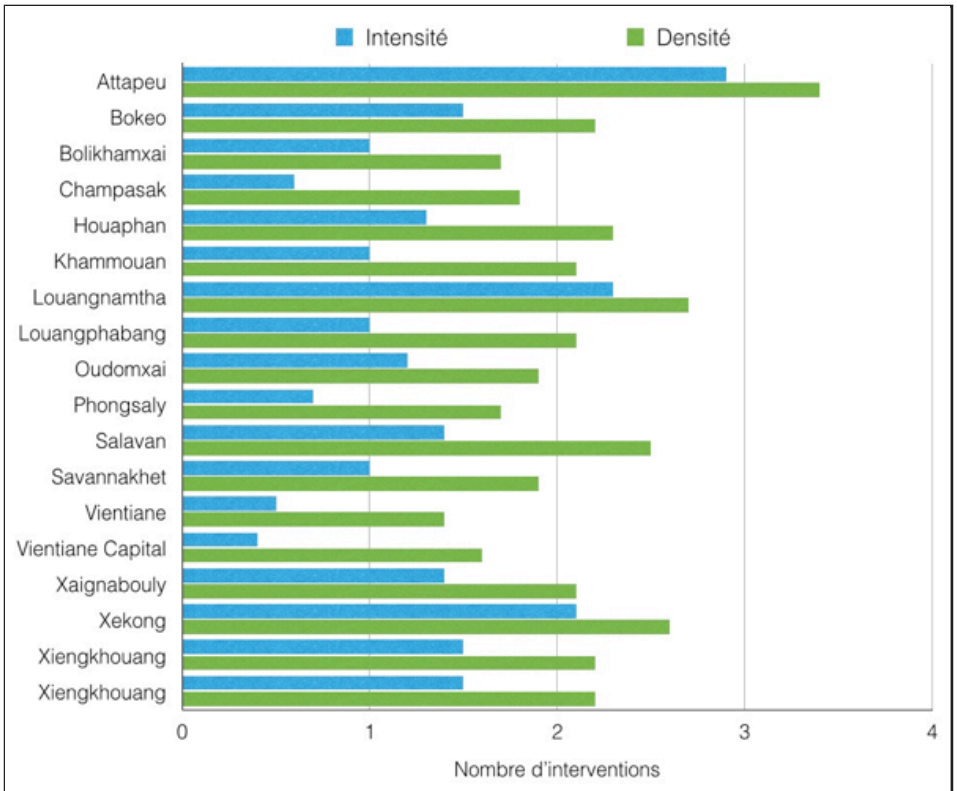


Figure 72: *Schéma de l'intensité et densité des interventions par province*

Au niveau des districts, les mécanismes de coordination entre les différents intervenants sont fréquemment évoqués par les acteurs avec lesquels nous avons pu nous entretenir. Cependant, ces mécanismes se limitent souvent à des réunions à la fréquence plus ou moins élevée. Dans les phases de programmation également, notamment dans la restitution des résultats de planification participative, il est fréquent que les organisations invitent les autres acteurs qui opèrent sur le même territoire. Au niveau provincial, l'on retrouve également des modèles d'organisation qui témoignent d'un effort de mise en commun des stratégies d'action. Dans le cas de la gestion des catastrophes, par exemple, la coordination des opérations des différentes ONG est déléguée à l'une d'entre elles, qui fait office de point focal en cas de crise. Le partage des ressources (infrastructures, véhicules, ressources humaines) semble quant à lui moins fréquent en dehors des situations de partenariat officialisé, par exemple dans le cadre de consortiums.

5. Conclusions

Les analyses globales présentées dans cette partie ne nous permettent pas de réellement trancher de manière nette et définitive entre les attitudes utilitaristes, axées sur les besoins, ou conformes aux stratégies nationales des organismes de développement. Il est clair qu'il y a une importante concentration des interventions dans les zones accessibles, proches des routes et des centres administratifs. Néanmoins, cette concentration correspond à peu près à celle de l'ensemble des villages du pays. Il n'y a donc pas de surreprésentation à proprement parler. Ce qui ressort clairement de ce constat, par contre, c'est que les organismes de développement n'ont pas de propension particulière à s'aventurer dans les zones reculées, pauvres ou avec des concentrations de problèmes d'éducation. Considérée sur la base de l'ensemble des interventions, l'hypothèse de l'altruisme comme principal moteur de l'action développementaliste semble disqualifiée. Enfin, cette partie nous a également permis de constater que l'engagement à s'aligner aux politiques nationales dans le cadre de la Déclaration de Vientiane n'a pas encore eu de réelle incidence spatiale à ce stade.

Par contre, il est important de noter que l'on observe des différences significatives dès lors que l'on désagrège quelque peu les données, que ce soit par type d'acteurs, ou par zone géographique. En effet, nous avons pu voir que les schémas de répartition varient grandement d'une province à l'autre. Sachant que les autorités locales ont un rôle important dans la validation des choix de zones d'intervention, l'on peut postuler qu'il existe des différentes manières de gérer l'aide entre les différents les gouvernements provinciaux. Enfin, le fait que les ONG, en particulier les ONG locales, tendent à davantage s'aventurer au-delà des zones les plus accessibles confirme en partie le fait qu'elles occupent une niche particulière dans l'aide au développement.

Afin d'affiner ces conclusions initiales, nous allons nous intéresser dans les parties suivantes à la répartition spatiale des interventions dans un secteur particulier (la gestion des risques), puis nous ferons une analyse approfondie des modes de ciblage dans le cadre d'un des plus vastes projets de développement communautaire du pays : le fonds de réduction de la pauvreté.

PARTIE V
ETUDES DE CAS

1. Le fonds de réduction de la pauvreté

1. 1. Introduction

Le Fonds pour la réduction de la pauvreté (FRP) est l'une des initiatives phares de la stratégie d'éradication de la pauvreté du gouvernement laotien et de ses partenaires de développement. Avec un budget cumulé de plus de 100 millions de dollars, le fonds est l'un des plus gros programmes intersectoriels de développement du pays, tant en termes de volume budgétaire, que de durée et de couverture géographique. Initialement financé par la Banque mondiale et mis en place sur la base d'un décret du Premier ministre de 2002, les coopérations suisse et australienne ont progressivement rejoint le projet et y ont apporté des ressources supplémentaires. Et, fait relativement rare dans le contexte laotien, le gouvernement s'engage aussi à fournir une part du financement sur ses ressources propres.

Le FRP est particulièrement intéressant à explorer dans le cadre de ce travail pour plusieurs raisons : tout d'abord, c'est l'un des programmes les plus importants en termes de nombre de villages ciblés. Deuxièmement, c'est l'un des rares programmes à ma connaissance à avoir mené une réflexion très poussée sur la question du ciblage, et fait appel à des analyses, de l'expertise, des processus et des outils spécifiques pour la résoudre. Troisièmement, grâce à son budget élevé, son ancrage local du fait de la structure de mise en œuvre, et de sa durée conséquente, il est également l'un des seuls à être en mesure d'intervenir dans des zones très reculées. Quatrièmement, il représente une déclinaison localisée de modèles d'interventions de lutte contre la pauvreté expérimentés par la Banque mondiale dans d'autres pays. Cinquièmement, l'accent y est mis sur la mise en contexte de ce modèle d'intervention pour prendre pleinement en compte les spécificités locales. Sixièmement, tout en mettant l'accès sur les villages, les experts du programme engagent une réflexion sur les échelles les plus pertinentes pour la mise en œuvre des actions. Enfin, septièmement, il offre une illustration pleine d'enseignements sur les mécanismes de coordination entre bailleurs de fonds et entre ces derniers et le gouvernement. Ainsi, le FRP concentre une grande partie des problématiques qui constituent le cœur de ce travail de thèse et présente donc un cas particulièrement enrichissant pour déployer une analyse intégrée qui puisse se nourrir des différents apports que nous souhaitons formuler ici.

Dans cette partie, nous commencerons donc par une brève présentation du projet. Nous présenterons ensuite les stratégies de ciblage utilisées dans le cadre de ce projet, et les confronterons à une analyse spatiale du même type que celle réalisée sur la base de données de l'aide.

1. 2. Présentation du projet

1.2.1. Contexte et objectifs

Lancé en mai 2002, Le Fonds pour la réduction de la pauvreté (FRP) a été mis en place sur demande du gouvernement laotien sous le décret du Premier ministre N° 222, et grâce à un financement de la Banque mondiale de 21 millions

de dollars. Le FRP a été lancé avec l'objectif d'améliorer l'accès aux services publics essentiels en construisant des infrastructures villageoises dans les zones les plus défavorisées du pays. Le FRP est basé sur un modèle participatif et communautaire de la lutte contre la pauvreté perçu par la Banque mondiale comme efficace dans d'autres pays de la région.

Les succès engrangés au cours des premières années du programme ont permis de mobiliser des financements supplémentaires de la Banque mondiale dès 2008 (USD 15 millions), et de gagner le ralliement d'autres bailleurs de fonds, notamment la coopération suisse (USD 7 millions). En 2010, la coopération australienne passera par le FRP pour contribuer à l'effort international de réponse à l'urgence occasionnée par le typhon Ketsana, ce qui marquera le début de son implication croissante dans le programme. Avec une enveloppe de USD 42 millions et 3179 sous projets dans 2185 villages de 8 provinces, le FRP est déjà l'un des plus gros projets de développement rural du pays (Lao People's Democratic Republic 2015). Grâce au programme, 86 ponts, 65 dispensaires, 669 points d'approvisionnement, 156 systèmes d'irrigations, et 3000 km de routes ont été construits, alors que 616 écoles ont été érigées ou remises en état. C'est donc le principal vecteur de développement des infrastructures de base dans les campagnes.

En 2007, le FRP est institutionnalisé par un amendement au décret du Premier ministre n° 222, transformation du fonds en une organisation autonome rattachée au bureau du Premier ministre, et supervisée par le Comité national pour le développement rural et la réduction de la pauvreté.

En 2011, le FRP rentre dans une seconde phase, cette fois-ci d'une durée de 5 ans pour assurer l'alignement dans le temps sur le plan national de développement économique et social 2011-2015. Avec une participation accrue des coopérations suisse et australienne, cette nouvelle phase est marquée par une forte expansion du budget, passant USD 2 à USD 13 millions de dollars par an, pour une enveloppe totale de plus de USD 65 millions. Le fonds est ainsi devenu un Trust Fund multi-bailleur, administré par la Banque mondiale. Les discussions sont en cours pour définir les objectifs et les modalités d'une très probable phase III.

1.2.2. Fonctionnement et structure du projet

Contrairement à de nombreux projets de développement, le FRP est mis en œuvre directement par le gouvernement, sans passer par une agence de mise en œuvre internationale. C'est donc une relation directe entre une cellule autonome et les bailleurs de fonds d'une part, et entre cette cellule et les populations bénéficiaires d'autre part.

L'équipe ne comprend qu'un seul employé international, qui opère en qualité de conseiller technique auprès du directeur du projet. Bien entendu, les bailleurs de fonds disposent d'employés chargés de la supervision du programme (ex : task team leader à la Banque Mondiale, ou responsable du secteur gouvernance de la DDC, au niveau des bureaux nationaux), mais ceux-ci ne sont pas directement impliqués dans la mise en œuvre concrète. Des consultants internationaux sont mobilisés par les bailleurs de fonds de façon ponctuelle pour des tâches spéci-

fiques, généralement de conseil ou d'évaluation.

En 2014, le FRP employait 249 personnes, dont 30 % de femmes, et couvrait 42 districts dans 10 des 17 provinces du pays. La gestion du fonds est assurée à plusieurs niveaux. Comme nous l'avons vu, le fonds est supervisé par le Comité national. La responsabilité de la gestion opérationnelle et stratégique est déléguée à un conseil d'administration constitué de hauts fonctionnaires (ministres, vices ministres, gouverneurs de province, gouverneur de la Banque du Laos et représentants des organisations de masse). La gestion quotidienne est assurée par l'équipe du projet, qui est divisée entre un bureau national et des antennes locales, au niveau des provinces, des districts et des Kumbans. Comme l'illustre le schéma organisationnel ci-dessous, à chacun de ces niveaux correspond un ensemble de référents du gouvernement.

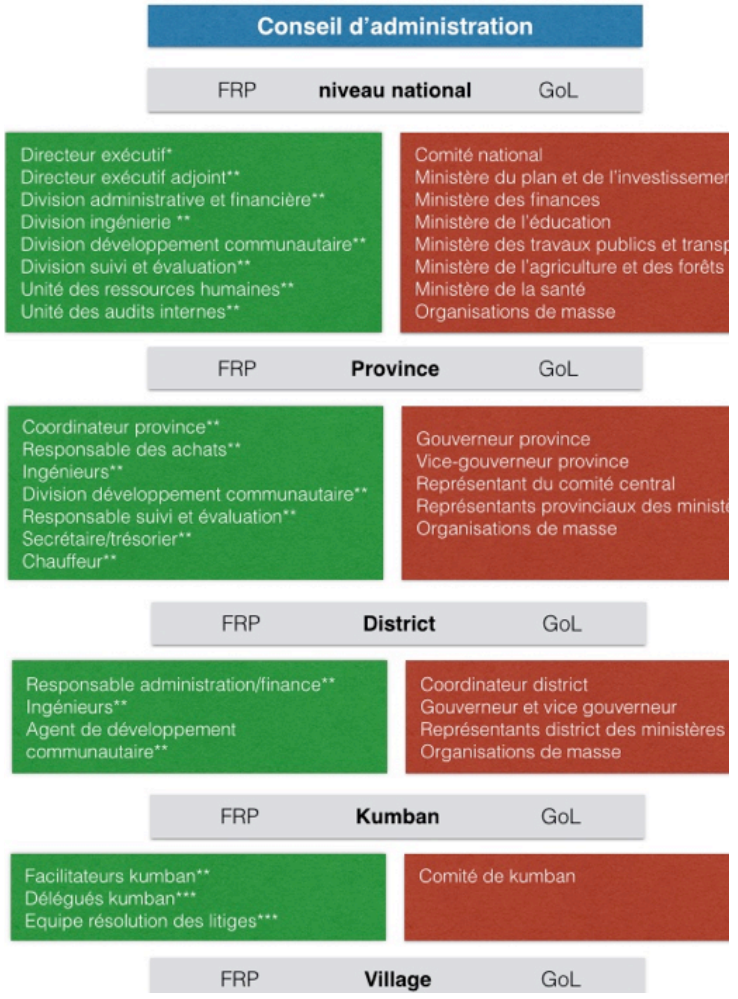


Figure 73: *Schéma organisationnel du Fond de r*éduction de la pauvreté

1.2.3. Budget et financement

L'enveloppe totale de la phase II du FRP s'élève à 65 700 000 USD sur cinq ans

Description	Budget (USD)
Microprojets	44 214 948
Planification locale	2 927 684
Consultants et services	10 002 189
Véhicules	376 484
Génie civil	201 711
Coûts opérationnels	3 408 233
Formations	3 992 435
Imprévus	576 316
Total	**65 700 000**

Figure 74: *Tableau du budget détaillé du Fonds de réduction de la pauvreté*

À l'échelle des projets à base communautaire au Laos, c'est donc un budget très important, voire colossal, d'autant plus que 72 % sont directement alloués aux investissements directs dans les microprojets.

1.2.4. Modalités et philosophie d'intervention

L'objectif spécifique du programme tel que stipulé dans les documents officiels est : réduire la pauvreté en améliorant l'accès et l'utilisation des infrastructures et services de base dans les communautés pauvres prioritaires, à travers un processus de développement local inclusif et social (The World Bank 2012). Pour atteindre cet objectif, le FRP concentre ses interventions en deux composantes principales : la construction d'infrastructures de base (école, approvisionnement en eau, routes, petit système d'irrigation, etc.) ; et la planification du développement local.

Le FRP s'appuie sur une approche dite de développement guidée par la communauté (Community Driven Development), dans laquelle les résidents des villages ciblés décident théoriquement de la manière dont les ressources du programme sont allouées, et sont en charge de la gestion des fonds comme de la mise en œuvre des activités ainsi sélectionnées. La réalisation des travaux d'infrastructures communautaires s'inscrit dans un effort de planification intégrée à l'échelle du Kumban. Le programme s'attache donc à développer les capacités locales sur la durée, afin de les renforcer dans les efforts de planification, de résolution des conflits, et d'optimiser les relations avec les autorités locales.

En somme, le programme procure des ressources au niveau local sous la forme d'assistance technique, de formations, et de subventions pour la réalisation de petits projets d'infrastructure.

1. 3. Méthode et critères de ciblage

En tant que programme qui vise explicitement à réduire la pauvreté, le FRP adopte logiquement un ciblage dans lequel les conditions socioéconomiques des populations constituent un élément central. Mais au-delà du ciblage par pauvreté, le FRP a mis en place un système de sélection remarquablement élaboré et évolutif qu'il nous semble particulièrement intéressant de décrypter ici.

Au démarrage du projet, le critère de sélection principal était le niveau de pauvreté du district, soit l'appartenance à l'un des 47 districts prioritaires du plan quinquennal de développement socioéconomique. Mais, pour l'équipe du projet et les experts de Washington, ce système n'était pas satisfaisant. En prenant le district comme unité d'agrégation des données de pauvreté, de nombreux villages pauvres situés dans des districts qui ne font pas partie de la liste sont en effet automatiquement exclus sans même avoir pu être considérés à aucune étape de la sélection. Or, comme le démontrent Epprecht et ses collègues dans leur géographie de la pauvreté au Laos, les schémas de répartition spatiale des conditions socioéconomiques au Laos sont extrêmement complexes, et ne peuvent être réduits à la seule appartenance à une entité administrative supérieure jugée comme pauvre (Epprecht 2008). Plus le niveau d'agrégation est élevé, plus il présente le risque de masquer des poches de pauvreté. D'après un consultant ayant travaillé sur le programme à cette époque :

> *« L'échelle district n'est pas suffisante. Dans tous les districts pauvres, il y a des villages qui s'en sortent très bien. Et de l'autre côté, il y a des districts considérés comme développés, mais où il y a encore des villages qui sont en grande difficulté. Partant de ce constat, nous avons donc décidé de passer à l'unité inférieure, en ciblant cette fois-ci les Kumbans les plus pauvres ».*

En 2008, le gouvernement établit une nouvelle unité administrative : le Kumban. Le Kumban est l'unité administrative en dessous du district. Il regroupe généralement entre 6 et 10 villages adjacents. En ligne avec cette refonte administrative, le ciblage de pauvreté du gouvernement passe officiellement du district au Kumban et aux ménages par la promulgation du décret du Premier ministre n° 285 (sur les critères de développement et pauvreté).

En plus des effets d'agrégation, les modalités de mise en œuvre du FRP calquées sur l'échelle du district introduisent d'autres distorsions pour un ciblage efficace de la pauvreté : une fois la sélection du district opérée par le haut, une enveloppe budgétaire est mise à disposition des villages pour la construction d'infrastructures. Mais tous les villages du district ne bénéficieront pas d'un appui financier et technique direct. Pour prétendre à un financement, les villages doivent mettre en place un processus participatif d'identification des problèmes, qui donne lieu à la production d'un plan de développement qui spécifie les actions prioritaires. Une fois ce document produit, les représentants des villages sont conviés dans le chef-lieu du district pour présenter leur projet à une commission de sélection, qui est en charge de sélectionner les meilleurs projets au regard d'un ensemble de critères préétablis. Au final, l'effet pervers de ce processus pourtant a priori bien pensé et tout à fait compatible avec les paradigmes actuels des approches par le bas réside dans le fait que l'obtention des financements est nettement facilitée

pour les groupes qui possèdent une certaine maîtrise de la communication et des codes de l'univers du développement, et qui jouissent d'un capital social auprès des autorités. Le même consultant m'expliquait ainsi :

> *« Au sein d'un district, tous les villages étaient plus ou moins en compétition. Donc ils présentaient leurs priorités, et automatiquement, ceux qui parlaient bien lao , ou qui avaient l'habitude de négocier avec les autorités locales raflaient la mise ».*

En somme, bien que les districts les plus pauvres soient explicitement visés sur la base d'informations objectives, les bénéficiaires finaux, à savoir les villages, étaient fréquemment et paradoxalement ceux qui jouissaient situation la plus favorable.

Suite à la reforme des unités du ciblage initial, du district vers le Kumban, le FRP considère les critères de sélection suivants (Poverty Reduction Fund 2015) :

1. Le niveau de pauvreté tel que défini par le décret du Premier ministre #285. Dorénavant, les critères de pauvreté ne sont plus exclusivement monétaires. Ils incluent notamment la sécurité alimentaire, l'accès aux routes, à l'électricité, à l'éducation, et aux services de soins.
2. La localisation géographique en ce qu'elle peut impacter sur l'accessibilité opérationnelle et l'efficience budgétaire des opérations. Alors que dans le critère précédent, l'accès limité est considéré comme un facteur de vulnérabilité qui justifie le ciblage d'un village, on introduit ici une pondération qui considère les coûts opérationnels inhérents à l'atteinte des lieux les plus reculés. Si le premier est donc strictement orienté sur les besoins, le second prend le contrepied en introduisant une des considérations logistiques et pratiques.
3. La présence de programmes d'autres donneurs, jugée ici plutôt comme un facteur favorable (à quelques exceptions que nous aborderons un peu plus loin). En effet, l'effort de réalisation des plans de développement a en partie pour vocation de catalyser les financements d'autres projets pour répondre aux besoins identifiés de manière participative par les populations locales.
4. Le statut des villages en termes de relocalisation. C'est la politique du 4 +4 imposée par la Banque mondiale : les villages relocalisés au cours des quatre dernières années ou ceux qui le seront à un horizon de quatre ans sont exclus d'emblée du programme.

Nous retrouvons là plusieurs dimensions : les besoins, comme critère fondamental bien évidemment. Mais aussi des considérations d'ordre logistique et pratique, qui font entrer la notion d'efficience économique dans l'équation. La présence d'autres acteurs, qui dans ce cas est perçue comme un élément attractif, puisque la planification effectuée dans le cadre des activités du programme a pour vocation d'attirer des financements extérieurs pour répondre aux priorités des communautés qui ne sont pas éligibles pour le FRP. Et enfin, un critère qui relève davantage d'un positionnement politique des bailleurs de fonds, qui partent du principe que la relocalisation des villages par le gouvernement ne doit pas être soutenue. Besoins, pragmatisme opérationnel, recherche de synergies et positionnement politique sont donc les quatre grandes catégories de critères

de sélection à l'œuvre.

Au regard des montants engagés par les bailleurs de fonds dans le FRP, la mise en place de systèmes de critères de sélection qui soient transparents, mesurables, et qui se basent sur des faits concrets est incontournable pour des questions de redevabilité et d'égalité d'opportunités entre les communautés du pays. Par contre, elle génère un cadre rigide qui réduit la flexibilité d'action et qui doit parfois être partiellement contourné pour s'adapter à d'autres formes de contraintes qui pèsent sur la programmation et la mise en œuvre. On retrouve donc ici cette tension entre un ciblage sur les besoins et les réalités matérielles et logistiques de mise en œuvre, déjà bien mises en évidence par Fruttero et Gauri dans leur étude sur le Bangladesh (2005) et Brass au Kenya (2012).

Concrètement, le processus de ciblage suit en plusieurs étapes menant à deux résultats principaux : la sélection par le haut des Kumbans prioritaires ; la sélection par le bas des villages bénéficiaires au sein de ces Kumbans.

1.3.1. Sélection des Kumbans

Pour cette première étape, le FRP a fait appel aux services du Centre pour le Développement et l'Environnement (CDE), auteur des travaux les plus poussés sur l'analyse à fine échelle de la pauvreté au Laos (Epprecht 2008), pour produire une liste des Kumbans les plus pauvres sur la base des critères du décret du Premier ministre.

À partir de cette liste initiale, une deuxième étape de sélection est entreprise en interne entre les membres de l'équipe du programme, afin de sélectionner les 300 Kumbans prioritaires. Le chiffre de 300 correspond en fait à la capacité maximale permise par le volume de l'enveloppe budgétaire à disposition.

À l'origine, il avait été décidé que, conformément aux exigences de la Banque mondiale, les Kumbans comprenant des villages relocalisés ou sur le point de l'être devaient être automatiquement exclus. Mais ce critère a été assoupli pour être traité au cas par cas, suite aux pressions de certains experts et à l'incompréhension du gouvernement suscitée par l'imposition unilatérale de cette norme, de plus par un organisme dont certains projets de barrages dans le pays sont à l'origine d'importants déplacements forcés de population.

Afin de réduire encore le nombre de Kumbans pour s'adapter aux moyens du programme, il a d'abord été décidé d'exclure certaines provinces. La province de Khammouan, par exemple, a été exclue sur la base du fait qu'elle était déjà bénéficiaire d'autres grands projets, tels que les barrages de Nam Theun 2 et de Hinboun, aussi en partie financés par la Banque mondiale (Fargher 2014). Ici, donc, le facteur de présence d'autres projets a influencé négativement sur la sélection, prenant ainsi contrepieds de la stratégie officielle, qui pousse plutôt à maximiser les synergies. La province de Bokeo, qui abrite un barrage, des concessions commerciales de casino, et est à proximité des mines de Hongsa, a également été exclue, non plus sur la base de la coprésence de vastes projets, mais plutôt par une crainte liée au manque de lisibilité sur la direction que prenait le développement de la zone qui évolue en une sorte d'extraterritorialité sous influence d'investissements chinoise :

« On ne sait pas trop ce qu'il se passe là-bas. Ça bouge beaucoup, mais c'est difficile de savoir dans quelle direction ça va. Dans l'incertitude, on a donc décidé de ne pas y aller » me confiait un expert de l'un des bailleurs de fonds du projet.

Après ces décisions, motivées par des facteurs divers, le processus de sélection a fixé le seuil minimum de pauvreté à 40 %.

> *« Nous avions toujours trop de Kumbans. Donc, nous avons regardé les coûts opérationnels. Nous nous sommes dit que nous ne pouvions pas travailler dans les districts dans lesquels nous couvririons moins de trois Kumbans. Cela reviendrait trop cher et ne serait pas efficient. Et donc, nous avons utilisé cela pour éliminer un certain nombre de districts. Si nous avions toujours eu 500 ou 600 Kumbans dans notre liste, nous aurions réduit à au moins 4 Kumbans, ou au moins 5. Donc, nous avons bel et bien des critères. Mais après, c'est du bricolage. C'est 3 Kumbans par districts pour la simple raison qu'il fallait qu'il ne nous en reste que 300 à la fin ».*

Une fois les 300 Kumbans identifiés, les équipes du programme se sont déplacées sur le terrain pour compléter le processus par une observation directe de la situation locale, et par une étape de consultation avec les autorités des districts afin de faire valider les choix résultant d'une priorisation par le haut.

Cette première phase de ciblage par le haut donne déjà un exemple de la double dynamique qui peut s'instaurer entre d'un côté, la mise en place de critères objectifs de sélection pour des impératifs de transparence, de redevabilité et de justice sociale, et de l'autre, l'ajustement a posteriori de ces critères pour répondre aux contraintes opérationnelles du projet dans une approche strictement pragmatique qui vise faire rentrer la réalité complexe dans les cadres fixes de l'opération.

1.3.2. Sélection des villages bénéficiaires

L'identification des Kumbans est la première étape. Mais au sein d'un Kumban, tous les villages ne bénéficieront pas nécessairement d'un appui du programme. S'engage donc à partir de là une deuxième étape de sélection, qui s'appuie cette fois non plus sur un savoir expert, mais sur la mobilisation des populations locales et de leurs connaissances contextuelles.

En théorie, tous les villages au sein d'un Kumban sont éligibles et peuvent aspirer à un appui de la part du FRP. Avec l'appui technique des équipes du programme, les Kumbans doivent se lancer dans une entreprise d'auto-évaluation qui conduit à l'identification des besoins, des défis de développement spécifiques et des villages qui sont le plus dans le besoin. Les outils mobilisés pour ce faire sont une déclinaison, adaptée au contexte laotien, de l'évaluation rurale participative (participatory rural appraisal), méthode largement répandue dans le monde des ONG et du développement rural en général. Cette approche vise à intégrer les savoirs et les représentations locales dans l'effort d'identification des problèmes et des solutions. Elle repose sur une série d'outils participatifs, qui inclue des discussions de groupe, de l'observation directe, de la cartographie participative, ou encore des entretiens qualitatifs avec les habitants. Dans le cas du FRP, ce travail aboutit à l'élaboration d'un plan de développement local ; un document officiel

qui fixe les objectifs de développement, et les actions prioritaires à entreprendre pour améliorer les conditions de vie des habitants.

Une fois la liste des priorités établie, les villageois sont invités à voter. Le vote est à bulletin secret, mais les couleurs sont différentes pour les hommes et les femmes, et parfois aussi pour les minorités ethniques. Ceci permet d'introduire des quotas de genre ou d'appartenance ethnique dans la manière de traiter les résultats des votes. Toutes les propositions ne sont pas pour autant éligibles dans le cadre du FRP, dont le mandat se limite à la construction d'infrastructures de base, avec d'éventuelles extensions aux activités de renforcement de capacité qui leur sont directement liées. Enfin, la Banque mondiale impose que deux tiers des sous-projets soient mis en œuvre dans les villages les plus pauvres du Kumban.

De ce fait, tous les résultats qui ressortent du processus participatif mais qui ne cadrent pas avec les limites rigides du projet — que ce soit en termes de pauvreté du village ou de type d'action proposé — en sont automatiquement exclus. C'est donc un processus participatif qui s'inscrit dans un champ des possibles limité de manière unilatérale par les contraintes du projet et les agents qui le mettent en œuvre.

1.3.3. Les limites du modèle ?

Comme le montre la description qui précède, le FRP a mis en place une méthodologie de ciblage très élaborée, et qui fait preuve d'un effort important de conceptualisation de la part de l'équipe en place. Il est important de le noter, dans la mesure où les entretiens effectués auprès d'autres projets tendent à indiquer que la phase de ciblage est souvent un élément marginal des considérations opérationnelles des acteurs. Mais malgré ce travail rigoureux, le modèle se confronte à un certain nombre de limites et de contraintes.

Une première limite, qui ne relève pas de la responsabilité des acteurs du projet, est celle des données mobilisées. Le classement initial des Kumbans sur la base de leur niveau de pauvreté repose en effet sur des données qui proviennent d'études sur échantillon et de recensements qui datent respectivement de 2003 et 2005. Dans un contexte de changement rapide tel que celui du Laos contemporain, c'est bien évidemment problématique. Le processus repose bien sur des données objectives et sur une approche méthodologique rigoureuse, mais fait face au problème de la qualité de l'information mobilisée. Les missions de terrain qui visent à valider les résultats de cette approche permettent en partie de répondre à certaines de ses limites. Mais ces dernières sont généralement bien trop courtes et superficielles pour aboutir à un diagnostic compréhensif. Cette limitation des données disponibles n'a rien d'anecdotique. Pour les experts du programme, les conséquences en sont observables :

> *« Le problème, c'est que nous avons utilisé les données du LECS 3 de 2003 et du recensement de 2005. Et donc, nous nous rendons compte maintenant qu'il y a quand même des Kumbans où nous travaillons qui sont vraiment limites ».*

Une seconde limite provient d'une certaine friction potentielle entre deux modèles qui cohabitent au sein du cadre d'action du FRP : d'un côté, les impératifs liés

à l'adoption d'un ciblage basé sur la pauvreté (poverty targeting) ; de l'autre, le concept « d'investissement intelligent » (smart investment), qui repose sur l'idée d'une maximisation du nombre de bénéficiaires et d'un rapport coût-bénéfice optimal. Dans la réalité, les villages les plus pauvres sont aussi souvent les plus isolés. Dans les villages isolés, les populations sont souvent moins nombreuses. L'investissement dans un village isolé touchera moins de bénéficiaires pour deux raisons : une population moins nombreuse ; l'isolement géographique fait que la construction d'une infrastructure ne pourra bénéficier directement qu'aux résidents du village en question, sans créer d'effet tâche d'huile aux alentours. Alors que dans le cas où la construction est localisée dans un lieu mieux desservi et situé à proximité d'autres zones d'habitation, l'infrastructure pourra bénéficier à un bassin de population qui dépasse les limites strictes du village en question. Certains responsables du projet en sont d'ailleurs bien conscients.

> *"Actually, we are supposed to follow two contradictory principles: poverty targeting and wise investment. If we apply the latter, it means we probably won't be able to rank high on the former! But you know, the guys in Washington, they understand this. They are quite flexible, as long as we work in poor villages. It doesn't have to be the poorest one. At the end of the day, when you see a poor and a poorest villages, they are both places you just wouldn't want to live in".*

Une troisième limite relève du rapport entre la lourdeur des processus participatifs engagés et l'absence de retombées directes pour de nombreux villages (Fargher 2014). Au cours du processus, tous les villages d'un Kumban ciblé sont mobilisés, et rentrent donc dans un exercice de diagnostic participatif chronophage. Or, tous les villages ne bénéficieront pas des retombées de leurs efforts, puisque seuls certains d'entre eux seront finalement sélectionnés pour la mise en œuvre des sous-projets. On prend donc le risque de générer des frustrations chez certains, dont les attentes ont été suscitées par les perspectives offertes par le projet. D'une certaine manière, on « utilise » des villages pour parvenir aux fins des approches du CDD.

De plus, le fait que la sélection finale soit limitée aux activités compatibles avec le mandat du FRP présente le risque de ne pas répondre directement aux priorités telles que perçues par les habitants eux-mêmes. C'est là d'ailleurs un des défis importants des approches de diagnostic participatif, auquel j'ai souvent été confronté dans le cadre de la mise en œuvre de projets. Le secteur de la réduction de risques de catastrophes ou d'adaptation au changement climatique, dans lequel j'ai souvent évolué, en offre une illustration particulièrement criante. Dans les projets du secteur à base communautaire, on procède systématiquement aux outils de diagnostic participatif (généralement selon la technique de l'évaluation des capacités et de la vulnérabilité). Or, dans un exercice de cette nature, qui vise à faire ressortir les problèmes auxquels la communauté fait face, les résultats ne sont jamais sectoriels ; la réalité à laquelle les populations font face au quotidien ne l'est pas ! À l'échelle individuelle ou du village, les problèmes sont liés les uns aux autres dans un ensemble qu'il est difficile de dissocier en secteurs qui correspondent aux différents mécanismes et organismes de financement de l'aide.

Comme dans le cas du FRP, ce type de processus aboutit normalement à la formulation de plans d'action, constitués autour des priorités identifiées par les

résidents. Or, dans de nombreux projets, les opérateurs ont les mains liées par les clauses de leur financement, qui elles, sont sectorielles. Dans le cadre d'un contrat de financement pour projet de gestion des catastrophes, la mise en place d'un système d'irrigation n'est pas envisageable. Pas plus que la construction d'une école. Or, c'est bien cela qui ressort souvent comme priorité absolue des résidents, qui se soucient bien plus de leur condition d'aujourd'hui que des impacts potentiels d'un hypothétique aléa naturel.

Dans un cas comme celui du FRP qui vise explicitement les infrastructures de base, la problématique est néanmoins beaucoup moins saillante que dans les projets qui n'apportent que des activités de sensibilisation ou de formation. Mais surtout, bien consciente de ce problème, l'équipe du projet fait un effort important pour encourager d'autres acteurs à prendre en charge les priorités que le FRP ne peut pas traiter lui-même. Les plans de développement du Kumban sont ainsi partagés avec les autres partenaires de développement opérant dans la zone et les représentants des ministères des autres secteurs, et ces derniers sont également conviés aux réunions de restitution des résultats, où ils sont encouragés à prendre en charge les éléments que le FRP ne peut pas couvrir. Cette approche de catalysation des ressources autour des résultats des diagnostics participatifs justifie le fait que la présence d'autres acteurs du développement dans la zone d'intervention soit jugée comme un facteur favorable à la sélection des Kumbans.

> *« Le processus est très lourd, il implique énormément de personnes, mais à la fin, tous les villages ne vont pas forcément recevoir quelque chose. Donc on crée parfois de la frustration. Mais, à côté de cela, et c'est la raison pour laquelle on a décidé de faire un planning très global, c'est qu'on arrive au sein du district pour la réunion, on est censés un peu faire en sorte que tous les besoins puissent trouver quelqu'un pour les financer. Quand on organise la réunion au niveau du district, il y a tous les secteurs concernés qui sont là, et on invite également tous les projets qui sont là dans le district, et donc par là ils sont au courant de la liste des priorités de chaque Kumban, et ils sont invités soit à nous dire qu'ils ont prévu de financer ça, ou alors "effectivement, on pourrait financer ça" ».*

Un rapport d'évaluation du FRP commandité par la coopération australienne (Fargher 2014) conclut néanmoins que ce procédé de diagnostic est caractérisé par un certain nombre de limites sérieuses. Tout d'abord, il a un coût considérable, puisqu'il mobilise jusqu'à 18 % des ressources financières du projet. Or, ce coût peut sembler abordable pour les bailleurs de fonds, mais il l'est nettement moins du point de vue d'un gouvernement dont les ressources financières sont extrêmement limitées. Cela soulève donc la question cruciale de la pérennité d'un modèle d'intervention qui a pour vocation d'être institutionnalisé, une fois que les bailleurs de fonds se retirent du programme. Deuxièmement, c'est la qualité des résultats qui est également mise en cause. En effet, les plans de développement des Kumbans ne sont apparemment pas suffisamment crédibles pour pouvoir servir de référence aux actions de tous les départements du gouvernement et des partenaires de développement. Les entretiens auprès d'agences sectorielles dans plusieurs provinces et districts indiquent que les employés du gouvernement sont informés des plans et participent même parfois à leur fina-

lisation, mais qu'ils ne sont pas systématiquement utilisés par le gouvernement pour deux raisons : l'incompatibilité entre les cycles budgétaires respectifs du FRP et du gouvernement ; et la déconnexion du plan local avec celui du niveau national. Et si l'on note certains succès où ces documents ont été utilisés par d'autres acteurs pour formuler leurs propres interventions, ce n'est clairement pas la situation qui prévaut de manière générale. Malgré les fonds importants investis dans ces activités, la qualité des processus ne peut pas être à la hauteur des ambitions affichées. Concrètement, le plan est le résultat d'une première réunion d'engagement communautaire, suivi peu après d'un atelier de prospective villageoise (village visioning), généralement organisée sur une période de un à trois jours, et qui consiste à encourager les villageois à engager une réflexion sur leurs objectifs pour les cinq années à venir. Ce qui, bien sûr, n'est absolument pas suffisant pour prétendre mobiliser les connaissances et informations contextuelles nécessaires à une planification intégrée qui embrasse la complexité des dynamiques en cours, des facteurs de changement, des contraintes et des opportunités. C'est donc ici encore cette tension entre les objectifs ambitieux du développement intégré qui se base sur de données concrètes, et les impératifs opérationnels dans un contexte de « projectorat ».

Au-delà de ces limites énoncées par le rapport d'expertise, j'ajouterai celle de l'accessibilité de ces documents. Il semble qu'à l'origine, il était prévu de constituer une base de données en ligne que tout un chacun pourrait librement consulter. Cette base de données n'est pas disponible pour l'instant, et je n'ai pas trouvé de traces d'un éventuel développement prochain. De manière générale, de nombreuses organisations font appel à des processus similaires. Et il est très fréquent que des documents de planifications résultent de ces projets. Mais aucun effort de coordination n'est concédé par les organismes de développement pour mutualiser ces documents afin qu'ils puissent profiter à tous. Dans une logique de « projectorat », le développement d'un plan devient une activité, un produit attendu — et donc incontournable — du projet. À chaque nouveau projet, les communautés sont remobilisées, reconsultées comme si c'était la première fois, ce qui peut présenter le risque de provoquer une certaine lassitude des individus à l'égard des projets de développement dont ils bénéficient.

1.3.4. Résultats du ciblage

Malgré le critère de la Banque mondiale qui impose que 66 % des sous-projets soient localisés dans les villages les plus pauvres de leurs Kumbans respectifs (Lao People's Democratic Republic 2015), cet objectif n'est généralement pas atteint. Comme le montre le graphique ci-après tiré du rapport annuel du FRP (Poverty Reduction Fund 2015), le FRP cible en moyenne 80 % de villages pauvres (dont 54 seulement des villages les plus pauvres).

Ces résultats sont le fait de plusieurs facteurs. Tout d'abord, la classification des villages les plus pauvres est effectuée à partir de données trop anciennes pour faire office de référence absolue. Deuxièmement, les processus participatifs ne peuvent pas toujours mener au ciblage des plus pauvres. Enfin, la cohabitation des modèles du ciblage de la pauvreté et de l'investissement intelligent implique quelques compromis nécessaires.

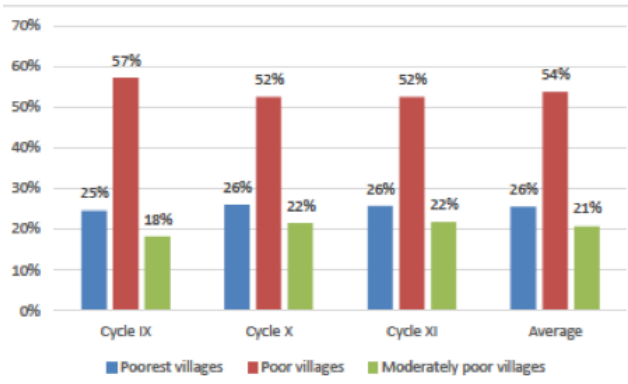


Figure 75: *Proportion de villages pauvres ciblés par le FRP (FRP 2014)*

Mais si le FRP ne cible pas uniquement les villages les plus pauvres, l'analyse spatiale contextualisée de la distribution géographique des activités du projet que nous avons réalisée et que nous présentons ici suggère clairement qu'il est plus effectif dans le ciblage des zones de grands besoins que la moyenne des autres projets dans le pays. Dans la partie suivante, nous présentons quelques éléments de cette analyse, en superposant la distribution des activités du FRP au niveau de pauvreté, d'éducation et d'accessibilité.

Pauvreté

Pour analyser la pauvreté, nous avons utilisé les mêmes données que lors des chapitres précédents.

Le graphique ci-dessous montre la répartition des villages en fonction des niveaux de pauvreté. En gris, la répartition de l'ensemble des villages laotiens. En bleu, celle de l'ensemble des interventions recensées dans nos bases de données. Et en orange, celles du FRP.

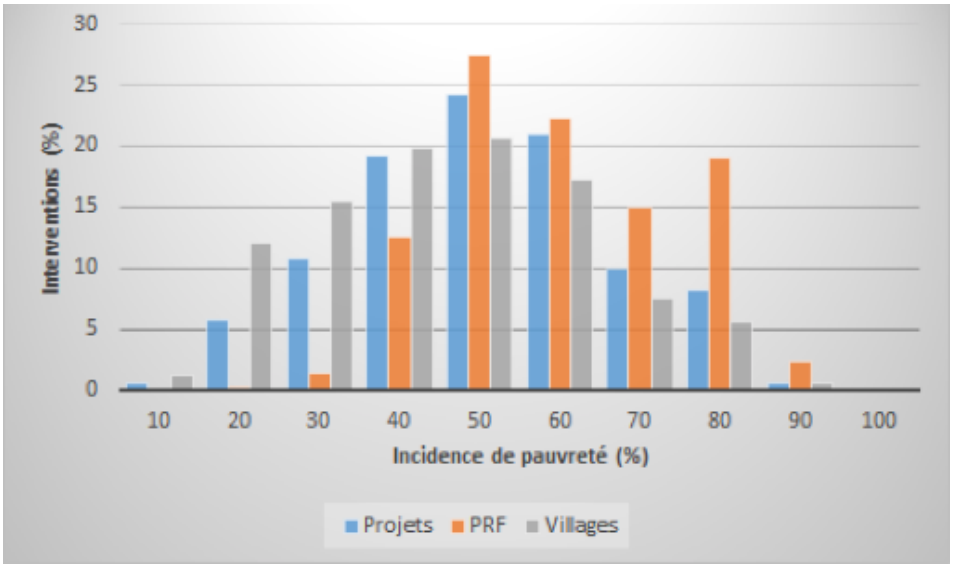


Figure 76: *Répartition des villages du FRP selon leur niveau de pauvreté*

Il apparaît clairement que le FRP n'intervient quasiment jamais dans les villages où l'incidence de pauvreté est inférieure à 40 %, contrairement à la moyenne de l'ensemble des projets contenus dans nos bases de données (plus de 15 %). Le FRP est par ailleurs nettement plus présent que les autres dans les villages qui se situent au-delà de 50 % d'incidence de pauvreté. En somme, le FRP semble plus efficace que les autres projets dans le ciblage des zones les plus défavorisées économiquement parlant.

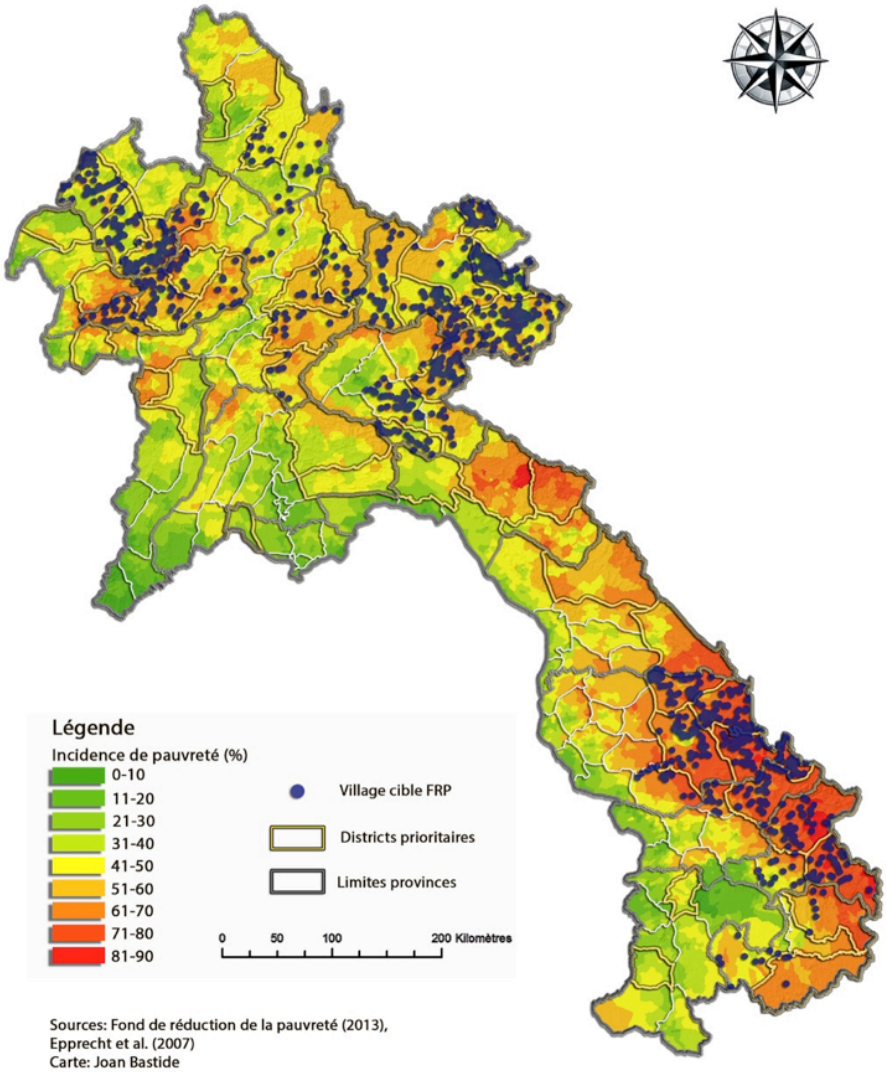


Figure 77: *Carte du ciblage du FRP par rapport à l'incidence de pauvreté des villages*

Accessibilité

Le graphique ci-dessous compare la concentration des interventions en fonction de leur proximité (en temps de trajet) à la capitale du district. En jaune, les interventions du FRP ; en vert, le reste des projets contenus dans notre base de données. Une différence assez nette de leur répartition respective est observable. En particulier, on constate que le FRP a moins tendance que le reste des projets à situer ses activités aux abords directs du chef-lieu de district (respectivement 65 % et 43 %). Bien qu'inférieure, la concentration des interventions du FRP autour des pôles centraux reste toutefois importante. Partant du principe que 67 % de tous les villages des provinces concernées se situent également dans cette première couronne de proximité, nous pouvons en déduire qu'un réel effort de ciblage des communautés plus reculées de la part du FRP est bien réel. Par la suite, plus l'isolement est grand, plus les deux courbes se rejoignent, ce qui démontre qu'au-delà d'une certaine distance, l'accessibilité devient un facteur limitant important, tant pour le FRP que pour les autres projets. Cela corrobore donc le critère officiel de ciblage du FRP dans lequel l'accessibilité intervient positivement dans la définition de la pauvreté et négativement dans la prise en compte des coûts opérationnels. Ainsi, les zones peu accessibles sont priorisées jusqu'au point où les coûts engendrés impactent de manière trop négative les impératifs d'investissement intelligent.

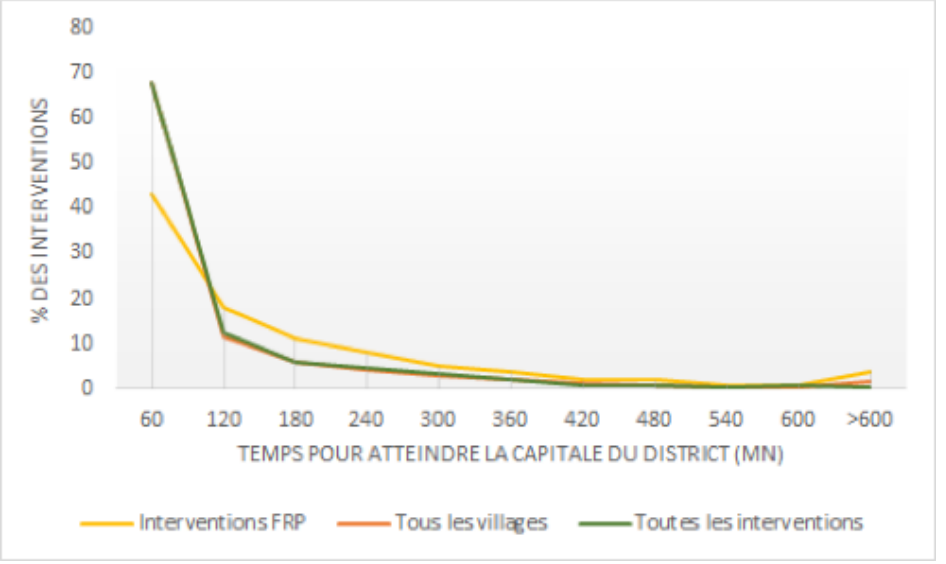


Figure 78: *Accessibilité comparée des zones d'interventions du FRP*

Ici encore, si l'on fait l'effort de désagrégation, on constante de grandes différences entre les provinces (fig 21). Mais dans tous les cas, le FRP se situe au-dessus de la moyenne des autres projets.

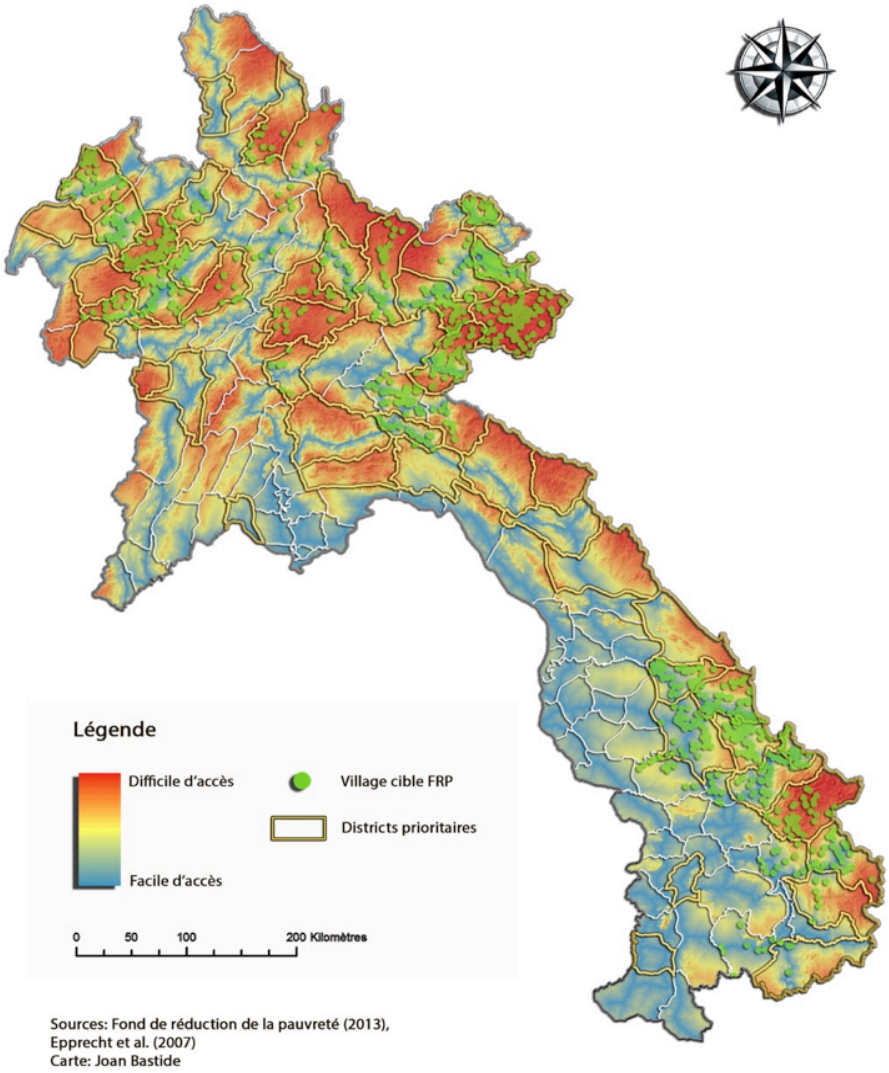


Figure 79: *Carte du ciblage du FRP et accessibilité des villages*

Bien que l'accessibilité soit un critère qui peut jouer dans un sens comme dans l'autre dans la stratégie de ciblage officielle du FRP, il apparaît clairement que ce dernier a une propension à s'éloigner des zones les plus accessibles qui se situe dans la tranche haute de l'ensemble des projets inclus dans nos bases de données.

Cette capacité à aller dans des zones plus isolées est en partie rendue possible par la taille du projet.

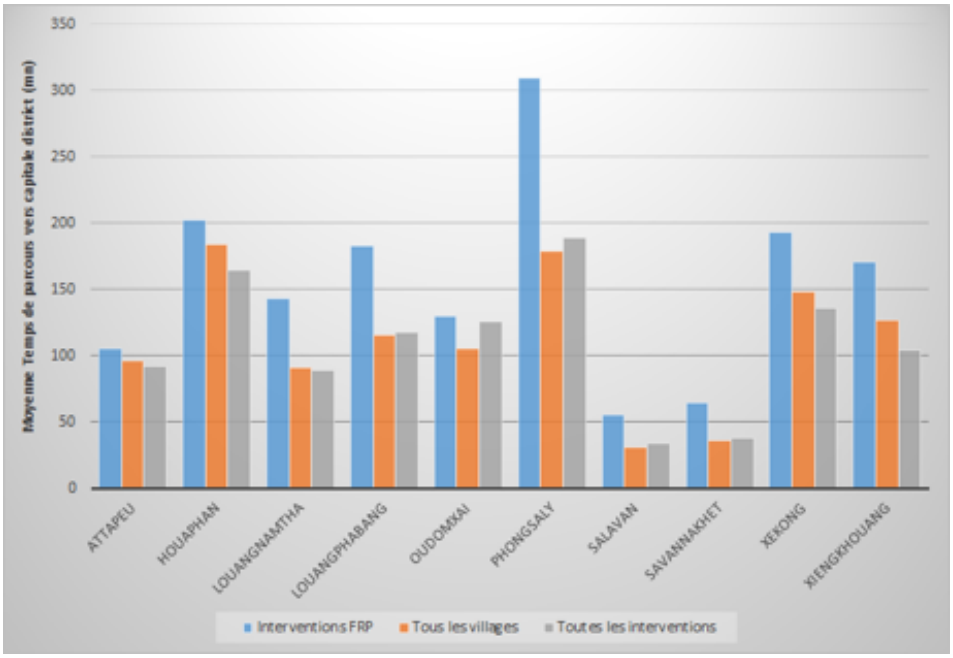


Figure 80: *Accessibilité comparée des zones d'interventions par province*

« Qui est-ce qui va dans les villages dans lesquels on travaille ? Il y a des villages où il n'y a que nous. Où il n'y a jamais eu de projet avant. Je suis allé dans des villages à Phongsaly, qui n'avaient pas bénéficié d'aide extérieure depuis 40 ans. Je ne te parle pas que des ONG. Pas un projet concret du gouvernement non plus. Ils n'avaient pas vu un blanc depuis 40 ans. C'est-à-dire depuis la guerre. C'est ça la réalité aussi. C'est que les ONG c'est très bien, on en a besoin, mais elles travaillent avec des petits budgets. Elles ne peuvent pas travailler dans des villages qui sont à deux jours de marche. Nous avons un gros budget. Nous pouvons le faire. Et c'est ce que nous faisons. Nous travaillons donc dans beaucoup de villages ou c'est hyper galère. Nous avons les moyens de le faire, parce que nous avons des gros bailleurs derrière nous. Alors oui, ils nous demandent de faire ça d'une manière qui ne plaît peut-être pas aux ONG Mais, en attendant, nous dépensons des centaines de milliers de dollars en coût d'approche. C'est-à-dire juste pour aller dans le village. En gros, à chaque fois c'est un jour de transport, un jour de travail et un jour de transport pour rentrer. Donc il y a un tiers pour l'activité proprement dite et les deux autres tiers, ce sont coûts annexes. C'est ça la réalité ! On dépense des sommes incroyables. J'ai calculé : si je devais faire ce que font les équipes juste pour la planification du village, cela me prendrait 17 ans de travail. Et ça, nous le faisons tous les ans. C'est énorme. C'est un travail de fourmi ».

Education

Le niveau d'éducation, exprimé ici par le taux d'alphabétisation moyen au niveau du village, n'est pas explicitement intégré dans la méthodologie de ciblage du FRP. Mais lorsque l'on observe les données, on constate néanmoins que le ciblage des villages à faible niveau d'alphabétisation (entre 0 et 50 %) est supérieur à celui des autres projets. Ainsi, 42 % des interventions du FRP sont situées dans des villages où le taux est inférieur à 50 %, alors que pour les autres projets, ce chiffre n'est que de 27 %.

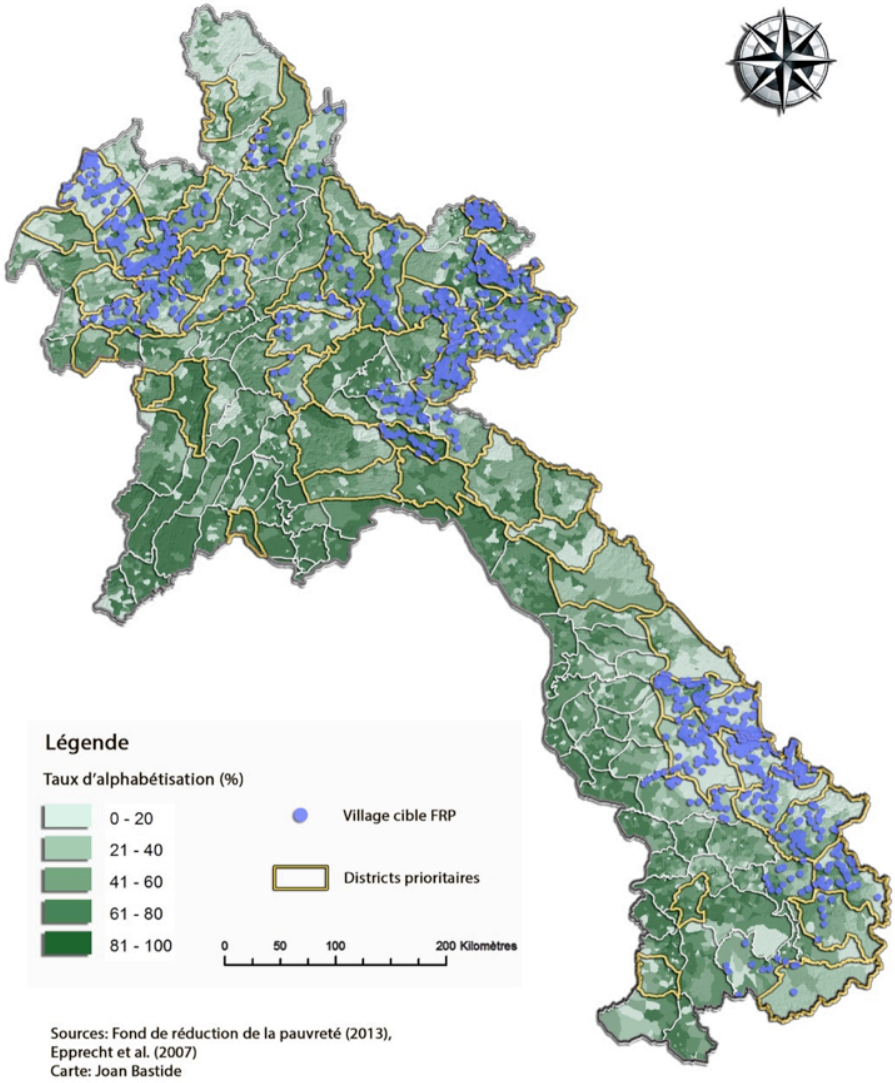


Figure 81: *Carte du ciblage du FRP et du taux d'alphabétisation des villages*



Figure 82: *Analyse comparée du taux d'alphabétisation des villages Laos*

1.3.5. Conclusions du ciblage du FRP

Cette analyse spécifique permet de constater que le FRP se trouve dans la tranche haute des projets efficaces en matière de ciblage des zones les plus vulnérables. Bien entendu, il est logique que le ciblage par la pauvreté fasse que le FRP soit efficace aussi au regard de l'accessibilité ou du niveau d'éducation, puisque ces trois variables sont fortement liées dans le contexte laotien. Les entretiens avec différentes personnes investies sur le projet nous permettent également de comprendre les raisons pour lesquelles ce ne sont pas exclusivement les zones les plus vulnérables qui sont visées. Ces raisons relèvent de considérations qui peuvent être pragmatiques ou politiques, et qui témoignent du fait que l'idée de classer les organismes de développement dans un spectre binaire entre saint et unitariste ne fait guère de sens. Dans un programme complexe comme celui du PRF, il était attendu que les différentes dimensions cohabitent, et que leurs relations évoluent entre les stades successifs de conceptualisation et de mise en œuvre. Et si parfois ce sont les aspects logistiques qui prennent le dessus, cela peut être justifiable. Dans une conception développementaliste du bien-être, les populations les plus reculées seront celles qui ont les besoins les plus importants. Mais il est aussi difficile de justifier la mobilisation de toute une équipe et de budgets importants pour aller intervenir dans une zone peuplée par une poignée de personnes.

De tous les projets que j'ai analysés pour cette thèse et auxquels j'ai participé en tant que praticien, le FRP est clairement celui qui a mis en place la méthodologie de ciblage la plus élaborée et la plus réfléchie. Bien sûr, elle n'est pas parfaite. Comment pourrait-elle l'être ? Mais, dans un contexte de « gestionnariat » et de « projectorat », elle a l'immense mérite de mettre, jusqu'à un certain point, la priorité aux besoins.

1. 4. Des échelles du programme

Le FRP est un projet de développement des villages les plus vulnérables. Il est donc tout à fait logique qu'une partie importante des retombées du FRP soit localisée au niveau des villages bénéficiaires des infrastructures financées par le programme. Mais cela ne doit pas masquer pour autant le fait que d'autres échelles d'action et d'analyse rentrent en jeu, et sont importantes à intégrer dans l'analyse.

1.4.1. Les échelles d'analyse

Dans l'analyse des besoins et de la pauvreté sur laquelle se base l'identification des zones d'interventions, nous avons vu que plusieurs autres niveaux ont été mobilisés : tout d'abord, le district, qui a servi d'entité d'agrégation principale pour la première phase du programme, avant d'être remis en question par l'équipe technique. Dans la seconde phase, c'est donc le Kumban qui fait office d'unité de référence, ce qui s'est traduit par l'extension des activités parfois hors des districts prioritaires fixés par le gouvernement. Que ce soit dans le cas des districts ou des Kumbans, l'analyse qui permet de prioriser les zones d'intervention est faite essentiellement sur la base de traitement de données nationales. Mais le Kumban n'est que la première phase du processus de sélection. Une fois le Kumban identifié, s'engage alors un processus participatif relativement élaboré pour identifier non seulement les villages les plus dans le besoin, mais également, au sein de ces derniers, les familles les plus vulnérables à qui le soutien financier et technique devrait bénéficier en priorité. Au cours de ce processus, on voit bien l'emboîtement successif des échelles d'analyse, et les différents outils, moyens de mesure et évolution qu'elles impliquent ou qu'elles rendent possibles. Au final, comme le démontrent les analyses spatiales que nous avons présentées plus haut dans ce chapitre, le FRP parvient à être nettement plus efficace que la moyenne des autres projets dans sa façon de cibler les besoins aux plus près.

1.4.2. Les échelles d'action

Le FRP mobilise également plusieurs échelles d'action. Au niveau national, tout d'abord, avec la localisation du bureau national de coordination dans l'enceinte du bureau du Premier ministre. Le programme emploie actuellement environ 250 personnes, dont 34 dans le bureau de la capitale. C'est donc là qu'une partie des 3 408 233 USD de la ligne budgétaire des coûts opérationnels est dépensée. C'est également en soutien technique à l'équipe du projet au niveau central que les consultants et les fournisseurs de service sont employés, et qu'une partie probablement importante des 100 002 189 USD de la ligne Consultants et Services est absorbé. Bien que nous n'ayons pas le détail de la répartition des ressources entre les niveaux locaux et centraux des coûts opérationnels, des consultants et services, des véhicules et des imprévus, il semble raisonnable de considérer qu'au moins un tiers est dédié à la gestion du projet depuis le bureau de la capitale.

Au niveau central, il y a également la mise en place d'un conseil d'administration comprenant plusieurs ministres et vices ministres, gouverneurs de province, gouverneur de la Banque du Laos et représentants des organisations de masse

(l'union des femmes lao, le front pour la construction nationale, etc.). La constitution de ce type de conseil est la règle pour les projets d'une certaine taille au Laos. Néanmoins, dans le cas du FRP, celui-ci mobilise jusqu'aux plus hautes sphères du pouvoir. Ce conseil se réunit régulièrement, et est l'organe décisionnel principal du programme, qui valide notamment les options proposées par l'équipe technique, les rapports financiers, les méthodologies de sélection.

Enfin, la capitale est aussi le lieu d'ancrage des bailleurs de fonds, qui se réunissent plusieurs fois par mois pour faire le point sur les problématiques et les progrès de la mise en œuvre. Avec une contribution financière de 10 % sur le volume total du programme, le gouvernement laotien est largement minoritaire comparé à la Banque mondiale, la coopération helvétique ou australienne. Le programme est conçu comme une extension directe des priorités de développement des politiques nationales du gouvernement, certes. Et en ce sens, l'impératif de l'alignement édicté par la déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide est respecté. Mais, en fournissant jusqu'à 90 % des 60 000 000 USD du programme, il est clair que le groupe de bailleurs jouit d'un certain niveau d'influence.

L'influence peut être exercée de manière indirecte, à travers la diffusion et l'ancrage de paradigmes opérationnels, la mise en place de standards sociaux ou environnementaux, l'insistance sur les problématiques transversales telles que l'égalité entre les genres ou la priorisation des minorités ethniques. Elle l'est également de manière plus explicite lorsque les bailleurs imposent des conditionnalités spécifiques qui sont à contre-courant des pratiques du gouvernement hôte. L'on voit bien cela dans le cas de la gestion des villages déplacés par exemple, où, sous pression de la Banque mondiale, le programme ne doit pas intervenir malgré l'incompréhension suscitée par cette décision au niveau des autorités locales. L'on voit bien là aussi que si la promotion des capacités de prise de décision locale sont au cœur même du programme, l'échelle nationale, voire même internationale avec les bailleurs, reste le lieu de concentration du pouvoir décisionnel le plus impactant sur les orientations concrètes du FRP.

Contrairement à de nombreux autres projets qui concentrent leurs activités de suivi opérationnel et financier en capitale ou dans leurs postes avancés en province, le FRP se déploie à tous les échelons administratifs (voir schéma organisationnel). En établissant des postes avancés de la gestion logistique et financière jusqu'au sein même des communautés bénéficiaires de par sa structure et son mode de fonctionnement, le FRP introduit le « gestionnariat » jusqu'aux villages. Cette caractéristique singulière est tout à fait cohérente avec l'objectif affiché de renforcement des capacités locales en matière de gestion et de planification.

Au même temps, ce transfert et cette diffusion par le haut des normes du « gestionnariat » sont accompagnés par celle des paradigmes du développement participatif et inclusif également imposés dans une certaine mesure par les bailleurs de fonds grâce à leur forte capacité normative. Par son volume et son inscription dans la durée, le FRP est un programme dont les leçons retenues et les histoires de succès remontent aisément jusqu'à la sphère internationale, dès lors que les résultats et les enseignements sont documentés, disséminés par la « Banque du savoir », véhiculés par les bailleurs dans les sommets internationaux et autres événements et processus mobilisant les acteurs globaux. Ainsi, les petites expé-

rimentations testées dans les villages, les innovations, les succès et les échecs remontent les échelles et viennent contribuer à la genèse et l'évolution du discours global sur la lutte contre la pauvreté ou sur les approches participatives. Nous voyons donc ici à quel point ce type de projet peut être catalyseur d'idées, de concepts, de normes, dans un sens comme dans l'autre, et peut servir de courroie de transmission entre le local et le global.

Pour en revenir aux aspects financiers et de l'allocation des ressources de l'aide, il est également important de bien noter qu'une fois de plus, le FRP fait office d'exception. Si les 17 millions de dollars qui sont liés à la gestion du programme peuvent sembler excessifs, voir probablement scandaleux pour certains observateurs, plus de 50 millions bénéficient directement aux populations, soit près de 80 % du budget total. Ce qui relève davantage de l'exception que de la norme dans l'industrie du développement. Il est également important de considérer que les 20 % restants sont justement ce qui permet au projet de s'aventurer dans des zones d'interventions qui restent inenvisageables pour le commun des projets de développement, du fait des coûts logistiques que cela implique.

Les échelles de mise en œuvre du projet sont directement liées à division verticale du travail, qui engendre donc une structure spécifique dans l'allocation des ressources financières et humaines. En plus de l'unité nationale de coordination, chaque province incluse dans le programme met en place une structure opérationnelle qui comprend un coordinateur provincial, du personnel administratif, une division de développement communautaire, un secrétariat, des chauffeurs notamment. La structure inclut et mobilise également des membres du gouvernement provincial de tous les ministères concernés.

Une structure opérationnelle est également mise en place au niveau des districts. Au niveau des Kumbans et des villages, l'on retrouve également des structures spécifiques au FRP, mais celles-ci reposent davantage sur la base du volontariat. À noter la mise en place jusqu'au Kumban d'unités en charge de la gestion financière et logistique, qui vise au respect des normes comptables et des bonnes pratiques en termes de procédures. C'est d'une certaine manière la mise en place, probablement en partie inconsciente, d'un front pionnier des principes de l'économie libérale propres au « gestionnariat ».

1. 5. Les acteurs et les réseaux du FRP

Comme nous l'avons défendu au chapitre 3, une intervention de développement s'inscrit dans, et résulte de, la configuration du jeu d'acteur spécifique au contexte de développement dans lequel elle s'inscrit, et des relations dynamiques de pouvoir qui le caractérisent. Pour bien comprendre le fonctionnement du FRP, et notamment la capacité des différents acteurs à imposer leur modalité d'intervention, leur vision des problèmes et des solutions, il nous semble donc nécessaire de procéder à une analyse approfondie de ce champ relationnel. Pour ce faire, nous nous baserons donc sur une variation quelque peu augmentée du cadre analytique formulé au chapitre 3.

Le schéma suivant représente une tentative de systématiser l'ensemble des relations qui lient les différents acteurs au sein du FRP. Ce schéma ne recense

que les relations dans le cadre du programme. Certains acteurs peuvent donc y apparaître comme n'étant pas liés alors qu'ils le sont dans d'autres circonstances ou à autres échelles. Le schéma est largement inspiré de l'octangle de Gibson, mais néanmoins adapté pour laisser la place au caractère multiscalaire de certains acteurs (notamment le gouvernement et le FRP), et introduit un 9ème type d'acteur : le consultant. La position des différents types d'acteurs a également été modifiée afin de mettre les bailleurs au sommet vertical du système, ce qui nous semble bien refléter la réalité.

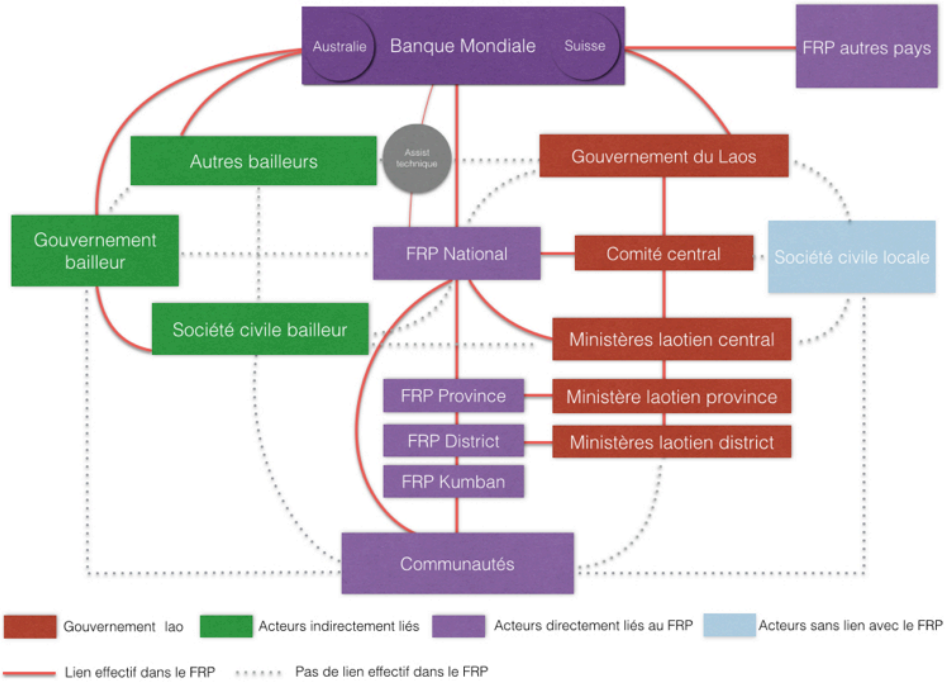


Figure 83: *Octangle relationnel étendu du FRP*

1.5.1. Analyse relationnelle

Dans un système réticulaire, la capacité d'action d'un acteur est liée au moins en partie à la position relative qu'il occupe dans l'architecture du réseau, ainsi qu'au nombre et à l'intensité de ses relations avec les autres composantes de l'ensemble. Dans le cas qui nous intéresse, les deux entités les plus connectées sont le FRP et la Banque mondiale. Le FRP occupe en effet une position de centralité, avec un accès direct au bailleur principal, aux échelons inférieurs de mise en œuvre jusqu'aux communautés, et aux différentes composantes du gouvernement laotien. La Banque mondiale, quant à elle, entretient des relations directes avec l'échelon national du FRP, les autres bailleurs du Trust Fund, les autres bailleurs présents dans le pays, et, au-delà des frontières nationales, avec les autres initiatives de réduction de la pauvreté de même nature. Les acteurs en vert occupent des positions périphériques et n'ont que peu de connexions,

qui plus est de faible densité. Leur influence sur le FRP est donc probablement minime. Y compris les gouvernements bailleurs, qui pourtant ont l'ascendant sur les décisions de financement dans leurs pays respectifs, et dont l'influence est limitée par deux facteurs principaux : 1) leur distance aux informations primaires relatives au projet, qui les rendent dépendants d'une chaîne d'acteurs jouissant d'une centralité réticulaire plus importante, et qui sont donc en mesure de restituer la réalité d'une manière qui leur est favorable ; 2) le succès et l'efficacité (en termes de coûts-bénéfices) du FRP en font un fond attractif pour les bailleurs de fonds. Comme le souligne le rapport commandité par l'Australie, le FRP est un investissement très rentable pour un bailleur : en payant 2,3 % de frais d'administration à la BM sur un total de USD 20 millions, le Département fédéral des affaires étrangères bénéficie d'un accès privilégié au sommet de l'État laotien, ainsi qu'à 10 provinces et des milliers de villages, pour un coût de USD 80 par bénéficiaire (Fargher 2014). Il serait donc probablement aisé de remplacer l'Australie ou la Suisse par d'autres candidats si l'une d'elles décidait de se retirer du projet.

Bien que co-bailleurs au même titre que la Banque mondiale, les coopérations suisses et australiennes occupent une place sensiblement différente dans l'octangle. En effet, elles contribuent financièrement au Trust Fund, mais en laissent l'administration à la Banque Mondiale. C'est donc cette dernière qui est en relation directe avec la structure du FRP. Une coordination apparemment intense est assurée entre les trois principaux bailleurs par des réunions quasi hebdomadaires et des mécanismes plus ou moins formels, mais au final, toutes les relations formelles de la Suisse et de l'Australie dans le cadre du FRP passent par la Banque mondiale. C'est pourquoi nous les avons représentées dans le schéma comme des composantes périphériques dans la case des agences de financement.

Nous avons donc vu que le FRP et la Banque mondiale sont les deux acteurs les mieux connectés et positionnés dans l'octangle. Mais plusieurs différences entre les deux entités sont toutefois à noter : tout d'abord, du point de vue scalaire. Le FRP est présent à tous les échelons administratifs, jusqu'aux villages, mais ne se projette que très peu au-delà de l'échelon national. La Banque mondiale est également fortement présente au niveau central, au-dessous duquel elle n'a pas un accès direct. Par contre, elle occupe avec aisance le segment supranational. Dans cette situation, le FRP bénéficie donc d'un accès privilégié aux connaissances contextuelles et aux informations du terrain, ce qui lui confère un avantage stratégique sur la capacité à formuler un discours sur le PRF qui aille en son sens. De son côté, de par ses réseaux internationaux, sa puissance symbolique et concrète, la Banque mondiale conserve la main sur la mobilisation de l'expertise internationale, des retours d'expérience d'autre pays, et donc, du savoir expert qui sert de base à la conception et à la mise en œuvre du FRP. Ainsi, les deux acteurs bénéficient de connexions fortes et nombreuses dans le réseau du projet, et chacun y occupe une niche scalaire dont il peut tirer avantage selon ses objectifs propres et ses capacités à tirer parti stratégiquement des asymétries relationnelles. Mais au-delà de ces considérations, s'il y a un aspect qui les différencie définitivement, c'est leur position respective par rapport aux intrants financiers qui alimentent le système. Non seulement la Banque mondiale

est le bailleur le plus important du Trust Fund en termes de volumes financiers, mais en plus elle est l'administratrice. Cet accès en fait donc un acteur ArM de facto. Son niveau de dépendance au FRP ou au gouvernement laotien est quasi nul. La Banque mondiale jouit d'un capital spatial absolu. Si le front laotien de son espace d'engagement est obstrué, elle pourra y substituer bien d'autres pays qui ont tout autant besoin de soutien que le Laos. À l'inverse, pour passer de A à AM, à savoir d'une coquille vide à une structure financée capable de réaliser ses objectifs stratégiques, le FRP dépend en grande partie de la Banque mondiale. De ce fait, il n'a d'autre choix que d'acquérir, ou de se conformer au type de savoir, aux normes du « gestionnariat » et aux modèles d'interventions la Banque (r), qui lui facilitera l'accès aux ressources financières (M) nécessaires. Et quand bien même le FRP se plie à ces exigences et devient ArM — ayant accès aux financements grâce à mise en conformité aux exigences de la Banque mondiale — il ne jouera jamais à égalité avec cette dernière, tant qu'elle pourra à tout moment couper les vannes de ce qui représente la grande majorité du financement du programme, ou modifier les conditionnalités qui lui sont rattachées à sa guise. Ce n'est que lorsque le gouvernement laotien prendra en charge une partie plus importante du financement que les 10 % actuels, que le FRP pourra s'émanciper de cette relation asymétrique avec ses bailleurs de fonds.

Ces relations ne se passent néanmoins pas dans un vacuum dénué de forces de gravité et de contraintes extérieures. La démonstration faite dans le paragraphe précédent pourrait être aussi claire et directe uniquement dans un contexte lisse, et sans normes, dans une situation simplifiée et modélisée. Or, la réalité ne rentre jamais complètement dans les cadres bien peaufinés d'un modèle. Le FRP se déroule en effet dans un contexte normatif, auquel, aussi acteur global qu'elle soit, la Banque mondiale doit se plier : le contexte de l'aide au développement, au niveau global en général, et au Laos en particulier. La formulation de cadres internationaux pour l'efficacité de l'aide, par exemple, introduit en effet une contrainte pour la Banque mondiale, qui n'a guère d'autre choix que de respecter les principes d'harmonisation et d'alignement tels qu'énoncés par la déclaration de Vientiane.

Enfin, le FRP n'est pas non plus nécessairement le témoin passif d'une asymétrie relationnelle qui jouerait à son désavantage de manière systématique. En effet, dans sa position, le FRP peut également se réapproprier r pour en tirer des avantages et parvenir a poursuivre des objectifs qui lui sont propres et qui peuvent dévier de ceux de la Banque mondiale. Après plus de six décennies d'aide au développement, certains acteurs laotiens de l'aide sont rompus aux codes et aux usages qui prévalent dans le secteur, et savent donner aux bailleurs ce qu'ils attendent, tout en poursuivant leur propre agenda. La maîtrise, par les acteurs locaux comme globaux, des codes et des formes de rapport au développement qui prévalent dans la communauté internationale, ne doit pas être confondue avec une adhésion sans réserve. D'un côté comme de l'autre, cet ensemble normatif et paradigmatique constitue une ontologie commune qui peut être mobilisée de manière instrumentale pour parvenir à une diversité de fins. Cette maîtrise devient un instrument stratégique, une partie intégrante du capital sociospatial. On ne l'acquiert pas non plus forcément par adhésion aux valeurs ou au paradigme

qui le sous-tend, mais par la résilience et la mobilité qu'il confère à celui qui le détient, au sein d'un système à forte contrainte.

Au bout de la chaîne de l'acheminement de l'aide, les communautés bénéficiaires sont comme à l'accoutumée peu et mal connectées au reste de l'octangle. Elles disposent néanmoins d'un certain pouvoir décisionnel, mais ce dernier est limité aux activités qui les concernent directement, et contraint par les limites sectorielles du programme, définies par le haut. La mise en place de processus participatifs permet en effet de déléguer une partie du travail de sélection des villages et des sous-projets, mais toujours avec l'appui de l'équipe du FRP, qui facilite le processus dans le cadre très contrôlé des standards internationaux fixés par la Banque mondiale et des stratégies nationales fixées par le gouvernement, à travers notamment le Comité central. Ainsi, les normes des bonnes pratiques internationales que sont l'inclusion, l'égalité de genre, la transparence, l'investissement intelligent, viennent tisser la toile complexe qui définit les limites du champ des possibles, et donc de la liberté d'action et de choix des communautés. D'une certaine manière, et malgré la bonne volonté des personnes que nous avons pu interroger, la participation est parfois plus une façade qu'une réalité. Comme le souligne le rapport australien, le FRP confond souvent participation et présence (Fargher 2014)[2].

La Banque mondiale n'entretient pratiquement pas de relations directes avec les bénéficiaires. Les seules relations concrètes se déroulent dans le cadre des missions de suivi sur le terrain effectuées périodiquement par les experts ou les missions d'évaluations réalisées par des consultants plus ou moins indépendants. Or, ces visites sont planifiées par le FRP, dont le rôle est central dans la sélection des lieux et des personnes à visiter, des éléments à promouvoir et de ceux à dissimuler. La remontée d'informations du terrain jusqu'à la Banque mondiale passe nécessairement par le FRP.

Le FRP a néanmoins mis en place des mécanismes novateurs pour combler en partie le déficit structurel de la boucle de rétroaction et de redevabilité. Trois moyens sont en effet mis à disposition des villageois pour exprimer leurs inquiétudes, leurs problèmes et leurs requêtes : une boîte à suggestion, installée dans chaque village ciblé ; une hotline téléphonique gratuite qui permet aux villageois de communiquer avec le bureau national, et un compte e-mail (dont on doute qu'il soit très utilisé). Bien entendu, ces moyens ne permettent pas de rééquilibrer les relations entre les bénéficiaires et les autres acteurs du programme. Mais ils leur permettent d'être proactifs dans leur communication, sans devoir toujours attendre que les agents du programme viennent à eux pour pouvoir communiquer. La hotline permet également d'outrepasser les niveaux locaux du FRP pour s'adresser directement au bureau de coordination national. C'est cette relation

2 *C'est lors de ma première mission internationale au Mali que j'ai été introduit aux approches participatives par mon superviseur d'alors. Quand je m'inquiétais un peu de l'impact qu'un processus participatif auprès de personnes sans connaissances techniques particulières pourrait avoir sur la définition d'un projet à priori principalement technique, mon chef me déclara « Ne t'inquiète pas. Il y a des techniques pour arriver à faire en sorte que le processus aboutisse au résultat dont tu as besoin ».*

qui est illustrée par le lien rouge entre communauté et bureau national dans le schéma présenté plus haut.

Enfin, nous avons rajouté une catégorie d'acteurs à l'octangle de Gibson : le consultant. En règle générale, les consultants peuvent apparaître à plusieurs endroits dans le schéma, en fonction de la diversité de situations possibles. Ils peuvent parfois être au centre, en qualité d'acteur de la mise en œuvre. Ils peuvent parfois se situer entre l'agence de mise en œuvre et les bénéficiaires, lorsqu'ils sont assignés à des tâches directement liées à la mise en œuvre. Ils peuvent encore être situés entre le bailleur de fonds et les bénéficiaires, lorsqu'ils sont employés par le premier pour analyser le travail effectué par une agence de mise en œuvre. Dans le cas du FRP, le consultant-conseiller technique se situe quelque part entre le bailleur et l'organe de mise en œuvre. Il pourrait être inclus dans ce dernier, puisque son travail est principalement orienté vers l'opérationnel. Mais au même temps, il est à part. Sa présence est plus ou moins imposée par les bailleurs.

Contrairement aux autres acteurs de l'octangle, qui sont des institutions ou des groupes, le consultant est un individu. Il ne dispose pas des mêmes ramifications qu'un acteur institutionnel. Mais malgré tout, il occupe une position des plus stratégiques, puisqu'il est à la fois FRP et bailleur. Son rôle est en partie de s'assurer que la mise en œuvre du FRP est bien alignée aux exigences des bailleurs, et aux standards internationaux des bonnes pratiques. Il constitue également un canal de transmission d'informations parallèle, hors des échanges formels par les rapports d'activités et les réunions de coordination. Il doit sans cesse faire tampon entre les deux acteurs les plus puissants du système, et dont les intérêts parfois divergents. Pour avoir occupé ce type de position dans d'autres contextes, je sais qu'il implique parfois de faire quelques entorses aux directives du bailleur, par exemple en fermant les yeux sur certaines pratiques afin de ne pas compromettre une relation qui peut parfois être difficile à mettre en place. Et, à l'opposé, de parfois donner au bailleur des informations que les collègues ne souhaitent pas diffuser. Dans une position similaire sur un autre grand projet, un collègue m'expliquait son désarroi face à ce dilemme :

> *« Je suis au milieu, un peu bouche-trou. Pour gagner la confiance des Laotiens et pouvoir travailler avec eux, je vais fermer les yeux sur des choses que les bailleurs n'aimeraient pas. Et inversement, les bailleurs me demandent des informations que je ne suis pas censé donner. Mais quand je pense que c'est dans l'intérêt du projet, je le leur donne. Des fois, mes collègues se rendent compte que je suis une balance. Il y a des infos que je suis le seul à pouvoir donner. Donc des fois c'est difficile. Je suis passé par périodes de conflit ouvert avec mon directeur parce qu'en gros je ne voulais pas le suivre. Il me demandait de faire des choses que je ne peux pas faire. Donc ce n'est pas toujours évident, et j'ai souvent eu envie de démissionner ».*

Mais au final, tout aussi modeste que soit son rôle, le consultant – assistant technique est pour ainsi dire le seul à disposer quasiment de l'ensemble des données du projet, du terrain jusqu'au bailleur, en passant par la structure du FRP aux différentes échelles.

Le seul acteur exclu de l'octangle est la société civile locale, puisqu'elle est encore quasiment inexistante au Laos. Tout au moins ne représente-t-elle pas une force qui puisse influencer le système d'une quelconque manière, mis à part les individus qui vivent dans les villages ciblés. Mais ces derniers sont déjà inclus dans les bénéficiaires.

1.5.2. Stratégies spatiales et politiques des échelles

Les acteurs du FRP ont des stratégies et des rapports aux dimensions sociospatiales différents. Tout en poursuivant son objectif de réduction de la pauvreté, le gouvernement laotien utilise aussi le FRP comme un instrument de consolidation de ses stratégies nationales (plan quinquennal, Sam Sang, stratégie pour la croissance et l'éradication de la pauvreté, etc.) et de ses unités spatiales de gouvernance du territoire, notamment le Kumban. En étant perçu et présenté comme un projet gouvernemental, le FRP participe du renforcement des capacités et de la légitimité des autorités jusqu'au niveau le plus local. Avec sa structure en poupée russe, reflet direct de l'organisation hiérarchique du gouvernement, le FRP profite à tous les échelons du pouvoir.

Pour la Banque mondiale et les autres bailleurs, l'élément central du projet, c'est de parvenir à atteindre directement les populations les plus pauvres. D'un côté, en promulguant le Kumban comme unité de référence, le FRP abonde dans le sens du gouvernement et l'assiste dans la consolidation d'une nouvelle échelle de l'action publique. D'un autre côté, en choisissant explicitement le village comme unité de mise en œuvre ultime, c'est l'échelle communautaire qui s'en trouve renforcée. Or, la communauté telle que conçue dans le paradigme actuel du développement local, c'est l'échelle des processus participatifs, des votes, de l'intégration sociale, et de l'égalité des genres. C'est l'échelle de déploiement de tous les éléments des bonnes pratiques internationales promues par la Banque. Et c'est l'échelle à laquelle le gouvernement, sous sa forme matérielle, est le moins présent. En privilégiant l'échelle communautaire, le FRP peut dans une certaine mesure parvenir à contourner en partie l'autorité, et à introduire des modalités d'action inenvisageables aux échelons supérieurs. Pour un organisme tel que la Banque mondiale, habitué aux vastes projets nationaux, des interventions comme le FRP présentent aussi l'avantage de démontrer des bénéfices directs sur les populations vulnérables, bien plus difficile à communiquer lorsqu'elle finance des barrages ou des grandes infrastructures. C'est donc un besoin pour elle d'avoir ce type de projet dans son portfolio, pour alimenter son discours sur son rôle d'acteur clé de la lutte contre la pauvreté.

De par son volume et l'autorité naturelle des bailleurs, un programme tel que le FRP est doté d'un fort pouvoir normatif sur les façons de faire du développement au Laos, tant pour les partenaires de développement que pour le gouvernement national. Les échelles qu'il favorise, volontairement ou non, se voient donc considérablement renforcées.

1. 6. Circulation et contextualisation des modèles

Comme nous l'avons vu, le modus operandi du FRP repose sur le développement guidé par la communauté et ses approches participatives. L'un des 6 prin-

cipes officiels de la mise en ouvre du projet est ainsi celui de la participation communautaire (Lao People's Democratic Republic 2015). Ce type d'approche est largement véhiculé par la pensée dominante actuelle de l'industrie du développement, et peut potentiellement rentrer en frictions avec le mode de gouvernance plus vertical et hiérarchique du gouvernement laotien et de la tradition politique confucianiste. Mais si ces caractéristiques semblent représenter une contrainte importante pour nombre de projets que nous avons pu interroger, c'est apparemment moins le cas pour le FRP, peut-être du fait qu'il parvient à travailler dans les villages plus isolés :

> *« Dans les villages dans lesquels on travaille, qui sont relativement isolés, le processus participatif existe déjà… On est peut-être chef du village et un peu plus riche que les autres, mais à côté de ça, quand c'est la fête, c'est lui qui doit tuer un de ses buffles. Il y a un système de répartition (…), une espèce d'équilibre. Les familles d'un village essaient de vivre en harmonie. Elles font des compromis. On ne part pas de villages complètement désorganisés, où les gens ne font rien ensemble. Par exemple, beaucoup de travaux agricoles sont faits en communs. Le défrichage pour le brûlis : c'est les hommes qui partent dans la forêt, et qui coupent tous ensemble (…). Donc le processus participatif n'est pas si difficile à mettre en place. Par contre, quand on travaille dans des villages déplacés, avec différentes ethnies, dont certaines qui sont arrivées après les autres, alors là c'est différent. Ça devient très difficile. On est forcés de travailler avec des communautés qui ne sont pas des communautés, mais des gens qui vivent ensemble par la force des choses ».*

Ce que nous indique ce témoignage, c'est que les approches participatives du FRP correspondent bien à certains types de villages : ceux qui ressemblent à la communauté en tant qu'unité sociale cohérente, marquée par une certaine forme de relations de solidarité. Or, si cette image est pertinente dans le cas des villages reculés, souvent de plus petite taille et partageant une histoire commune, elle l'est nettement moins dans les villages déplacés, recomposés, consolidés, où la cohabitation et le voisinage entre des individus et des ménages résulte de contingences historiques au-delà de leur contrôle. Dès lors finalement que la communauté n'en est plus une, ces approches marchent nettement moins bien, et force les acteurs du projet à reconsidérer leur manière de circonscrite les limites de l'espace communautaire.

Là dessus encore, l'équipe du projet se montre proactive et s'aventure au-delà des cadres fixés initialement par le projet, elle adapte le modèle initial communautaire villageois de participation pour se caler sur ce qu'elle pense être l'unité sociale cohérente de base :

> *« Lorsque l'on se trouve dans cette situation, notre approche est de travailler avec les unités au sein des villages au lieu de prendre le village comme une communauté en soi. Parce que les unités c'est souvent des gens qui ont décidé de vivre ensemble dans le même secteur, contrairement aux villages. Il y a un chef, et c'est relativement organisé. Donc s'il y a un petit village de Khmus qui a été rattaché à un village de Hmongs, et bien le processus de planification va être fait séparément. Et ensuite ils vont élire des représentants, qui vont élaborer un plan de village global ensemble ».*

Sur de nombreux aspects, l'équipe du projet fait preuve d'une importante capacité de remise en question, et d'une ingéniosité dans les solutions qu'elle propose aux difficultés quotidiennes des opérations sur le terrain et à la grande diversité des situations locales.

Le projet est actif depuis plus de 12 ans. Il est dès lors plutôt logique que les méthodes aient pu être peaufinées petit à petit, jusqu'à atteindre un niveau de sophistication et de contextualisation plutôt rare dans le milieu. Mais 12 ans, c'est aussi suffisamment long pour instaurer des routines et des formes d'inerties qu'il devient de plus en plus difficile de faire évoluer.

> *«We've had pretty much the same people at the management level over the past 12 years. 12 years! That's more than enough to be caught in a confortable routine. When you arrive on a project, you're generally over enthusiastic and excited. But after 4, or 8 years, it is not the same anymore. So when external people come and propose new approaches, you're like … do we really want to do that? We know what we are doing. We do it pretty well. Why the hell would we want to change?"*

Ainsi, les éléments dynamiques des méthodologies du projet résultent souvent des recommandations des missions de supervision des experts de Washington. Ceux-là mêmes qui baignent dans l'univers des approches par modèle projetés sans guère de réserve sur des réalités locales les plus diverses. Alors que l'on aurait pu présager que la contextualisation des modèles serait du fait de ceux qui sont confrontés aux frictions que leur projection sur les contextes locaux occasionne au quotidien, c'est au contraire les tenants mêmes de ces approches qui constatent la nécessité d'adaptation !

1. 7. Projectorat et gestionnariat ?

Le FRP est parvenu à dépasser une logique strictement projectorale en se transformant en programme directement lié à un Trust Fund qui permet de canaliser plusieurs sources de financement et d'expertise. Grâce à cela, il peut s'inscrire dans la durée sans devoir en permanence justifier de son existence auprès de bailleurs de plus en plus exigeants. À son échelle, le FRP a même l'ambition de se positionner en contrepoids du « projectorat » ambiant, notamment à travers l'institutionnalisation progressive du travail de planification locale. S'il n'est pas encore parvenu à catalyser les efforts de développement des autres acteurs de manière systématique, c'est dans ce sens qu'il travaille. Il se distingue ainsi nettement de la masse de projets qui ne vivent que pour eux-mêmes, et qui constituent l'essentiel des modalités d'acheminement de l'aide au Laos.

Bien que souvent critiqué par les autres acteurs du développement, en particulier les ONG (observations personnelles basées sur les entretiens effectués), le FRP est innovant par bien des aspects. Innovant par son modèle de fonctionnement itératif, mais également par les approches qu'il déploie au niveau local. Mais la vision du développement sur laquelle repose le FRP peut sembler parfois teintée d'un positivisme naïf caractéristique de l'approche du cadre logique omniprésente dans le « projectorat », et qui consiste à fonder la philosophie d'intervention sur l'hypothèse dépassée d'un lien direct et automatique entre accès aux

infrastructures et développement socioéconomique. Une vision où l'on confond accès et usage ; participation et présence. La construction d'une école ne fait de sens que si elle est liée à des mécanismes de maintenance, à une stratégie de recrutement, à la mise en place d'un modèle organisationnel. La construction d'un tronçon de route ne peut être durable qu'avec des mécanismes de maintenance, sans quoi il sera détruit après quelques saisons des pluies. Sans une approche intégrée qui resitue la réponse à des besoins d'infrastructures dans leur cadre social et les dynamiques en place, il est fort probable que la durabilité de l'impact sera très limitée. Certains membres de l'équipe en sont d'ailleurs bien conscients :

> *« Lorsque l'on construit un dispensaire, il faut aussi faire des formations sur l'hygiène de base. Il faut voir le package. Le dispensaire ce n'est pas préventif. Au Laos, les gens n'ont pas le réflexe de consulter un médecin aux premiers signes de problèmes. Ils y vont quand ils sont déjà malades et que c'est déjà trop tard. S'il n'y a pas un volet préventif, alors on limite vraiment l'impact. Donc si nous ne travaillons que sur l'aspect infrastructures, et que nous ne l'accompagnions pas avec des formations, on perd beaucoup d'impact ».*

Mais la logique gestionnaire, la poursuite du chiffre s'y oppose parfois. Au cours de la première phase du FRP, les activités incluaient les infrastructures, mais aussi de la microfinance ou du travail sur les moyens de subsistance. Mais l'impact de ces deux dernières activités étant difficile à évaluer, les bailleurs ont souhaité se concentrer uniquement sur les infrastructures. Dès lors, toutes les activités « soft » ont été reléguées en marge, quand elles n'ont pas été tout simplement abandonnées. Le problème identifié par les bailleurs n'est donc pas celui de l'impact en lui-même, mais celui de sa mesure. La mesure quantitative qui permet de démontrer un impact. Mais ce souci de démonstration n'est pas orienté vers les bénéficiaires. Une fois de plus, il est dirigé vers les organismes auxquels la Banque mondiale se sent redevable : en somme, ses contributeurs, et ceux envers qui elle juge que sa réputation est importante. Comme le montre l'octangle, la banque n'a pas de liens fonctionnels directs avec les bénéficiaires. Elle est par contre directement liée aux acteurs à l'échelle globale (y compris la société civile), aux États contributeurs.

Et nous touchons là à un élément central de l'approche par cadre logique inhérente au « projectorat » : celui des métriques et des indicateurs qui permettent de mesurer l'impact de manière précise, systématique, quantifiable. Comme nous l'avons vu précédemment, cette vision positiviste des réalités sociales, s'articule autour de trois niveaux hiérarchiques : 1) le but, ou l'objectif, qui représente l'état souhaité (en comparaison avec un état initial jugé problématique) ; 2) les résultats, qui sont des éléments distincts en bien circonscrits, qui, les uns additionnés aux autres, assurent une transition entre l'état initial et l'état désiré ; 3) les activités, qui sont des ensembles d'actions bien définies, qui, additionnées les unes aux autres, permettent d'atteindre les résultats escomptés. Dans cet ensemble, tout doit être mesurable, afin d'assurer l'ensemble des parties liées à l'intervention et de constituer une vision commune et indiscutable du bien-fondé de l'action et de la manière de la mettre en œuvre. Cette recherche d'unité de mesure a pris une place considérable dans les dispositifs de l'aide au développement. Elle s'est

immiscée jusqu'au cœur des projets. Elle est à l'origine de nouveaux intitulés de poste, voire même de nouveaux corps de métier : chargé de suivi et d'évaluation (M & E). Dans les agences onusiennes, nous trouvons même désormais des départements ou des unités de suivi et d'évaluation.

Dans ce souci constant et omniprésent d'autojustification et de mesure, il est intéressant d'analyser de manière plus approfondie la nature des métriques utilisées par un projet. Ou plutôt les dimensions qu'elles ont vocation à mesurer. Dans le cas des activités participatives du FRP, ces métriques sont liées : aux impératifs transversaux télescopés par le haut (genre, minorité ethnique, inclusion) ; à des considérations binaires (plan de développement finalisé ou pas), ou à des aspects quantitatifs (nombre de participants). Ce n'est pas l'impact qui est mesuré : c'est l'application des principes et des modèles véhiculés par le haut. Ce n'est pas la qualité et la pertinence de la planification, mais le fait qu'elle ait été effectuée. Ce n'est pas la qualité et l'efficacité de l'exercice participatif ou de la mobilisation des bénéficiaires, mais le nombre de personnes — et leur appartenance aux catégories imposées par le haut — qui se sont assises dans la pièce lors d'un événement. Ce n'est pas l'usage et la pertinence d'une infrastructure construite, mais le coût de revient par bénéficiaire. Et pour prouver ces résultats, l'équipe compilera des photos des événements, des contrats de construction et les cotations effectuées, des listes de participant, et des rapports d'activité. Au-delà du cas du FRP, la mesure est omniprésente et chronophage. Mais au final, elle manque souvent sa cible. Elle tourne en boucle fermée. Elle décompose la réalité en unités bien distinctes qui s'additionnent les unes aux autres dans un emboîtement cohérent. Elle tente de faire rentrer une complexité insaisissable dans les lignes bien définies d'un cadre logique. Bien loin, en somme, de la rugosité des situations réelles. Qu'importe qu'un groupe d'usagers soit formé. Ce qui compte, c'est ce qu'il en résulte, et non son existence. Qu'importe qu'une formation ait été donnée. Ce qui compte, c'est en quoi elle a pu aider les bénéficiaires à améliorer leur situation. Il n'y a pas de lien automatique entre la réalisation d'une activité et l'impact sur les populations. L'on en revient là à la critique qu'émet Olivier de Sardan sur la pensée positiviste inhérente à l'approche par cadre logique.

Dans le cas du FRP, et ce en vertu des principes de la déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide, les bailleurs sont invités (mais de manière non contraignante) à s'aligner sur les dispositifs locaux, y compris pour le suivi et l'évaluation. De plus, la mise en œuvre du FRP est coordonnée par une structure autonome, mais intégrée au gouvernement. Par conséquent, ce n'est pas seulement les modalités imposées par les bailleurs qui prévalent ; c'est également celles du gouvernement laotien. Or, de ce côté là aussi, les instruments de mesure laissent à désirer. Dans un rapport commandé par la DDC, Andrew Barlett (2013), qui travaille dans l'aide au Laos depuis deux décennies, suggère que le système de suivi au Laos est lui aussi complètement biaisé et laisse la perspective des bénéficiaires en position marginale. Barlett souligne ainsi le rôle prépondérant du Parti, dont les décisions prévalent sur toutes les initiatives du gouvernement. Une résolution du Parti prend l'avantage sur n'importe quel stratégie ou plan d'action d'un ministère. Or, le Parti opère d'une manière difficilement compatible avec les objectifs de durabilité que prétendent poursuivre les bailleurs de fonds :

> *« Rather than build stable structures that provide reliable services, the Government of Laos continues to operate as a organisation engaged in a revolutionary struggle. Policies take the form of sweeping directives and ambitious targets, which are implemented through campaigns managed by Party members. These campaigns require the urgent mobilization of human and financial resources from wherever they are available, something that can be very disruptive from the perspective of technical assistance projects" (Barlett 2013, p.6).*

L'intérêt des instruments de mesure réside donc dans leur capacité à analyser la façon dont les projets financés par l'aide contribuent au renforcement des capacités, ou contribuent aux stratégies du Parti. Par exemple, le Parti peut renforcer la mise en place des Kumbans à travers le FRP, qui en a fait son unité privilégiée de coordination des opérations de développement sur le terrain. Là aussi, les indicateurs se penchent sur le nombre de participants, le nombre d'ateliers, de formations, la mise en place de structures organisationnelles, de comités de gestion. Mais pas sur le point de vue du bénéficiaire. Au final, au même titre que pour les bailleurs de fonds, l'impact concret des interventions sur les bénéficiaires n'est pas nécessairement l'élément le plus important ou prioritaire. La chaîne de redevabilité est biaisée. C'est une relation entre le gouvernement et le Parti. Une négociation entre le gouvernement et les bailleurs. Encore une fois, les bénéficiaires sont en fin de chaîne.

Enfin, l'on trouve également des éléments de « gestionnariat » dans la façon dont les opérations sont conduites. L'exemple le plus frappant est celui de la construction de certaines infrastructures, qui sont interrompues artificiellement afin de respecter les plafonnements budgétaires annuels, au détriment de l'efficacité.

1. 8. Conclusions

Dans cette partie, nous avons tenté d'appliquer l'ensemble des éléments théoriques, jusque ci disjoints, du cadre d'analyse proposé, qui combine une approche de géographie relationnelle du pouvoir, inscrite dans un contexte de projectorat-gestionnaire, avec l'analyse de l'incidence, des stratégies, et des relations sociospatiales des acteurs impliqués plus ou moins directement dans l'initiative du FRP. En nous basant sur cette analyse, nous avons pu démontrer que le FRP représente un cas relativement atypique dans le paysage de l'aide au Laos, de par la nature du réseau d'acteurs qu'il mobilise, l'imbrication complexe d'échelles d'action et d'analyse, et du modus operandi qui le caractérise. À travers l'analyse spatiale de la distribution géographique des activités du programme, nous avons pu confirmer partiellement le discours officiel de l'équipe de coordination, qui prétend cibler efficacement les zones les plus vulnérables. Les entretiens effectués nous ont permis de déconstruire le processus de sélection de bénéficiaires, et de constater que celui-ci est d'une complexité et d'un niveau de sophistication plutôt rare dans le secteur. Mais aussi bien pensé soit-il, il est parfois amené à réapproprier, modifié, bricolé de manière constructive et parfois innovante par les opérateurs confrontés aux réalités et aux difficultés de la mise en œuvre. Au final, il est impossible de classer le FRP dans les catégories simplistes du « saint », du « pragmatique », ou du « politique », comme le proposent certains auteurs. Plutôt, le FRP tend à privilégier les besoins, mais ne peut pas s'extraire complètement

des réalités logistiques et politiques. Entre les objectifs vertueux et le contexte du projectorat-gestionnaire, les coûts d'accès doivent être pris en compte. Du fait des relations de pouvoir entre les acteurs impliqués, des compromis sont établis entre les agendas de chacun. Les communautés sont l'atome de mise en œuvre pour convenir aux bailleurs, alors que les Kumbans sont l'unité de planification pour contenter le Parti. Dans ses choix de localisations, le FRP doit trouver un compromis entre des agendas divergents et parfois mutuellement exclusifs. Et c'est au cas par cas que les situations sont finalement jugées et les décisions prises. Déjà au sein d'un projet, il est impossible de statuer sur une catégorie de mode de ciblage. Il est donc clair que les tentatives de classer l'ensemble du secteur dans des catégories sont vouées à l'échec, tant les acteurs, les contextes et les finalités peuvent être diverses.

L'étude des modèles génériques mobilisés dans la mise en œuvre du FRP montre aussi un élément intéressant qui n'était pas anticipé dans nos hypothèses de départ : celui du rôle des tenants même des modèles dans leur ajustement aux éléments de contextes. Comme nous l'avons vu, ce sont souvent les spécialistes de la Banque mondiale envoyés de Washington pour des missions de terrain qui sont porteurs de solutions innovantes, et de pensée hors des sentiers battus des modèles convenus. Nous anticipions plutôt une adaptation et des réajustements qui soient issus d'innovations locales proposées par les personnels de terrain. Le FRP comme courroie de transmission entre le global et le local serait donc à sens unique : l'imposition de modèles et de leur révision serait donc faite par le haut. Bien sûr, ce n'est qu'un cas spécifique, et peut être isolé. Mais il mériterait que l'on s'y attarde. Car si ce processus prévaut, c'est l'ensemble de la vision proposée dans la partie 5 qu'il faudrait revoir. La circulation des modèles ne serait donc plus un aller-retour itératif et créatif entre le global, lisse et générique, et le local, contextualisé, incarné, rugueux. Ce serait plutôt un circuit fermé entre l'acteur global et sa propre manifestation locale. Et cela amènerait à renforcer encore davantage le poids normatif d'organisations telles que la Banque mondiale, qui seraient donc autant auteur que critique des modèles, et dont la capacité de conviction serait telle qu'elle empêcherait les acteurs vraiment locaux de remettre en question toute forme de production de son savoir.

Enfin, la restitution d'une analyse relationnelle située dans un contexte de projectorat-gestionnaire nous a permis de voir que malgré un ciblage plus effectif et une propension à l'innovation supérieure à la moyenne, les relations entre les acteurs et leur position respective dans le réseau ont une incidence considérable sur les manières de penser et de mettre en œuvre les activités de l'initiative. Elles constituent un contexte de contraintes et de champs de forces parfois antagonistes qui menacent en permanence la capacité de la structure à produire un impact socioéconomique réel et durable. Au final, la question centrale pour l'analyse des interventions qui se réclament de l'aide, c'est celle de savoir de qui on sert les intérêts. En ce sens, cela nous semble confirmer qu'une analyse ou une évaluation d'initiatives d'aide au développement, quelle qu'elle soit, ne peut faire l'économie des relations de pouvoirs et des systèmes d'incitations (blâmes et rétribution) dans lesquelles elle s'inscrit.

2. Des relations de pouvoir dans la mise en œuvre d'une plateforme de gestion de l'aide au Laos

Dans cette partie, nous revenons sur la plateforme de gestion de l'aide mise en place par le PNUD, Development Gateway et le Ministère du Plan et des investissements, dans l'optique de produire un cas d'étude pour l'analyse des relations de pouvoir au sein du système de l'aide que nous avons tenté de caractériser précédemment.

L'approche du PNUD et de Development Gateway est symptomatique des limites d'une vision technicisante de la gestion du développement, dans laquelle il suffirait finalement de disposer d'un appareillage technologique de pointe pour que les processus de rationalisation de la prise de décision en découlent automatiquement. C'est la pérennité même de l'action qui est fragilisée par l'absence d'une stratégie intégrée de renforcement de capacités. Au-delà des onéreuses missions ponctuelles réalisées par les employés basés à Washington, Development Gateway a certes mis à disposition du Ministère un volontaire américain pour une période de quelques mois. Mais ce dernier n'avait pas de compétence poussée en gestion de bases de données, en analyses, ou en SIG.

Après l'installation du système, une trop courte formation technique sur l'utilisation de la plateforme a été dispensée au personnel technique du Ministère, qui n'a pas eu le temps de s'approprier pleinement les outils. Mais rien sur la gestion des données, sur d'éventuelles modifications du système, ou sur les possibilités analytiques offertes par ces outils. Le contrat liant Development Gateway au Ministère est arrivé à son terme. Le Ministère se retrouve donc avec un système dont il n'a pas pu prendre une pleine possession, ni technique ni conceptuelle. Il se retrouve contraint à payer un forfait annuel à l'entreprise pour la maintenance du système (et plus s'il souhaite mettre à jour la version du logiciel). Development Gateway a également fait preuve d'une grande ténacité dans la rétention d'information caractéristique de certaines pratiques inhérentes au projectorat : en particulier, l'entreprise n'a pas fourni au Ministère les codes d'accès à la base de données sur le serveur. On peut donc accéder aux données via la plateforme, mais pas directement sur le serveur, ce qui permettrait de manipuler les données sans être captif des nombreuses limitations de l'interface, ou de migrer sur un autre système facilement si celui-ci ne répond pas aux besoins. Ici, le Ministère, qui représente en théorie le principal bénéficiaire direct du projet n'est en mesure de s'approprier ni l'outil, ni les données qu'il contient, ni les résultats qui pourraient théoriquement en être extraits. Les données liées à l'interface cartographique sont uniquement visualisables, et ne peuvent être téléchargées. Elles sont donc cantonnées à un statut de simple gadget technologique permettant une visualisation partielle. Elles ne peuvent être utilisées par les différents observateurs potentiels de manière approfondie, notamment en les superposant à des couches géographiques contextuelles (besoins, accessibilité, etc.).

Au cours des nombreux échanges que nous avons eus avec l'entreprise, qui se présente comme une organisation à but non lucratif œuvrant pour la mise à disposition de données ouvertes pour tous, nous avons pu constater à quel point la rétention de l'information exercée n'avait rien d'accidentel. Nous avons

à chaque fois été confrontés à des manœuvres qui visaient à limiter l'échange de données et d'informations dans une logique de projet. "Empowering practitioners, governments, and citizens with the knowledge they need to improve lives", clame pourtant fièrement Development Gateway en guise de devise sur la page d'acceuil de son site Internet.

Il est intéressant de voir, dans ce cas précis, l'adoption sans réserve d'un discours bien formaté sur les miracles des données ouvertes transformé en argument de vente, combiné à une approche de mise en œuvre qui se situe à l'opposé des fondamentaux énoncés.

Pour avoir travaillé étroitement durant des mois avec le département de ce ministère en charge de la plateforme, je pense être en mesure d'affirmer que l'impact de ce projet est quasiment nul, voir même négatif par certains points. Du point de vue de l'analyse de l'aide au Laos, les nombreux bugs du système, le manque de volonté bien compréhensible des partenaires de développement à fournir leurs données, et l'absence d'un accès ouvert aux données brutes aboutit à un résultat très en dessous des objectifs ambitieux affichés initialement, et donc un retour sur investissement des plus inefficients. À ce jour, un seul produit de connaissance résulte de ce qui demeure une usine à gaz : le rapport annuel de l'aide, qui existait déjà avant, mais qui est maintenant largement automatisé grâce aux technologies déployées par l'entreprise.

Les données contenues n'ont la confiance ni des partenaires de développement, majoritairement très critiques vis-à-vis de cette plateforme, ni du Ministère lui-même, qui reconnaît des dysfonctionnements majeurs dans la chaîne de collecte et de traitement de l'information. Les partenaires constatent une fois de plus que l'effort de partage de leurs données se solde par un résultat sans intérêt, puisqu'il n'apporte rien de plus à l'analyse de la situation ou à l'efficacité de leur propre travail. Dans ce contexte, l'incitation à participer proactivement à l'effort collectif est très limitée, voire nulle. Au cours des entretiens que j'ai réalisés pour cette recherche, j'ai pu constater clairement que la plupart de mes interlocuteurs du côté de la communauté internationale ne connaissaient pas l'existence de cette base de données, ou en avaient une bien piètre opinion. De l'aveu de l'un des responsables de la division en charge au sein du Ministère, le système est inadapté, fonctionne mal, et représente un coût trop élevé pour être mis à jour et maintenu.

Enfin, une raison supplémentaire de ce que nous considérons ici comme un échec relatif de l'initiative provient de l'absence de sensibilité au contexte dans la manière d'aborder le développement du système. Nous avons vu qu'aucune donnée seule ne peut mener automatiquement à une prise de décision rationnelle et bien informée. Au même titre, aucune plateforme, aucun système seul, aussi élaboré soit-il, ne peut automatiquement mener à une amélioration de processus. Nous avons là le cas typique de l'application d'un modèle générique sur une réalité spécifique. Le modèle en question — à savoir la plateforme de gestion de l'aide dans ce cas-ci — a été développé à la base dans un contexte géographique fort différent. On lui a ensuite retiré ses spécificités contextuelles, et rajouté des éléments modulables en fonction des contextes dans lesquels il peut être amené à être déployé (indicateurs de développement, indice d'alignement aux stratégies nationales, etc.). Jusqu'à une récente mise à jour (juin-juillet 2015)

qui a ajouté des spécificités du contexte de développement local, la plateforme était tout à fait générique.

L'arrivée des technologies de l'information et de la communication dans le secteur de l'aide au développement s'est notamment traduite dans la région du Mékong par la prolifération des plateformes de données et de connaissances. Rien que sur les thématiques des terres et des ressources naturelles, une étude menée par l'agence suisse de coopération (DDC) recense 55 plateformes dans la région ! (Shattuck & Victor 2015). Or, l'une des conclusions de l'atelier régional organisé sur ce thème par la DDC en février 2015, est que la survie et la pertinence de ce type d'outil sont fortement dépendantes de la mise en place de processus plus vastes dans lesquels ils s'insèrent. En bref, l'outil ne peut être une fin en soi. Il n'est qu'un moyen qui permet de faciliter un processus, de le rendre plus efficace. Une plateforme ne fait de sens que si elle parvient à mobiliser les parties prenantes en amont comme en aval : dans le partage et dans l'usage des informations.

Dans l'approche adoptée par Development Gateway, on mise tout sur l'outil. La plateforme est l'objectif en soi du programme, à peine accompagné d'un minimum d'activités de renforcement de capacités, qui, comme nous l'avons vu, sont dérisoires. Aucune étude préalable n'est menée pour comprendre les mécanismes en place au sein du gouvernement hôte. Dans le cas du Laos, la majorité des ministères impliqués dans des projets de coopération internationale disposait de protocoles et d'outils de gestion des données de l'aide — aussi sommaires soient ils dans certain cas — avant que Development Gateway ne lance son initiative. Aucun de ces mécanismes n'a été intégré dans le système, quand bien même celui utilisé par exemple par le Ministère de l'Agriculture et des forêts est plus abouti en termes de localisation des activités. À notre connaissance, aucun inventaire des outils et des données disponibles n'a été effectué au préalable, ce qui aurait pourtant permis d'adapter la plateforme aux besoins spécifiques de chacun des ministères et de faciliter ainsi leur adhésion à une centralisation du système. Aucune réflexion n'a été menée sur la façon d'intégrer les échelons locaux de l'administration dans le protocole de gestion et de collecte des données, alors que les informations précises de localisation des interventions sont disponibles au niveau des districts. L'outil a une vocation nationale, et de ce fait, les autres échelons ne sont pas considérés.

Afin d'alimenter la base de données géographique des projets afin d'avoir quelque chose à montrer sur la plateforme, l'entreprise a préféré engager un contingent de stagiaires à Washington, qui ont passé plusieurs semaines à éplucher les documents de projets des différents bailleurs pour tenter d'y trouver des indications de localisation des activités. Le résultat est décevant à deux niveaux : tout d'abord, les données géoréférencées à un niveau de précision spatiale adéquat (au minimum au niveau du district) sont l'exception plus que la norme. Les analyses spatiales que l'on peut en tirer sont donc limitées, d'autant plus qu'aucun effort n'a été fait pour établir des liens avec d'autres initiatives complémentaires présentes dans le pays.

Ensuite, le type de processus mis en place pour aboutir à ce résultat n'est absolument pas pérenne, au moins pour trois raisons principales : il repose sur

une main-d'œuvre extérieure, qui plus est artificiellement bon marché (des stagiaires) ; il n'est associé à aucun mécanisme de renforcement de capacités qui permettrait aux techniciens du Ministère de prendre la relève après la fin du projet. Tout étant sous-traité à des personnes extérieures, aucun effet tache d'huile n'est à prévoir. Enfin, il constitue un effort ponctuel qui produit un instantané statique de la situation, quand les besoins de planification nécessitent un suivi dynamique qui puisse être mis à jour régulièrement sans avoir à recourir au soutien d'une armée d'étudiants à l'autre bout du monde.

Dans une logique caractéristique du « projectorat », l'équipe de Development Gateway n'a pas jugé nécessaire de procéder à un inventaire critique des autres initiatives potentiellement complémentaires alors en cours au Laos. C'est donc une mise en œuvre d'un projet pour lui-même. Le but consiste à atteindre les objectifs fixés dans le cadre du projet, sans considération particulière pour la façon dont ces derniers s'intègrent dans le paysage plus vaste du développement du pays. Le projet n'est plus un moyen ; il est une fin en soi. C'est une relation purement contractuelle, qui traduit une autre dynamique de fond dans l'évolution du système de l'aide : celle de la croissance de la « part de marché » dont héritent les acteurs qui relèvent de ce que je désigne sous le terme de « consultanat », et qui fait référence à cette constellation d'acteurs relativement hétérogènes qui inclue les consultants individuels, les compagnies plus ou moins grandes de consultants, et les entreprises du secteur privé. Ces acteurs sont regroupés sous le terme de « consultanat » en ce sens qu'ils sont des fournisseurs de services, des exécutants, de la part de qui n'est pas attendue une implication dans la définition de la nature même des interventions. Alors que la doxa du développement préconise l'approche intégrée par programme, le « consultanat » engendre sur le terrain une fragmentation encore plus poussée des interventions que le « projectorat », où l'on ne raisonne plus à l'échelle du projet, mais à celle de la tâche.

Pour comprendre la capacité d'une entreprise telle que Development Gateway à procéder d'une telle façon, il peut être intéressant de resituer cet acteur et son projet dans la perspective actorielle relationnelle élaborée au chapitre 4.

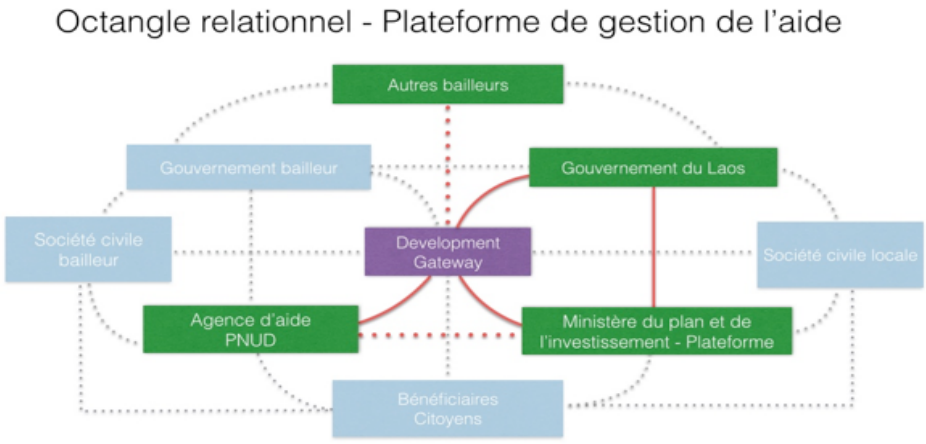


Figure 84: *Schéma relationnel du projet*

Le schéma à la page précédente illustre les jeux de relations qui s'établissent autour du projet en question. La première observation que nous pouvons tirer de ce schéma est celle de la position centrale qu'occupe Development Gateway au sein du système du projet, puisque c'est l'acteur avec la plus grande quantité et densité de connexions. Cette centralité lui confère un certain pouvoir dans la configuration du projet notamment par le contrôle de la circulation des informations entre les différentes parties prenantes dans les mécanismes de suivi et d'évaluation du projet. Examinons rapidement les différentes relations dans lesquelles l'organisation est impliquée :

Contractant (Development Gateway) — Agence de financement (PNUD)

Dans ce cas précis, le PNUD fait appel à une firme spécialisée pour réaliser un travail qu'il n'est pas en mesure de produire en interne, probablement par manque de compétences techniques ou d'effectifs disponibles. C'est donc le PNUD, en collaboration avec le gouvernement hôte, qui définit les grandes lignes de cette intervention. Et c'est sur cette base qu'ils en viennent à identifier un contractant (probablement via un appel d'offres) qui sera en charge de la mise en œuvre. En tant que bailleur de fonds, il a donc un droit de regard et un contrôle important sur les modalités et les objectifs de l'intervention. Dans cette relation, le PNUD est un acteur de type AM ; il dispose de la matière (le budget), mais pas de la technicité (r) qui lui permet de la transformer en résultats et délivrables. Bien que dépendant des ressources financières allouées par le bailleur pour la mise en œuvre de ce projet spécifique, le contractant n'est pas pour autant en situation de soumission passive. Dans cette relation, il est détenteur de la technicité ; c'est donc un acteur de type Ar. Cet avantage dans le niveau de connaissance relatif aux objectifs techniques du projet vient contrebalancer l'asymétrie de pouvoir initiale entre les acteurs de ce diptyque. Par le biais de l'expertise technique et du jargon qui y est associé, le contractant qui interagit avec des employés du bailleur de fonds, qui eux en sont plus ou moins dénués, peut aisément prendre l'ascendant dans le dialogue.

C'est d'ailleurs bien ce qui s'est passé dans ce cas précis, comme nous avons pu le constater par nous même : dans le cadre d'un projet sur lequel nous travaillions, et dont l'objectif est de constituer une plateforme centralisée qui rassemble l'ensemble des bases de données géoréférencées du gouvernement dans une sorte de guichet unique de l'information, nous avons rencontré le directeur national du PNUD, et accessoirement représentant pays de l'ensemble des agences onusiennes au Laos. Cette séance de travail visait à évoquer les limitations de la plateforme dont ils avaient financé le développement, et les potentielles synergies que nous pourrions établir entre nos activités respectives. Pour préparer cette séance, nous avons donc fait un effort de vulgarisation sur les aspects techniques afin de nous assurer que le message soit suffisamment clair pour des non-spécialistes. À la fin de la séance, le diplomate et ses collègues nous avouèrent explicitement la grande confusion dans laquelle les avait plongés notre démonstration. Ils nous remercièrent d'avoir apporté cet éclairage qui démontait au moins en partie certains des arguments soi-disant techniques que le contractant avait déployés pour justifier certaines limitations.

Dans une relation entre un spécialiste et des non-spécialistes, il est aisé pour le premier d'affirmer — même à tort — que quelque chose est possible ou pas ; que le développement d'un module spécifique peut occasionner des coûts astronomiques ou pas ; qu'une solution est supérieure à une autre. Or, ces affirmations peuvent résulter de préférences et de stratégies du contractant tout autant que de réalités techniques. Bien sûr, nous mettons ici le doigt sur une utilisation non éthique de l'avantage conféré par un différentiel d'expertise ; et ce cas de figure n'est probablement pas celui qui prédomine. Mais, nous avons vu que dans le contexte du « consultanat », les incitations et les encouragements que génère le système de l'aide pour les contractants peuvent relever davantage d'une logique de survie individuelle ou organisationnelle que d'une déontologie stricte et d'un alignement aux principes fondateurs de l'aide au développement.

Enfin, une fois que le contrat de service est signé avec le bailleur, le contractant passe d'Ar à ArM, puisqu'il dispose dès lors du financement (dont l'accès reste partagé avec le bailleur, qui, par certaines clauses du contrat de financement, garde un droit de regard sur la conduite des opérations et peut mettre un terme a la collaboration si certaines conditions ne sont pas remplies).

Il est à noter ici que le bailleur est également relativement atypique. En effet, le PNUD est davantage un organisme de mise en œuvre qu'un bailleur stricto sensu. Contrairement à d'autres bailleurs qui ne sont jamais impliqués directement dans l'opérationnel, le PNUD est un acteur qui a une connaissance approfondie des réalités du terrain. Le PNUD est également l'agence qui a le rôle de représentation et de coordination pour tout le système des Nations unies au Laos. Par conséquent, il est au centre des réseaux de la coopération internationale, tant au niveau des partenaires de développement que du gouvernement. Il dispose également d'une bonne vision d'ensemble du paysage de l'aide dans le pays.

Contractant (Development Gateway) — Agence sectorielle (Division de l'efficacité de l'aide du Ministère du plan et des investissements

Le bailleur de fonds décide de passer par un intermédiaire [le contractant] pour la conduite du projet, car il estime que l'agence du gouvernement n'a pas les compétences nécessaires pour mener à bien les activités en toute autonomie. Les compétences techniques eu question peuvent relever de l'expertise directement liée à la nature du projet [informatique, bases de données, gestion de l'aide], ou à la gestion même du projet selon les normes contraignantes du « gestionnariat ». Toute la confiance pour les aspects opérationnels et organisationnels est donc donnée au contractant. La division du Ministère qui bénéficie du soutien financier du bailleur est ici considérée comme un simple receveur passif. La relation entre le contractant et l'agence sectorielle du Ministère est donc marquée par une asymétrie originelle du fait de la structuration même de l'appui financier. On peut ici considérer le contractant comme un acteur de type ArM, alors que le partenaire gouvernemental est un acteur A. En effet, le contractant a accès à M [le financement], et à r, la technicité : 1) la maîtrise des normes du « gestionnariat » qui justifie la responsabilité sur la gestion des finances de l'opération ; 2) les compétences techniques spécifiques à la nature même du projet : développement de solutions logicielles, gestion de bases de données. La division du Ministère n'a

pas un accès direct au fonds. Elle ne détient pas l'expertise technique spécifique nécessaire. Et, du point de vue du bailleur, nous pouvons émettre l'hypothèse qu'elle ne dispose pas non plus des compétences gestionnaires adéquates pour qu'on lui attribue la responsabilité de la gestion financière, comptable et administrative[3].

Dans cette relation asymétrique, le contractant est donc en situation d'imposer son propre agenda. Détenteur de l'autorité du fait de son expertise technique, il est donc en position d'imposer ses choix, sa vision sur la façon de mener à bien le projet. Dans le cas précis qui nous sert d'illustration ici, le contractant est resté sourd à plusieurs revendications de l'agence sectorielle : accès à la base de données, amélioration de l'interface cartographique, modifications des catégories et des éléments attributaires de la base de données, etc. Pourtant, nous ne sommes pas ici face à un cas de figure avec un contractant fort d'un côté et une agence sectorielle faible de l'autre. Car si la division en question ne dispose effectivement pas des compétences techniques nécessaires et qu'elle est mise en position de faiblesse par la structure et le mode de fonctionnement du projet, elle dispose d'une direction proactive et porteuse d'une réelle vision pour l'évolution de son unité qui dispose d'une reconnaissance certaine dans le milieu du développement et peut s'appuyer sur un portefeuille d'actions abouties (observations personnelles basées sur une coopération de plus deux ans avec cette division).

En position de centralité réticulaire, le contracteur occupe une place stratégique entre l'agence bénéficiaire et le bailleur de fonds, notamment du fait que la circulation de l'information passe nécessairement par lui. Il lui sera donc aisé par exemple d'affirmer auprès du bailleur qu'un retard ou un dysfonctionnement est occasionné par l'incompétence du gouvernement, ou, à l'inverse, se cacher derrière le bailleur pour justifier une décision ou une action qui va à l'encontre de la vision de la division. En théorie, le contractant pourra donc utiliser sa position dans la circulation de l'information de manière stratégique, quitte à parfois prendre quelques libertés avec la réalité pour atteindre un objectif. Dans un contexte de « gestionnariat », qui impose des mécanismes de suivi et d'évaluation, c'est aussi via les rapports narratifs qui circulent directement entre le contractant et le bailleur sans passer par le partenaire du gouvernement qu'une vision de la réalité est présentée. L'histoire est écrite par les vainqueurs… Les rapports de projets aussi. Lors de la rédaction d'un rapport de projet, la tentation est grande de survaloriser les aspects positifs et les succès et de minimiser, voire de taire, les échecs de l'intervention. La tentation est grande aussi de survaloriser le rôle du contractant dans ces succès, et de le minimiser dans les échecs, voire de les attribuer à d'autres. Et dans ce cas, les partenaires du gouvernement sont les suspects idéaux : le constat de la faiblesse et de l'incompétence fréquente des autorités laotiennes est largement partagé par les représentants de la communauté internationale présents dans le pays (observations personnelles), et

3 Je parle ici d'hypothèse, car il ne m'est pas possible de vérifier la véracité de l'argument. De plus, dans le cadre de certains projets sur lesquels nous travaillons, le responsable au niveau du gouvernement nous a explicitement demandé de ne pas être mis en charge de la gestion des fonds. Il m'a donné deux raisons : premièrement, il trouvait que les mécanismes et les procédures étaient trop lourdes et absurdes, et qu'il n'avait pas les ressources humaines nécessaires à disposition. Deuxièmement, il estimait que si les fonds transitaient sur le compte bancaire du ministère, il y avait de fortes chances qu'une partie soit utilisée à d'autres fins.

personne ne s'étonnera que l'on attribue un échec à ce qui relève pour beaucoup d'une évidence.

Les autres relations de l'octangle sont moins déterminantes et ne feront donc pas l'objet d'une analyse aussi approfondie. La relation du contractant avec le gouvernement hôte est surtout formelle et consiste principalement à signer des accords de coopération et obtenir la permission d'opérer. Le bailleur de fonds n'est pas directement connecté à la société civile, puisqu'il est par nature international, et ne doit donc pas rendre de compte à la population d'un pays en particulier. Ce type de projet d'assistance technique est également particulier dans la définition des bénéficiaires. Au fond, l'action consiste à améliorer l'efficacité de l'aide. C'est donc l'ensemble des partenaires de développement, des populations cibles et des agences du gouvernement qui peuvent en bénéficier de manière indirecte. Mais dans ce cas, c'est l'agence gouvernementale qui représente le bénéficiaire direct. Elle représente donc deux cases de l'octangle.

Comme le proposent Gibson et ses collègues, ce sont les systèmes d'incitations et d'encouragements qui existent au sein du système (schématisé par l'octangle), qui définit la pérennité et la pertinence des actions engagées par les acteurs. Comme nous l'avons vu, le contractant concentre une part importante du pouvoir inhérent au système relationnel du projet. Il représente donc l'acteur qui dispose de la plus grande capacité à orienter les activités du projet. Toujours en partant du postulat que le comportement des acteurs qui s'inscrivent dans la logique du « consultanat » est avant tout guidé par une forme plus ou moins extrême de rationalité économique, le contractant aura donc tout intérêt à ce que le contrat de financement ne soit pas interrompu, et à ce qu'il favorise, ou au moins ne mette pas en péril, la capacité de l'organisation a obtenir d'autres financements. Pour le premier aspect, il s'agira donc de suivre scrupuleusement les clauses du contrat de financement. Pour le second, il s'agira pour le contractant de laisser une impression positive au bailleur de fonds, afin d'obtenir des recommandations positives dont il pourra bénéficier en approchant d'autres bailleurs, ou que le même bailleur puisse lui accorder d'autres contrats dans d'autres lieux. D'une certaine manière, il s'agit ici de sécuriser l'espace de dépendance du contractant, afin de pouvoir le mettre à profit dans la conquête d'autres espaces d'engagement. Alors que pour l'acteur local, le projet participe avant tout d'un éventail d'action visant à améliorer la situation dans le pays, il constitue pour le contractant un élément d'un plan stratégique qui relève de l'expansion, ou de la survie organisationnelle, et qui transcende clairement les frontières nationales. Dans la conquête des espaces de dépendance pour un acteur international de ce type, il est plus important de nouer des liens avec d'autres organismes qui opèrent eux aussi à l'échelle globale, et qui pourront par exemple être partenaire à nouveau dans d'autres pays. Il est donc plus prioritaire pour le contractant de s'attirer les faveurs du bailleur de fonds ou des autres partenaires de développement que celles du bénéficiaire du gouvernement hôte. La capacité à mobiliser les espaces d'engagement, et même la définition des contours de ces derniers pour un acteur spécifique est également liée à son capital spatial. Si l'on regarde d'abord l'aspect patrimonial du capital pour les trois acteurs étudiés, l'on constate tout d'abord que leur ancrage spatial respectif en fait des acteurs de nature très

différente dans leur capacité à gagner des espaces d'engagement. L'ancrage spatial de l'agence gouvernementale est à géométrie fixe : il ne peut dépasser les limites géographiques de l'autorité du gouvernement auquel elle appartient. Elle pourra néanmoins tenter de conquérir de nouveaux espaces d'engagement :

Horizontalement (en améliorant sa position relative par rapport à d'autres agences du même type au sein du gouvernement). Ainsi, le projet peut présenter une opportunité d'accroître le capital social d'un individu ou d'une unité. Le but peut donc être une promotion personnelle, ou l'accroissement de l'importance relative de l'unité, et donc l'extension de son portfolio d'activités, de responsabilité, ou de budget.

Verticalement vers le bas, lorsque les organes centraux du gouvernement veulent consolider leur autorité sur des marges territoriales ou sur les échelles administratives inférieures. Dans le cas de ce projet en particulier, l'idée de consolidation des données de l'aide va aussi dans le sens de permettre au Ministère au niveau central de mieux contrôler et vérifier ce qui se fait sur le terrain, et notamment comment les autorités locales allouent géographiquement les ressources de l'aide. Ce cas de figure dépasse néanmoins un peu la définition que Cox fait des espaces d'engagement, qui sont chez lui nécessairement plus vastes que l'espace de dépendance. Mais dans les pays relativement récents et institutionnellement faibles, comme c'est le cas du Laos, l'espace de dépendance n'est pas encore totalement conquis. La répartition spatiale de sa capacité à faire appliquer toute son autorité est inégale. En ce sens, conquérir les frontières internes pour sécuriser un espace de dépendance me semble compatible avec la conceptualisation de Cox.

Verticalement vers le haut. Contrairement au contractant, qui jouit d'une forte mobilité et d'un ancrage spatial à géométrie variable selon les projets et les financements qu'il obtient, l'agence est contrainte par les limites géographiques de la nation. Elle peut néanmoins tenter de capter des ressources au-delà de ses frontières, notamment grâce à l'aide internationale. Dans un pays où le gouvernement éprouve de profonds problèmes pour financer son propre fonctionnement et assumer son mandat, la capacité d'un individu ou d'une unité à capter des flux financiers supplémentaires est évidemment perçue positivement par la hiérarchie. Un individu ou une unité peuvent adopter un opportunisme passif, c'est-à-dire attendre d'être approché par des bailleurs de fonds ou des organismes de développement. Cet opportunisme passif peut tout de même générer des opportunités lorsque l'individu ou l'unité occupe une position de centralité dans le réseau d'un secteur donné, par exemple. Ainsi, il y a au Laos un certain nombre de départements ou de division qui sont impliqués dans une multitude de projets, car leur mandat les rend incontournables, et sans pour autant que leur représentant ne fasse d'efforts particuliers. La faculté de foresterie de l'Université nationale du Laos est un exemple assez frappant de cette réalité. Le département a été parmi les premiers universitaires à collaborer avec des étrangers sur des projets de recherche internationaux. Certains de ses membres ont obtenu leur doctorat en Autriche, en Australie ou au Japon, souvent grâce à des programmes d'échange financés par l'aide internationale. Aujourd'hui, le Département de foresterie est sur tous les fronts. On l'engage sur des projets de recherche les plus variés,

parce que l'on sait qu'il est aisé de collaborer avec eux, qu'ils pourront déjà aider à régler les problèmes administratifs de visa, de permis de recherche, d'accès au terrain, de montage d'évènements, etc[4]. Dans les trois projets sur lesquels j'ai travaillé et où ils étaient partenaires, j'ai pu constater à quel point leur rôle consistait essentiellement à de la facilitation. Non pas par manque d'envie ou de compétences, mais à cause du nombre insensé de projets sur lesquels ils sont impliqués et de la modestie des enveloppes budgétaires dont ils bénéficient.

Si cette attitude passive est combinée avec une position marginale dans les réseaux de l'aide, c'est-à-dire si l'unité ou l'individu en question est peu et mal connecté, il est fort probable qu'elle restera en périphérie des flux de l'aide. À l'opposé, l'on trouve des personnes ou des organisations particulièrement proactives. C'est-à-dire qu'elles sont capables et qu'elles se donnent les moyens de formuler des idées de projets, de les partager avec les personnes clés, de plaider sa cause dans l'arène des partenaires de développement. Quand cette attitude est combinée à une position de centralité, toutes les chances sont là pour mobiliser une grande quantité de fonds internationaux. Elle peut également en partie combler les problèmes engendrés par une position trop marginale dans le système.

On a donc ici un élément patrimonial : la position dans le système, la quantité et la densité des relations avec d'autres acteurs clés. Ce patrimoine n'est pas statique, et il peut être transformé sur la base de compétences et d'actions. Les compétences nécessaires à une attitude proactive qui puisse déboucher sur des opportunités concrètes de financement sont de plusieurs ordres : tout d'abord, la connaissance, la maîtrise, et l'adhésion au moins en apparence aux codes et usages qui prévalent à un moment donné dans le système de développement. C'est-à-dire la capacité à maîtriser le langage du développement, celui des bailleurs et des organisations internationales. C'est également la capacité à inspirer la confiance, notamment en faisant allégeance ostensible aux principes du gestionnariat. Enfin, il s'agit également d'une aisance individuelle à se mouvoir dans ce milieu de la coopération internationale, qui, pour beaucoup, reste très intimidant.

Finalement, les individus qui combinent le patrimoine et les compétences sont relativement peu nombreux dans un pays comme le Laos. Par conséquent, le différentiel de concentration y est très important, entre quelques ministères ou départements par qui transitent la plupart des financements, et ceux qui restent marginaux. On se rapproche ici de l'idée de courtier du développement que l'on retrouve chez Jean-Pierre Olivier De Sardan (Olivier de Sardan & Bierschenk 1993) et David Moss (Moss & Lewis 2007).

Les espaces de dépendance et d'engagement et le capital spatial d'une organisation telle que Development Gateway sont très différents. L'espace de dépendance peut ici être défini comme l'organisation elle-même : la structure, le personnel et leur lieu d'implantation, dans ce cas-ci, les États unis. Afin de sécuriser cet espace constamment menacé d'affaiblissement ou de disparition par la concurrence internationale et le tarissement des ressources financières, l'organi-

4 Observations personnelles tirées de plusieurs collaborations avec le département qui m'ont notamment amené à partager leurs bureaux pendant plusieurs mois.

sation doit s'engager sans cesse sur de nouveaux fronts. Ces fronts peuvent être géographiques, lorsqu'il s'agit d'obtenir de nouveaux marchés. Mais l'approche ne peut être pérenne si elle n'est que géographique : il y a un nombre limité de pays qui bénéficient de l'aide. Même si elle remporte tous les marchés, le filon du développement de portails de gestion de l'aide n'est pas infini. L'organisation peut donc consolider ce cœur de métier en étendant son spectre d'activités, ou en développant davantage son système, pour que même les pays qui en sont déjà dotés soient incités à continuer à dépenser du budget sur les frais de maintenance et de mise à jour. À ces deux axes stratégiques pour conquérir ou renouveler ces espaces d'engagement correspondent également des capacités et d'enjeux différents : pour obtenir de nouveaux contrats dans de nouveaux pays, l'organisation doit étendre et consolider ses relations avec les acteurs internationaux qui sont en mesure de financer ce type de projets. Il s'agit donc de lobbying, de marketing, de visibilité sur la scène internationale à travers la participation à des évènements, le développement d'une stratégie de communication percutante, notamment sur Internet, et la constitution d'un solide réseau individuel et organisationnel. Dans l'ensemble de ces éléments, c'est donc la communauté internationale qui est la principale cible de cette stratégie d'expansion. Mais l'organisation peut également se profiler au niveau des pays et des gouvernements, en les approchant directement avec l'espoir que ce seront eux-mêmes qui feront la demande de ce service auprès des bailleurs de fonds. Le second axe quant à lui relève davantage de l'organisation en interne. Notamment le travail de recherche et développement sur les solutions technologiques. Elle peut également consister à créer des réseaux en externe avec d'autres entreprises ou centres de recherche qui disposent d'une compétence spécifique. Cela peut donc se traduire par des partenariats sur certains projets, par des fusions acquisition, par du débauchage d'employés, ou encore par la participation à des consortiums.

L'entreprise a été créée par James Wolfersohn, qui fût président de la Banque Mondiale entre 1995 et 2005. Elle est à présent dirigée par Jean-Louis Sarbib, qui a travaillé 26 ans pour la Banque Mondiale à des postes à haute responsabilité tels que celui de vice-président pour le développement humain. Mr. Sarbib est également membre de plusieurs conseils d'administration de structures ou d'initiatives internationales. Organisé sur le modèle de l'entreprise, Development Gateway s'est également constitué un conseil d'administration dans lequel on compte un directeur d'une université américaine, un vice directeur de l'OCDE, plusieurs chercheurs et représentants des gouvernements français et australien. C'est donc une organisation qui est dirigée par des individus rompus aux réalités de l'univers du développement, qui en maîtrisent les codes et les fonctionnements. L'organisation fait également partie, en tant que membre actif ou que cofondateur, de multiples consortia et coalitions globales relatives aux technologies de l'information, à l'ouverture au public des données des gouvernements (Open Gov Hub) et de l'aide internationale (IATI, AidData, Open Aid Partnership). Enfin, elle affiche des collaborations avec 25 pays bénéficiaires de l'aide et une quinzaine d'agences internationales dont l'Union européenne, l'OCDE, USAID, la fondation Bill et Melinda Gates, la Banque Mondiale ou encore la Banque asiatique du développement. L'organisation est donc bien connectée aux nodalités réticulaires qu'elle peut mobiliser pour sécuriser ou accroître ses espaces d'en-

gagement. Elle a même su aller plus loin que les simples connexions : elle est parvenue à s'imposer comme un leader mondial dans son domaine. Évidemment, rien n'indique que la connexion à ses différents réseaux ne soit que le fruit de stratégies froides et cyniques qui visent à sécuriser les espaces d'engagement. Il est probable que nous ayons affaire ici à certains individus qui croient profondément en ce qu'ils font et qui prennent leur rôle de pionnier très au sérieux.

Les finalités, les stratégies et les capacités des différents acteurs du système de l'aide peuvent donc être très différentes. Bien entendu, il est tout à fait possible aussi, et même fréquent, que les intérêts et les visions des différents acteurs en question convergent. Mais dans le cas de divergences, le contractant sera fortement incité à s'aligner sur la position du bailleur plutôt que celle du bénéficiaire. Et c'est là l'une des distorsions majeures d'un système de l'aide placé sous le signe de la trinité « projectorat » — « gestionnariat » — « consultanat ».

À travers cet exemple, nous avons donc tenté d'appliquer la grille d'analyse proposée sur la base de la combinaison des contributions indépendantes de plusieurs auteurs. Elle nous a permis de caractériser les liens entre le projet spécifique et le système de l'aide, et d'identifier les éléments d'incitations générés par le positionnement des différents intervenants au sein de l'octangle relationnel inspiré de Gibson. La réappropriation de l'approche relationnelle de Raffestin nous a permis de mieux décrypter les sous-relations entre les acteurs clés du projet, tout en les envisageant dans le cadre plus large du système de l'aide. L'analyse relationnelle ainsi déployée rend possible en effet de mieux cerner les caractéristiques des différents acteurs qui leur permettent de se mouvoir avec plus ou moins d'aisance dans un milieu à fortes contraintes, de parvenir à atteindre leurs objectifs opérationnels et organisationnels, ou d'arriver à infléchir le système lui-même pour qu'il s'adapte au mieux à ces objectifs.

Elle nous a montré que tous les acteurs impliqués sont, d'une manière ou d'une autre, à un moment ou à un autre, des acteurs spatiaux : ils évoluent dans des espaces concrets comme abstraits ; ils mobilisent des ressources ou des réseaux à plusieurs échelles ; ils définissent leurs actions en fonction de leur portée et de leur ancrage spatial ; ils ont des rapports à l'espace qui peuvent être fixes ou mobiles ; et leurs actions sont porteuses de spatialités plus ou moins explicites dans la manière dont ils ciblent et délimitent leurs zones d'intervention. Enfin, la mise en contexte de l'analyse à travers le triptyque « projectorat » — « gestionnariat » — « consultanat » nous invite à penser les relations dans le système du développement sous l'éclairage des différentes formes d'incitations, de récompenses et d'encouragements qui peuvent influer positivement ou négativement sur les comportements des parties prenantes. À travers l'exemple de Development Gateway, nous pouvons mieux comprendre comment certains dysfonctionnements dans la conception et la mise en œuvre de projets relèvent au moins en partie de problèmes systémiques.

3. Une géographie de la gestion des catastrophes

Suite aux catastrophes naturelles de grande ampleur qui ont frappé l'humanité au cours des dernières décennies (ex : le tsunami de l'océan Indien, les tremblements de terre d'Haïti ou du Japon), et au constat de l'inefficacité des mesures en place, la gestion des catastrophes s'est considérablement transformée, d'une stratégie principalement orientée sur les mécanismes de réponse, vers des approches plus intégrées qui reconnaissent l'importance de la préparation et de la préparation en amont. Ce changement paradigmatique s'est traduit dans le système de l'aide au développement par l'émergence d'un nouveau secteur : la réduction des risques de catastrophe (ou RRC). Bien qu'elle reste un secteur d'importance modeste dans le paysage de l'aide par rapport à des secteurs tels que la réduction de la pauvreté, la RRC ne cesse de gagner du terrain, et l'on voit se multiplier les projets qui s'y consacrent pleinement, ou qui l'intègrent de manière transversale dans les initiatives de développement.

Avec l'émergence de ce nouveau secteur d'intervention, les acteurs de l'aide se sont mobilisés pour produire un ensemble d'outils, de techniques, et de savoir thématique, consacré au niveau global pour la première fois en 2005, par la formulation et l'adoption internationale du plan d'action de Hyogo (Hyogo Framework for Action, ou HFA). Dans le cadre de ce changement de paradigme, les approches technocratiques par le haut sont largement contestées, et les professionnels du secteur reconnaissent désormais pleinement la nécessaire imbrication des échelles pour s'adapter à la réalité des catastrophes, qui plus est dans un contexte hautement dynamique du fait des changements climatiques. Chaque niveau des systèmes politiques et socioécologiques a un rôle spécifique à jouer. Dans ce contexte, les communautés locales ont émergé dans le débat comme un point d'entrée pertinent et une composante centrale des politiques, des programmes, des systèmes et des activités de la RRC.

Au Laos, les catastrophes de grande ampleur sont plutôt rares. Mais la fréquence d'évènements disruptifs à plus petite échelle (inondations, crues, glissement de terrain, sécheresse) pose une menace permanente sur les acquis du développement des communautés et du pays tout entier. D'après le plan national d'adaptation (NAPA, 2009), le changement climatique va progressivement se traduire par l'augmentation des problèmes de sécurité alimentaire, du fait des bouleversements spatiaux et temporels des régimes de précipitation et de température. L'augmentation prévue de la fréquence et de l'ampleur des aléas climatiques aura un impact sur les moyens de subsistance et les capacités d'adaptation des populations.

Au Laos comme ailleurs, le gouvernement et les partenaires de développement se sont approprié pleinement les nouveaux standards, normes et modèles formulés par la communauté internationale. Ainsi, la RRC à base communautaire est rapidement devenue l'un des principaux leviers d'action dans les stratégies et les politiques nationales du secteur, et représente la principale modalité d'intervention des partenaires de développement. La façon de concevoir et de mettre en pratique les projets de RRC à base communautaire au Laos est directement inspirée des documents et directives formulés par les organismes internationaux

à forte capacité normative, telles que les agences spécialisées des Nations unies (ex : UNISDR, PNUD, PAM), la Croix-Rouge, ou les grandes ONG internationales telles que Save the Children ou Oxfam. Au-delà de la traduction en Lao des manuels, des formats et du matériel didactique, l'effort de transposition et d'adaptation des outils et méthodes aux contextes spécifiques du Laos est resté très limité (observation personnelle).

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons au secteur de la RRC sous plusieurs angles. Tout d'abord, nous procéderons à l'analyse de la répartition spatiale des projets, en la comparant à des indicateurs de vulnérabilité que nous avons développés sur la base des données disponibles au Laos. Ca faisant, nous discuterons le concept de vulnérabilité, en particulier dans la perspective de comprendre s'il peut fournir un critère objectif de besoins pour le ciblage des interventions RRC. Nous nous intéresserons ensuite aux outils opérationnels et analytiques génériques développés dans le secteur par la communauté internationale — et notamment aux modèles spatiaux qui définissent le cadre d'action des projets — et à leur télescopage par le haut dans le contexte laotien. Enfin, à travers la restitution critique de certaines expériences directes de conception de projet auxquelles j'ai participé au Laos, mais également dans d'autres parties du monde, nous tenterons d'illustrer l'influence exercée par les composantes du système de l'aide sur les actions individuelles et collectives, et d'en mesurer l'impact sur la manière d'opérationnaliser la gestion des catastrophes à travers des projets de développement. Plus spécifiquement, je démontre à quel point la forme du produit final (la proposition de projet) résulte d'un jonglage permanent entre différents niveaux de contraintes qui proviennent : des différents acteurs de l'octangle relationnel, y compris du contractant lui-même ; des normes et paradigmes en vigueur (le cadre régulateur) ; et de la réalité des contextes locaux. Je montre ainsi à quel point l'influence qu'exerce cet ensemble de contraintes produit inévitablement des frictions entre les logiques d'intervention, les principes d'efficacité et les besoins réels, et de ce fait, ne peut qu'aboutir à des interventions qui ne sont pas calibrées de manière optimale, du point de vue de l'impact sur les bénéficiaires locaux.

Ce chapitre se nourrit donc de deux types de données empiriques complémentaires : 1) la collecte de données spécifiques aux projets de RRC dans le pays (localisation, mais également modus operandi) ; et 2) l'expérience directe en tant que professionnel du secteur, notamment en charge de la conception de plusieurs interventions et stratégies, au Laos et ailleurs.

3. 1. De l'importance d'un ciblage efficace

Malgré la croissance économique soutenue, le Laos reste un pays pauvre qui doit faire face à des problématiques de développement fondamentales telles que la réduction de la pauvreté, la construction d'infrastructures de base, ou la mise à niveau des systèmes de santé et d'éducation. Dans un contexte où les ressources humaines et financières du gouvernement sont limitées, la question de leur allocation optimale est centrale, et impose des compromis permanents entre différentes interventions possibles. Face à des problèmes aussi fondamentaux que la pauvreté ou la sécurité alimentaire qui frappent les populations directe-

ment dans leur vie quotidienne, la réduction des risques de catastrophes n'est généralement pas perçue comme une priorité absolue par les gouvernements des pays à faible revenu. Elle s'inscrit en effet dans une perspective à plus long terme, et le résultat des interventions est souvent difficile à démontrer au grand public, puisqu'il ne se calcule pas en gains comme c'est le cas pour d'autres secteurs, mais au regard de ce qui aurait été perdu si les mesures n'avaient pas été mises en place. Il n'est dès lors pas surprenant de constater que les ressources allouées au secteur par le gouvernement sont très limitées, et que la plupart des interventions sont financées par l'aide internationale.

Dans un tel contexte de rareté des ressources, la question de l'allocation, y compris géographique, est posée avec encore davantage d'acuité. Si certains problèmes auxquels s'adresse l'aide au développement ont un ancrage spatial moins évident, la réduction des risques de catastrophe s'attaque à une problématique grandement déterminée par la position dans l'espace : elle définit directement non seulement le niveau d'exposition aux risques, mais également l'accès aux ressources et notamment aux secours après une catastrophe. Mais si l'exposition aux aléas est une donnée fondamentale, la recherche et l'expérience ont démontré que d'autres critères, notamment sociaux et économiques, doivent être pris en compte pour mieux anticiper l'impact d'un évènement particulier sur une entité sociale donnée. Dans ce contexte, quels peuvent être les critères de priorisation des zones d'intervention ?

3. 2. Données de la répartition spatiale des projets de RRC

La géolocalisation des projets RRC au Laos a été réalisée dans le cadre d'un projet en partenariat entre le CDE et un consortium d'ONG financé par l'Union européenne pour appuyer le Département de gestion des catastrophes et du changement climatique, du ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement du Laos. L'objectif était de constituer une base de données des projets du secteur qui indique la localisation des lieux d'interventions, ainsi que les détails des activités de chaque projet (type de formation ou de campagne de sensibilisation, équipement fourni, exercices de simulation, etc., développement de plans de contingences, etc.). Cette base de données a été réalisée dans l'objectif d'aider le département à mieux coordonner les actions disparates des intervenants internationaux. Combinée au développement de critères de ciblage sur la base d'une analyse de vulnérabilité des villages, cette base de données est également utile pour orienter les partenaires de développement dans leur travail de ciblage des zones d'interventions, sur la base de critères de besoins aussi objectifs que possible.

Nous avons donc approché l'ensemble des acteurs du secteur, et avons récolté les informations sur la base d'un questionnaire développé pour l'occasion. La plupart des projets étant à base communautaire, l'échelle de géolocalisation est celle du village. Néanmoins nous avons également inclus dans la base de données la possibilité d'informer des activités et interventions effectuées à d'autres échelles (district, province, et national).

La période couverte est de 2008 à 2015. La liste des organisations consultées est la suivante :

Asian Disaster Preparedness Centre	Département de la météorologie et de l'hydrologie
Care International	Oxfam
Caritas Luxembourg	Plan International
Child Fund	Programme Alimentaire Mondial
Croix-Rouge française	Programme des nations unies pour le développement
Croix-Rouge Laotienne	Save the Children
Département de gestion des catastrophes et du changement climatique	UNICEF
Département des affaires sociales	World Vision

Figure 85: *Organisations consultés pour l'étude*

Au total, les activités recensées ciblent 455 villages, dans 42 districts de 11 provinces. En termes de nombre total de bénéficiaires, cela correspond à environ 294 000 personnes. Ce recensement inclut principalement les projets qui se réclament explicitement du secteur de la RRC, et par conséquent, par les projets de développement qui intègrent certaines composantes liées à cette thématique. Ceci représente une limite, puisque la thématique de la RRC tend à être de plus en plus approchée de manière transversale, c'est-à-dire comme partie intégrante d'autre type d'interventions plus générales.

Afin de mesurer la pertinence des stratégies de ciblage du point de vue des besoins, j'ai donc superposé la localisation des projets avec de simples indicateurs tels que l'exposition aux aléas, la pauvreté, ou le niveau d'éducation.

La carte à la page suivante montre le résultat de la cartographie des villages cibles.

3. 3. Mesurer la vulnérabilité

3.3.1. Des difficultés de mesurer un concept multidimensionnel

Dans la littérature, le terme de vulnérabilité fait référence au degré auquel un système est incapable de gérer ou de s'adapter aux effets négatifs de chocs externes. Prise dans cette acception, la notion de vulnérabilité paraît donc particulièrement bien adaptée à la mesure des besoins en appui extérieur des communautés. Dans la perspective du ciblage géographique pour l'allocation des ressources pour la préparation aux catastrophes naturelles, la vulnérabilité s'impose donc comme un critère central, puisqu'elle définit le niveau de besoin spécifique des différents groupes par rapport au risque d'être affecté par un choc. Le consensus sur le lien entre vulnérabilité et besoins est bien établi dans la communauté épistémique de la gestion des catastrophes, et semblerait donc offrir un critère objectif pour le ciblage des interventions.

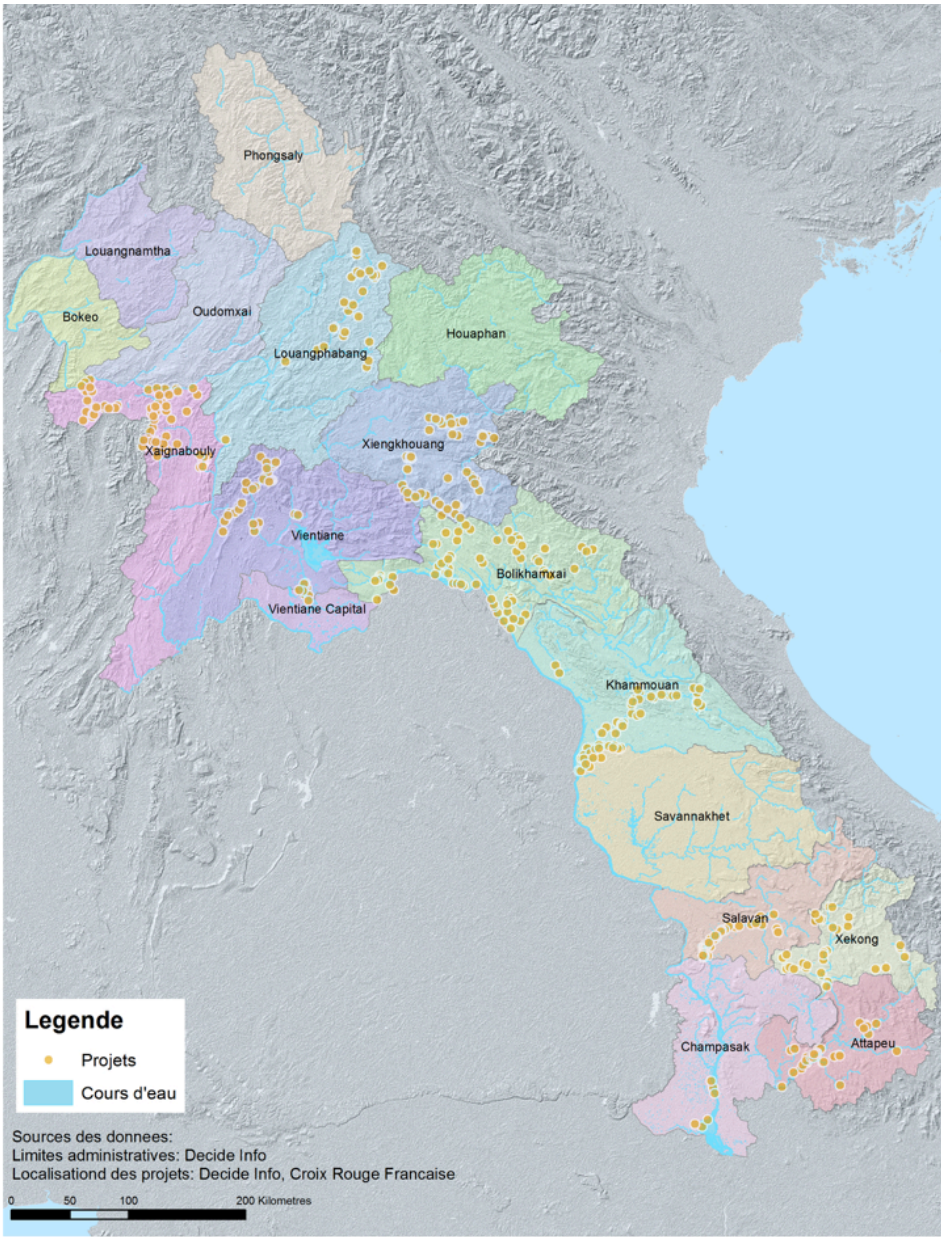


Figure 86: *Carte de la répartition spatiale des Projets RRC au Laos*

Néanmoins, la complexité des facteurs qui déterminent le niveau de vulnérabilité d'un groupe social ou d'un lieu est telle qu'elle rend extrêmement compliquée la définition d'indicateurs pour pouvoir l'évaluer, la mesurer et la comparer dans le temps et dans l'espace (Adger 2006 a ; Cutter 1996 ; Cutter et al. 2008).

Initialement issu des sciences des catastrophes naturelles et de la sécurité alimentaire, le concept n'a depuis cessé de gagner en popularité, en étant adopté

par d'autres disciplines et en s'intégrant dans le langage de tous les jours des praticiens du développement. Du fait de cette adoption généralisée et de son application à différentes thématiques, le terme est devenu de plus en plus générique, et il devient dès lors difficile d'en délimiter les contours ; c'est devenu mot-valise.

La plupart des modèles de vulnérabilité actuels mettent en perspective trois dimensions complémentaires, dont la terminologie peut varier, mais dont le contenu reste généralement très similaire : (i) l'exposition aux aléas ; (ii) la sensitivité (ou susceptibilité) (iii) et les capacités (Birkmann 2007). L'exposition détermine si — et dans quelle mesure — l'unité considérée peut être touchée par un aléa, du fait de sa localisation dans l'espace. Le concept de susceptibilité fait référence à toutes les caractéristiques ou états de l'unité en question qui peuvent potentiellement la fragiliser face à un aléa donné. Cela peut relever du structurel (ex : qualité du bâti), ou de caractéristiques socioéconomiques (ex. : niveau de pauvreté ou d'éducation). Enfin, à l'inverse, la dimension de capacité inclut tous les atouts, savoirs, compétences et les avoirs qui peuvent être utiles pour faire face aux aléas et palier aux différentes sources de fragilité. Malgré le consensus relatif quant au caractère multidimensionnel de la vulnérabilité et aux différentes dimensions à y inclure, il n'y a pas pour l'instant de consensus sur la manière de mesurer, de combiner, ni même de délimiter précisément ces trois dimensions dans un cadre unifié (Cutter et al. 2008). Cette absence de consensus s'explique par plusieurs raisons :

- Tout d'abord, la vulnérabilité d'un système est dynamique, en ce qu'elle résulte de l'évolution conjointe de flux biophysiques et de processus sociaux complexes qui façonnent les lieux (Vincent & Cull 2014). Nous l'avons largement abordé précédemment : les lieux sont dynamiques par nature. Dans les environnements à changement rapide comme au Laos, la compréhension des dynamiques inhérentes aux contextes spécifiques des lieux est un défi considérable. La conséquence de cette constante refabrication du lieu dans laquelle les dimensions telles que les habitus, les traditions, les niveaux d'acceptation du risque ont un rôle important (Cutter et al. 2008), la vulnérabilité des entités doit être réévaluée constamment (Vincent & Cull 2014) et informée de manière itérative par une compréhension approfondie des principaux moteurs du changement, et des proportions dans lesquelles les différents paramètres pris en comptent influent et interagissent sur l'état du système. Cela soulève la question de la capacité à fournir et analyser des données à jour en continu.
- Deuxièmement, la définition de la vulnérabilité varie grandement en fonction de l'échelle analysée (Cutter 1996 ; Stephen & Downing 2001 ; Vincent 2007 ; Lebel et al. 2011). Par échelle, nous entendons ici et l'unité d'analyse, et celle de l'action. La première est directement liée à l'échelle d'agrégation, et au fait notamment que les caractéristiques d'un contexte spécifique peuvent être floutées, voire même gommées par le processus de généralisation (O'Brien et al. 2004 ; Fekete 2011). Dans cette optique, la disponibilité de données désagrégées est d'une grande importance — et souvent un facteur limitant dans les pays les moins développés — pour appréhender la vulnérabilité à

différentes échelles. À l'inverse, la généralisation des éléments spécifiques des contextes locaux est également difficile du fait des propriétés émergentes et des singularités de chaque échelle des systèmes socioécologiques (Adger 2006b ; Berkes 2006 ; Gupta 2008).

- La vulnérabilité se définit également dans l'imbrication des échelles. Les communautés dépendent aussi des dynamiques, des relations et des réalités qui opèrent à d'autres échelles sociales ou environnementales : la vulnérabilité d'une communauté est par exemple en partie fonction des capacités de réponse des autorités nationales. Ou encore, l'exposition aux inondations est en partie fonction des dynamiques hydrographiques à l'échelle du bassin versant. Par conséquent, les analyses de vulnérabilité se doivent d'être sensibles à la question des liens interscalaires, et doivent être inscrites dans des cadres analytiques qui reconnaissent les reconnaissent explicitement. Or, les difficultés des analyses inter-échelles sont bien connues et documentées (Cash et al. 2006 ; Andersson & Ostrom 2008; Berkes 2008).
- La vulnérabilité est multidimensionnelle (Adger 2006b ; Vincent & Cull 2014) et donc complexe. Par conséquent, elle prête à des interprétations multiples, et potentiellement contradictoires. De plus, le nombre et la diversité de facteurs qui peuvent être intégrés dans la mesure de chacune des dimensions sont importants, et les liens entre eux peuvent être particulièrement complexes.
- Enfin, du fait de ce caractère multidimensionnel, la mesure de la vulnérabilité est confrontée à un besoin important en données et en information, qui, dans de nombreux contextes, font défaut.
- Du fait de ces nombreux défis, la quête d'un cadre analytique complet, unifié, et qui fasse consensus pour mesurer la vulnérabilité semble difficilement réalisable. Par conséquent, de nombreuses voix se sont élevées pour souligner les limites des indicateurs composites, et proposent des approches au cas par cas, définies par les besoins et les objectifs spécifiques de contexte de prise de décision (King & MacGregor 2000 ; Stephen & Downing 2001 ; Füssel & Klein 2006 ; Fekete 2011).

3.3.2. Mesurer la vulnérabilité des communautés du Laos

Contexte et difficultés

Avec la montée en popularité des outils d'évaluation de la vulnérabilité à l'échelle communautaire tant dans la recherche que dans les opérations des acteurs du développement, on constate deux tendances principales : d'un côté les méthodes qui reposent sur un usage intensif de données et d'information, souvent formulée sur la base d'un savoir expert avancé. De l'autre, des approches plus souples, inspirées des méthodologies à base communautaire, qui se veulent participatives et déductives. La première est généralement associée à la recherche ou à la définition des politiques nationales. La seconde est plutôt l'apanage des ONG et des organisations de la société civile, dans le cadre de projets concrets au niveau local.

Au Laos, la grande majorité des projets de RRC prennent la communauté comme échelle d'intervention privilégiée. La mesure de la vulnérabilité pourrait donc constituer un moyen efficace de répartir les ressources de manière équitable sur les 8634 villages que compte le pays. Mais il n'existe à ce jour aucune analyse de vulnérabilité qui puisse satisfaire aux exigences de qualité et de pertinence suffisantes pour s'imposer comme un critère objectif et incontournable des stratégies d'action.

L'absence de modes de mesure de la vulnérabilité peut être expliquée par trois raisons principales dans le contexte laotien :

1. La difficulté de parvenir à un consensus quant à la définition même de la vulnérabilité. Lorsque je travaillais sur le développement d'une méthodologie de mesure de la vulnérabilité des villages au Laos, nous avons entrepris de mettre en place une dynamique de consultation, qui consiste à développer les indicateurs avec un groupe d'experts de différentes organisations, afin d'améliorer l'acceptance des outils développés. Mais les débats étaient tels quant à l'acception du terme de vulnérabilité et de ses facteurs déterminants, que nous avons fini par abandonner l'idée d'un indice global et multidimensionnel qui puisse permettre de dresser une liste des villages les plus vulnérables. À la place, nous avons opté pour générer une batterie d'indicateurs unidimensionnels, que chacun peut ensuite combiner et pondérer selon ses propres besoins et objectifs ;
2. L'absence de données suffisamment précises sur les trois dimensions de la vulnérabilité, et en particulier sur l'exposition des villages aux aléas. Cette relative rareté des données de base limite grandement la validité des résultats des modèles de mesure à disposition, et invite donc à trouver des solutions alternatives.
3. L'absence d'outils adéquats pour mesurer la vulnérabilité de manière rigoureuse dans le secteur de la RRC en général, et ce bien au-delà du cas laotien : alors que les praticiens croulent sous les manuels, les boîtes à outils, les recommandations et directives pour la plupart des composantes des projets de RRC, il est étonnant de constater l'absence de tels référents pour les questions de ciblage et de mesure de la vulnérabilité.

Nous voyons donc bien à quel point la mesure objective de la vulnérabilité peut être difficile. C'est donc en connaissance de cause que je propose ici de formuler des indicateurs de vulnérabilités dans l'objectif d'appréhender la pertinence des stratégies de ciblage actuelles dans une perspective de besoin des populations.

Données, contraintes et méthodologie

Il existe deux approches principales à la sélection des indicateurs spécifiques pour les trois dimensions de la vulnérabilité (Vincent & Cull 2014) : la première méthode consiste à partir des données disponibles pour déterminer, sélectionner et éliminer les indicateurs en fonction de leur impact sur des proxys (souvent la mortalité). Dans la seconde méthode, la définition des indicateurs est guidée par la théorie. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'un des défis importants dans ce type d'exercice, en particulier lorsqu'ils sont menés dans des contextes de pays

en développement, est la rareté ou l'absence de certaines données essentielles. La méthode employée dans cette étude est donc principalement dictée par des considérations de faisabilités : elle doit être réalisable avec les données à disposition ; mais aussi, elle doit être abordable en termes de capacités techniques et financières . Malgré la relative rareté des données au Laos, par exemple dans le cas de l'exposition aux aléas, l'on y trouve d'autres types de données utiles et facilement accessibles, notamment dans les bases de données des recensements nationaux. L'exercice consiste donc ici à mettre ces données à contribution.

Conformément aux modèles les plus répandus dans la littérature, nous avons opté pour une analyse de vulnérabilité en trois dimensions, néanmoins définies de manière un peu différente à l'usage commun : 1) les paramètres environnementaux ; 2) les facteurs de vulnérabilité au niveau des ménages ; et 3) les paramètres institutionnels.

Pour chacune de ces dimensions, nous avons commencé en établissant un inventaire des variables communément utilisées dans la littérature académique, que nous avons ensuite comparé aux données disponibles au Laos, en particulier dans les recensements de la population et de l'habitat de 2005, et de l'agriculture de 2011. Sur la base d'un processus consultatif avec des experts du domaine, nous avons exclu ceux qui ne semblaient pas pertinents dans le contexte laotien, et ceux pour lesquels aucune donnée ne correspondait.

Ensuite, un effort de priorisation a été entrepris selon la même méthode, et de manière spécifique pour les trois aléas considérés : glissements de terrain, inondations, et sécheresse. Nous avons également créé des indicateurs à partir de variables disponibles, notamment à travers des calculs d'accessibilité aux sources d'eau potable ou aux infrastructures effectués grâce aux logiciels de SIG, ou des combinaisons de variables pour déterminer par exemple la proportion de ménages vivant dans des abris en matériaux fragiles. Enfin, pour chaque variable retenue, nous avons défini si elle influençait de manière positive ou négative sur la vulnérabilité des communautés.

L'étape suivante consiste à préparer les données. Du fait du grand nombre de variables retenues, et de leur hétérogénéité, nous avons opté pour une échelle de classification simple (pour les variables non binaires), en fonction de si la valeur pour la communauté se situe au-dessous, à égalité, ou au-dessus de la moyenne nationale. Ainsi, qu'une variable soit juste au-dessus de la moyenne nationale ou très au-dessus aura le même poids dans le calcul final ; ce qui, bien entendu, n'est pas sans poser de problème. Une variable peut donc avoir trois valeurs différentes : -1 ; 0 ou 1.

Une fois ce travail réalisé, nous avons combiné ces données de sources différentes dans un fichier unique, puis nous l'avons divisé en fonction des aléas et des dimensions. Toutes ces manipulations de données ont été réalisées à l'aide du logiciel STATA. Nous avons ensuite exporté ces données sous Excel (voir coopie d'écran à la page suivante), et ajouté des fonctions qui permettent à l'utilisateur de sélectionner ou pas, ou d'attribuer différents poids, aux différentes variables. Le résultat final défini par le choix des indicateurs et de leur poids respectif défini par l'utilisateur est calculé dans une colonne dédiée.

Enfin, nous avons ensuite lié ces tables de manière dynamique à une couche SIG (polygones) des villages. Ceci permet à l'utilisateur d'afficher chacune des variables de manière indépendante, ou de les combiner en un indicateur unique, défini par son choix de variables et de pondération.

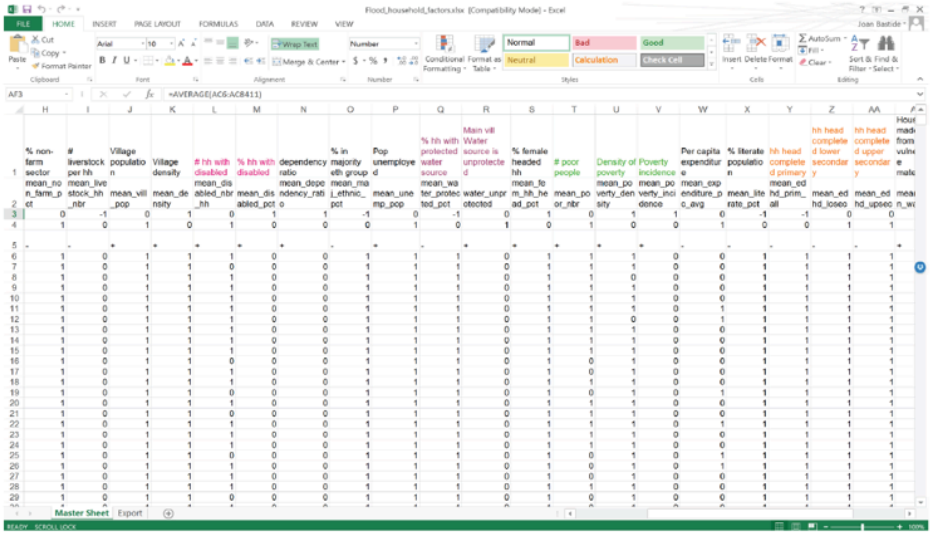


Figure 87: *Copie d'écran du fichier excel pour l'analyse de la vulnérabilité*

Explication des dimensions

Au départ, nous avons adopté les dimensions telles que présentées dans la littérature, avec la liste des variables ci-dessous :

Dimension 1 : Exposition aux aléas

- Sévérité
- Fréquence
- Type

Dimension 2 : Sensitivité

- Caractéristiques démographiques (genre, populations vulnérables, densité de population, ethnicité, taille des ménages, etc.)
- Moyens de subsistance
- Accès aux soins
- Accès à l'eau potable
- Utilisation du sol
- Qualité du bâti
- Niveau d'éducation
- Village relocalisé

Dimension 3 : Capacités d'adaptation

- Accès aux ressources (ex. : foncier)
- Caractéristiques démographiques
- Éducation (accès aux infrastructures, niveau d'éducation, etc.)
- Connectivité (accès aux infrastructures, notamment de transport)
- Économie (nombre de sources de revenus, type de plantations, type d'emploi, etc.)
- Finances personnelles (accès aux crédits)
- Conditions environnementales

Le problème majeur de cette classification initiale est la redondance de certaines variables, qui sont incluses dans plus d'une dimension, et qui peuvent même, dans certains cas, peser négativement sur la vulnérabilité dans une dimension, et positivement dans l'autre. Nous avons donc au final adopté une démarche alternative, en développant une classification sur la base de : la vulnérabilité biophysique ; la vulnérabilité au niveau des ménages ; et la vulnérabilité institutionnelle. La première comprend les facteurs environnementaux liés à la localisation de la communauté : l'exposition aux différents aléas, mais également des facteurs aggravants tels que la pluviométrie, l'altitude, ou les températures dans le cas de la sécheresse. De plus, cette classification présente l'avantage, en plus de prioriser les villages selon le niveau de besoin, d'indiquer de manière plus claire le type de support qui peut être apporté dans le cadre d'un projet RRC. Par exemple, un projet visant un village avec une forte vulnérabilité dans la troisième dimension pourra porter davantage d'attention aux aspects institutionnels, et donc travailler sur les infrastructures et l'organisation communautaire.

La première comprend les facteurs environnementaux liés à la localisation de la communauté : l'exposition aux différents aléas, mais également des facteurs aggravants tels que la pluviométrie, l'altitude, ou les températures dans le cas de la sécheresse.

La seconde prend en compte les caractéristiques sociales et économiques des individus et des ménages susceptibles de les rendre plus vulnérables face à un choc. Elle comprend donc des informations relatives aux nombres (population du village, densité, taille des ménages) ; à la présence de populations plus vulnérables (personnes porteuses de handicaps, personnes âgées, enfants en bas âge, foyers monoparentaux). Elle inclut également des données sur les modes et moyens de subsistance, par exemple la part de la population impliquée dans les activités agricoles, ou le taux de chômage. Nous avons également inclus des mesures de diversité des activités économiques, de pauvreté, de niveau d'éducation, ou encore d'accès à l'eau et à l'hygiène. Enfin, le dernier aspect concerne les variables relatives à la qualité du bâti.

Pour la troisième dimension, nous avons recensé les indicateurs spécifiques à l'échelle cette fois du village, susceptibles d'affecter les capacités des communautés à absorber et à répondre les chocs extérieurs. Cette dimension inclut des indicateurs de connectivité et d'accès, notamment aux infrastructures, aux services administratifs, de santé et d'éducation, aux réseaux de transport, ainsi que la connexion aux réseaux d'eau et d'électricité. Elle inclut également la di-

versité agricole, et la présence de facilités villageoises, telles que les services de crédit ou les marchés permanents. Enfin, elle indique également la présence de personnel formé, et si le village a d'ores et déjà bénéficié de projets RRC. Auquel cas, l'on peut s'attendre à ce que village dispose d'équipes d'urgence, de kits de premiers soins, de plans de contingences et d'évacuations, et qu'il a mis en place des mesures de protection contre les aléas.

Justification de l'approche pas la moyenne

La complexité et le caractère multidimensionnel de la vulnérabilité la rendent particulièrement difficile à mesurer de manière quantitative. De ce fait, dans une perspective de priorisation de l'action publique, il paraît plus réaliste de se baser sur une approche comparative, qui situe les communautés non pas sur une échelle absolue de la vulnérabilité, mais en fonction de leur position relative par rapport à la moyenne nationale.

À part pour les variables binaires (ex. : présence d'un centre de santé dans la communauté), nous avons procédé en quatre étapes pour chaque indicateur : nous avons tout d'abord calculé une moyenne nationale. Ensuite, nous avons dérivé une variable qui indique si chaque village se situe en dessous ou au-dessus de la moyenne nationale. Ensuite, nous avons codé la variable afin que la valeur « 1 » indique si le village est au-dessus, et « 0 » s'il est en dessous de la moyenne nationale. La même opération a été réalisée sur le log de chaque indicateur pour aider dans les cas où la distribution des valeurs rend la moyenne moins pertinente. Enfin, nous avons analysé les différentes variables afin de déterminer si elles généraient un effet positif ou négatif sur la vulnérabilité des villages. À partir de là, nous pouvons faire la somme de l'ensemble des variables et la diviser par le nombre de variables incluses, et obtenir ainsi pour chaque village un score de vulnérabilité situé entre -1 et 1 (1 indiquant la plus haute vulnérabilité).

Cette méthode présente l'avantage d'être relativement facile à déployer. Par contre, le défaut principal est qu'elle ne laisse guère de place à la nuance. L'impact d'une variable sur le score global sera le même pour un village situé juste au-dessus de la moyenne que pour un autre qui est largement au-dessus. Enfin, la seconde limite majeure de l'approche est que toutes les variables ont un poids égal dans le calcul du score final. Ceci peut être modifié annuellement par l'utilisateur dans le fichier Excel en attribuant différents poids pour chaque variable. Mais comme nous l'avons vu, il n'existe pas de choix idéal pour un système pondération, et quelque soit l'approche adoptée, elle aura d'importantes limites.

Résultats

Sur la base de l'inventaire des communautés d'intervention, nous effectuons ici une analyse contextuelle qui vise à identifier le niveau de corrélation entre différentes mesures de vulnérabilité er ciblage géographique. Dans un premier temps, je compare la répartition spatiale à des indicateurs simples et monodimensionnels, tels que le niveau de pauvreté ou d'accessibilité. Je fais ensuite appel aux indicateurs plus complexes qui résultent de notre méthodologie de mesure des trois différentes dimensions de la vulnérabilité.

Brève analyse des contextes d'intervention

Les diagrammes suivants synthétisent l'analyse de différentes variables constituantes des contextes de développement des zones d'intervention. Cette brève analyse permet de caractériser les villages types dans lesquels les projets sont mis en œuvre. Nous nous intéressons donc ici à la taille de la population des villages, à leur localisation géographique en termes d'opposition plaine-montagne et d'accessibilité, et à leur composition ethnique.

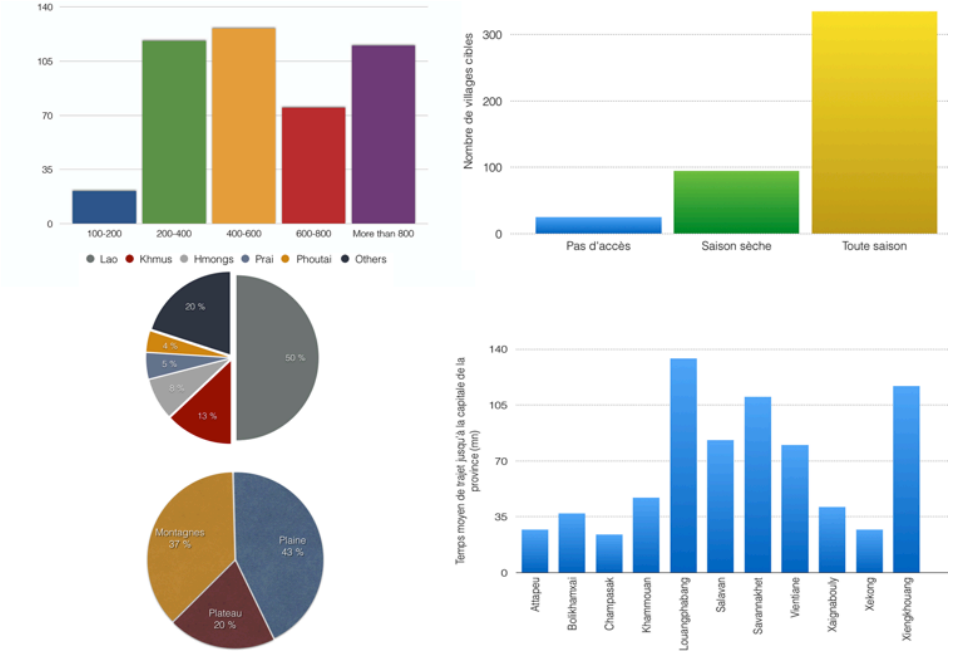


Figure 88: *Synthèse des contextes d'intervention des projets RRC au Laos*

La taille des communautés me semble être un élément important à prendre en compte pour l'analyse de la pertinence des approches déclinées sur le terrain. En effet, les modèles d'action adoptés par la plupart des organismes internationaux sont calibrés plutôt pour contextes de villages ruraux, de taille modeste, que pour des bourgades ou des villes bien connectées (UNISDR, 2014). Dès lors que la taille et la composition des communautés en termes d'homogénéité dépassent un certain niveau, les approches participatives à base communautaire classiques atteignent leur limite. L'idée d'une communauté soudée, homogène partageant une histoire et un avenir commun ne représente pas la réalité. Dans notre cas, à peine 5 % des villages ciblés ont une population inférieure à 200 individus, alors que 45 % des villages dépassent les 600 habitants, et sont donc assimilables à de petites bourgades. Dès lors, il est probable que l'on commence à s'éloigner de l'échelle communautaire pour laquelle les présupposés de solidarité et d'unité généralement associés dans les méthodologies d'action du secteur sont potentiellement pertinents. Sur les 455 lieux ciblés, il est également intéressant de noter que 55 sont des villages qui ont été relocalisés depuis 2000. Dans le contexte laotien, la relocalisation des populations implique souvent la fusion de plusieurs

villages en un même lieu. Dans ce cas, le village et la communauté ne sont pas des synonymes. Les différents villages doivent apprendre à vivre ensemble, avant de pouvoir recréer une communauté.

Comme nous l'avons vu précédemment, la localisation des populations sur le gradient altitudinal et l'appartenance ethnique sont des éléments majeurs de différenciation des conditions socioéconomiques et des modes de vie de populations. Ici, la moitié des villages ciblés sont majoritairement peuplés par les Lao Loum. Les autres groupes ethniques les plus représentés sont les Khmus, les Hmongs, les Prai et les Phoutai. Les autres groupes se partagent 20 % des interventions. Enfin, 63 % sont des villages de plaine ou de plateau, alors que 37 % se situent dans les zones montagneuses, mais majoritairement les plus accessibles.

Dans le cas de catastrophes naturelles, l'accès au village peut être un élément déterminant de l'ampleur de l'impact. Il définit notamment la possibilité pour acteurs extérieurs d'approvisionner les victimes en soin ou en vivres. Il définit également les possibilités pour les victimes d'accéder aux centres de soins ou aux abris d'urgence. Par conséquent, l'on pourrait s'attendre à ce que les villages les moins accessibles soient considérés comme plus vulnérables, et donc privilégiés par les interventions. Or, c'est bien le contraire dans la réalité, avec 74 % villages ciblés qui bénéficient d'un accès par la route toute l'année, et qui sont situés à moins de deux heures de trajet de la capitale provinciale. Seuls 4 % des villages cibles ne sont pas accessibles par la route.

Avec l'acceptation croissante d'une approche multidimensionnelle de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, le lien avec la pauvreté est largement admis dans la littérature. Le manque de moyen ne se traduit en effet souvent pas la difficulté à rebondir après avoir été sujet à un choc majeur : manque de moyen pour renouveler les intrants nécessaires à la production ; incapacité à subvenir aux besoins de soins de santé ; insécurité alimentaire, sont autant d'exemples concrets des difficultés rencontrées lorsque la pauvreté s'ajoute à l'impact des aléas.

Comme le montre la carte à la page suivante, l'analyse du cas laotien que la pauvreté ne constitue pas un critère dominant de ciblage. Au niveau national, toutes les zones de montagne du Sud-est, qui sont les plus isolées et les plus pauvres du pays, ne bénéficient d'aucune intervention, alors que les zones de plaine fluviale, au niveau de vie nettement supérieur, concentrent la majorité des efforts. En désagrégeant l'analyse à la moyenne provinciale, l'on s'aperçoit que plus de 50 % des villages cibles font partie de la moitié la plus favorisée de leurs provinces respectives. Dans la province de Vientiane seuls 2 des 50 villages les plus pauvres sont ciblés. Aucun dans la province de Salavan.

Le niveau d'éducation est également souvent pris en compte dans la mesure de la vulnérabilité. Les données utilisées ici comme proxy du niveau d'éducation sont relatives au taux d'alphabétisation. Cet indicateur semble d'ailleurs mieux intégré que les précédents dans les stratégies de ciblage, puisque 65 % villages ciblés sont situés en dessous de la moyenne de leurs provinces respectives. Il est néanmoins important de noter que cet indicateur est limité dans sa portée, en particulier en ce qu'il n'inclut pas l'importance des savoirs traditionnels, qui, en particulier dans les communautés de montagne, ont permis aux populations

de développer des ensembles de pratiques leur permettant de gérer les changements de leurs environnements et les évènements extrêmes.

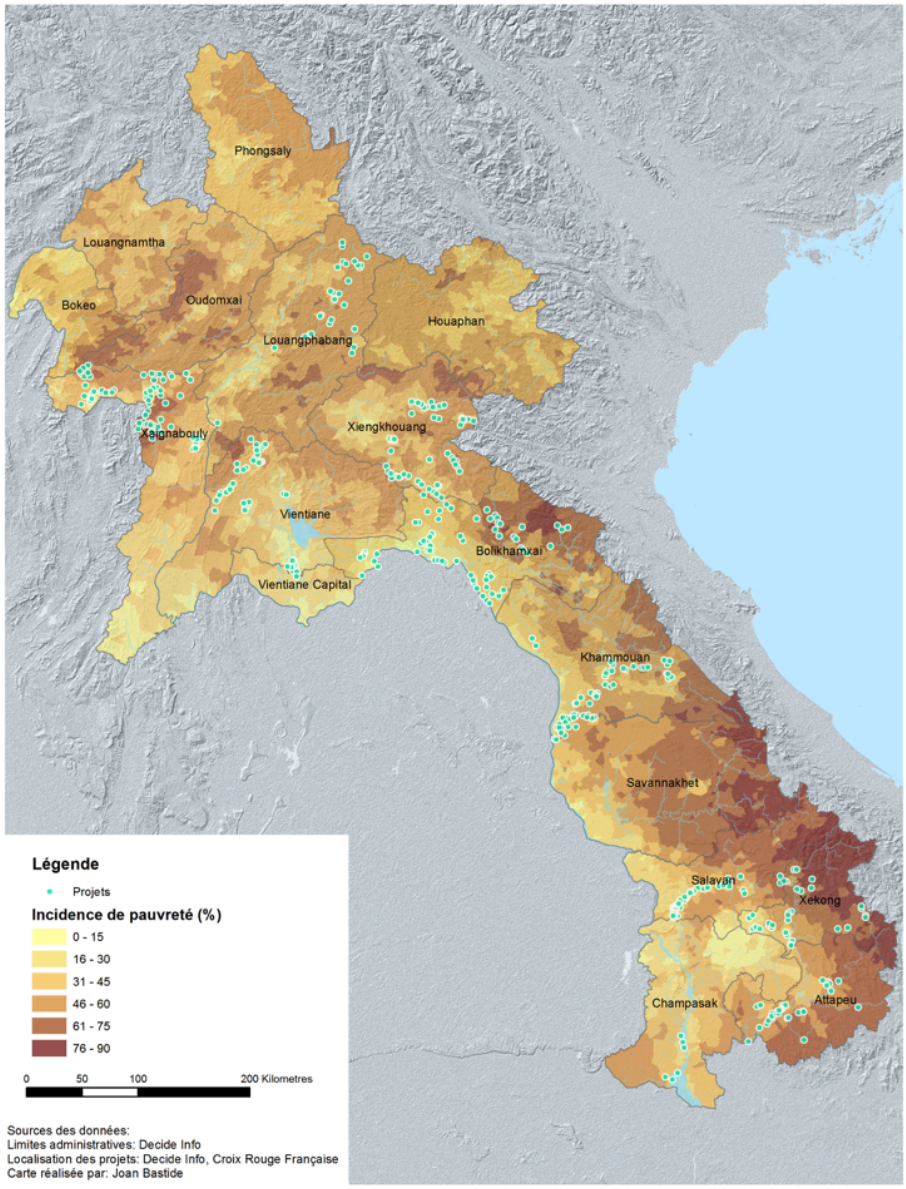


Figure 89: *Carte du ciblage géographique des projets RRC et et de la pauvreté des villages*

Prises de manière isolée, ces différentes variables ne permettent pas d'identifier de logique de ciblage généralisée qui sous-tende les stratégies spatiales des acteurs du secteur. La moitié, voire plus, des interventions est localisée dans des zones aisément accessibles, pas nécessairement les plus exposées aux dif-

férents aléas, peuplés par les ethnies majoritaires, et éloignées des poches de grande pauvreté.

Analyse multidimensionnelle de la vulnérabilité

Exposition aux aléas

Bien que les professionnels du secteur s'accordent à dire qu'une définition des besoins de prévention de catastrophe basée exclusivement sur l'exposition aux aléas est incomplète, il n'en demeure pas moins qu'elle reste l'un des critères majeurs à considérer. En effet, en l'absence d'une telle exposition, les autres critères n'ont aucun impact.

Il n'existe pas de cartes précises des risques de catastrophes naturelles au Laos. La seule tentative de cartographie des risques à l'échelle nationale à ce jour est l'œuvre du centre asiatique pour la préparation aux catastrophes (ADPC 2010). Cet atlas national propose des cartes des principaux aléas, notamment les risques sismiques, tempêtes, inondations, et sécheresses. Mais la résolution spatiale limitée des analyses et les méthodes de traitement de données, qui reposent en grande partie sur des modèles approximatifs, rendent les résultats inexploitables pour la mesure des risques au niveau des ménages ou des villages.

Dans ce contexte de rareté des données, je me suis basé sur les résultats du recensement agricole national de 2011. Dans cette base de données, l'exposition de chaque village aux glissements de terrain, inondations, et sécheresse est renseignée de deux manières différentes : 1) si le village a été affecté dans le passé (oui/on) ; 2) si le village a été affecté au cours des trois années précédentes (oui/non). Ces données binaires ne donnent donc aucune information quant à la fréquence, à l'intensité ou à l'impact des dits évènements. De plus, les modalités de collectes comportent certaines lacunes, qui en limitent l'usage. Notamment, aucune définition claire des différents aléas recensés n'a été communiquée aux énumérateurs, laissant de ce fait place à différentes interprétations des concepts de sécheresse, ou même d'inondations. Mais si ces données présentent clairement des lacunes, elles fournissent la source d'information la plus complète à ce jour pour le pays.

J'ai donc ici comparé la localisation des villages ciblés à leur exposition aux divers aléas inclus dans le recensement agricole (cf. graphiques à la page suivante). Il en ressort d'une part que, d'après les données à disposition, l'aléa le plus présent dans les villages ciblés est celui de la sécheresse, avec plus de 60 % des villages concernés. Environ la moitié des villages est sujette aux inondations. La proportion des villages exposés aux glissements de terrain est inférieure à 20 %. Plus étonnant, il s'avère que près de 20 % des villages semblent ne jamais avoir été affectés par l'un des aléas recensés dans la base de données.

Les sécheresses appellent des types de réponses très différents des autres aléas tels que les inondations, les tempêtes, ou les tremblements de terre, qui s'inscrivent dans des situations d'urgence. Lutter contre la sécheresse est une activité qui relève davantage du secteur de l'appui aux moyens de subsistance que de la réponse aux urgences. Pourtant, la plupart des projets RRC se concentrent plutôt sur les aléas qui engendrent des situations d'urgence, laissant les activités de types développement agricole à d'autres secteurs d'intervention. Il est donc

surprenant de constater que la sécheresse constitue l'aléa représenté avec la plus grande occurrence dans les villages ciblés par les acteurs du secteur.

L'analyse effectuée ici suggère également que 38 % des interventions ciblent explicitement les villages qui sont exposés à plus d'un type d'aléa. Le caractère multialéa de l'exposition n'est donc pas un critère majoritaire, mais reste tout de même significatif.

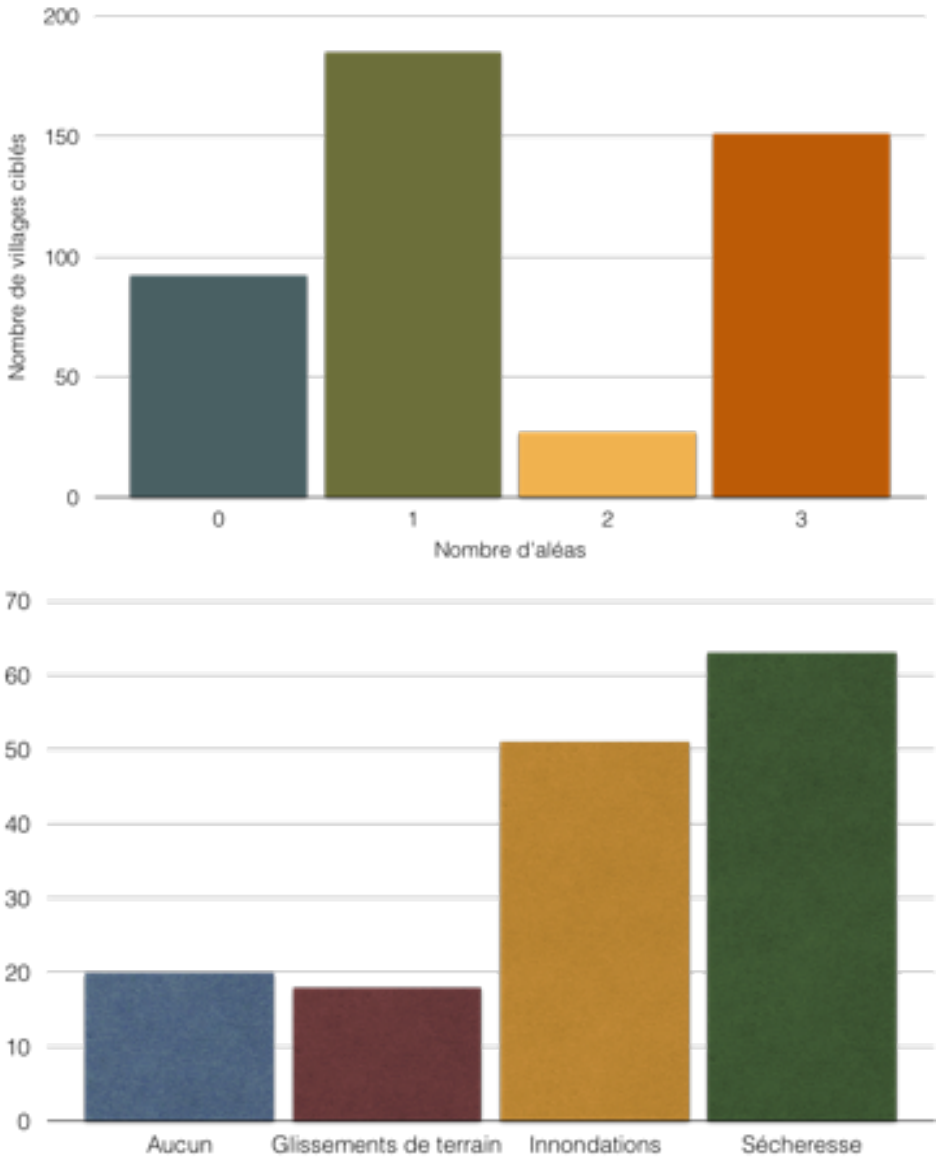


Figure 90: *Exposition aux aléas des villages cibles (MAF, 2015)*

En termes géographiques, la carte suivante montre tout d'abord que toutes les régions du nord sont exclues de ce secteur d'intervention, à l'exception de Luang Prabang et Xaignabouly ; alors même que de nombreux villages sont affectés par des aléas. Les villages exposés à trois aléas différents y sont en effet nombreux. À l'opposé, certaines provinces du centre semblent moins exposées, mais reçoivent pourtant un soutien important. Toutes les provinces du Laos contiennent des villages exposés, mais seules 11 d'entre elles sont visées par des interventions. Enfin, la plupart des villages ciblés est concentrée aux abords des cours d'eau, ce qui indique a priori que les interventions tendent à se focaliser majoritairement sur la problématique des inondations fluviales, y compris dans des villages qui n'ont pas d'historique de crues.

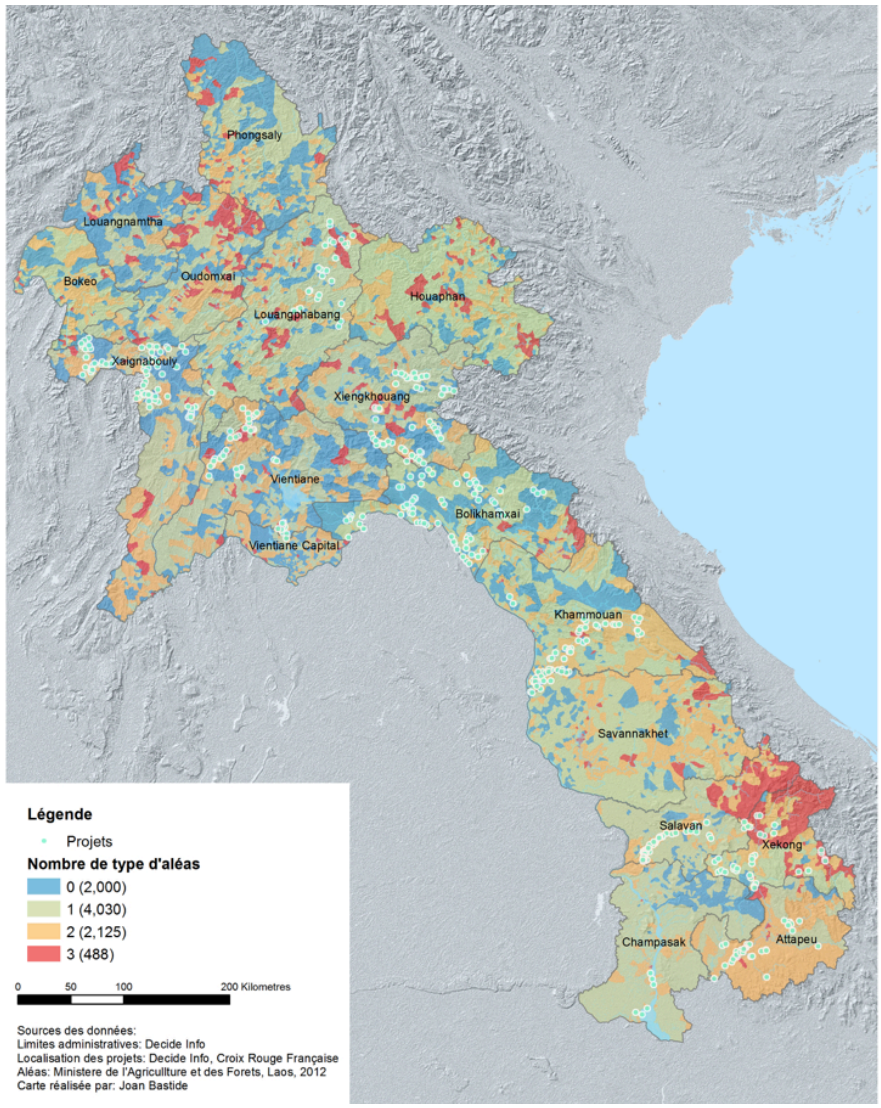


Figure 91: *Carte du nombre de différents types d'aléas affectant les villages*

Les schémas de ciblage varient considérablement selon les différentes provinces du pays en termes d'exposition aux aléas (Fig suivante). Par exemple, les villages cibles des provinces de Bolikhamxai et de Xaignabouly ont des taux d'exposition relativement bas par rapport à Attapeu, Khammouan ou Salavan, qui sont les provinces où le ciblage paraît le plus pertinent du point de vue de la prévalence des risques. La part relative des différents aléas diffère également considérablement. Ainsi, les villages des provinces de Xiang Khouang et Luang Prabang ont des taux d'exposition aux sécheresses relativement élevés, mais les autres aléas, qui constituent généralement le cœur des projets RRC, apparaissent avec une incidence très faible.

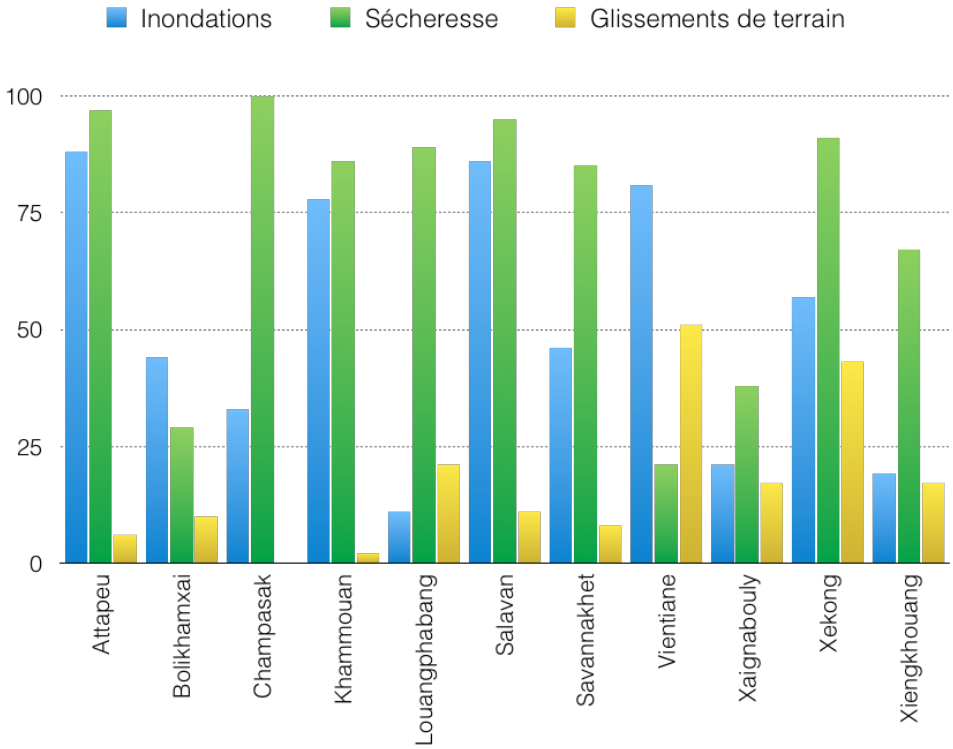


Figure 92: *Niveau d'exposition aux différents aléas par province*

Vulnérabilité des ménages et institutionnelle

Pour cette analyse, j'ai inclus l'ensemble des variables sélectionnées, et ne leur ai pas attribué de pondération différenciée. J'ai également tenté différents paramétrages, mais ils ne seront pas tous décrits en détail ici, les résultats étant dans l'ensemble comparables.

Comme nous l'avons explicité précédemment, ce ne sont pas les valeurs absolues de la vulnérabilité qui sont les plus importantes, mais plutôt la position relative de chaque village par rapport aux autres. Pour cette analyse, j'ai donc classé les villages par quartiles. Le quartile 1 correspond aux villages les moins vulnérables, et le 4 aux plus.

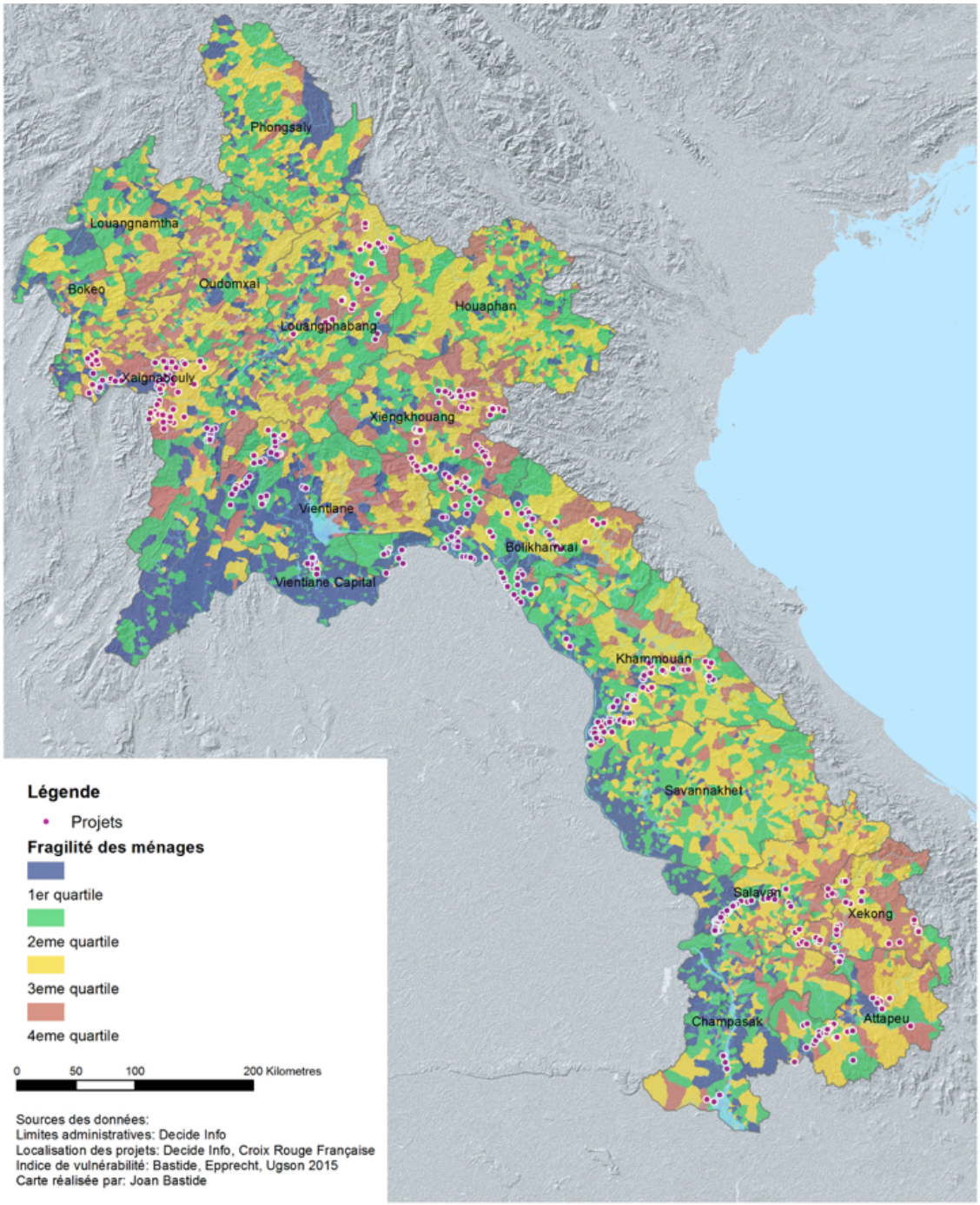


Figure 93: *Carte de la répartition géographique des projets par rapport à la vulnérabilité des ménages*

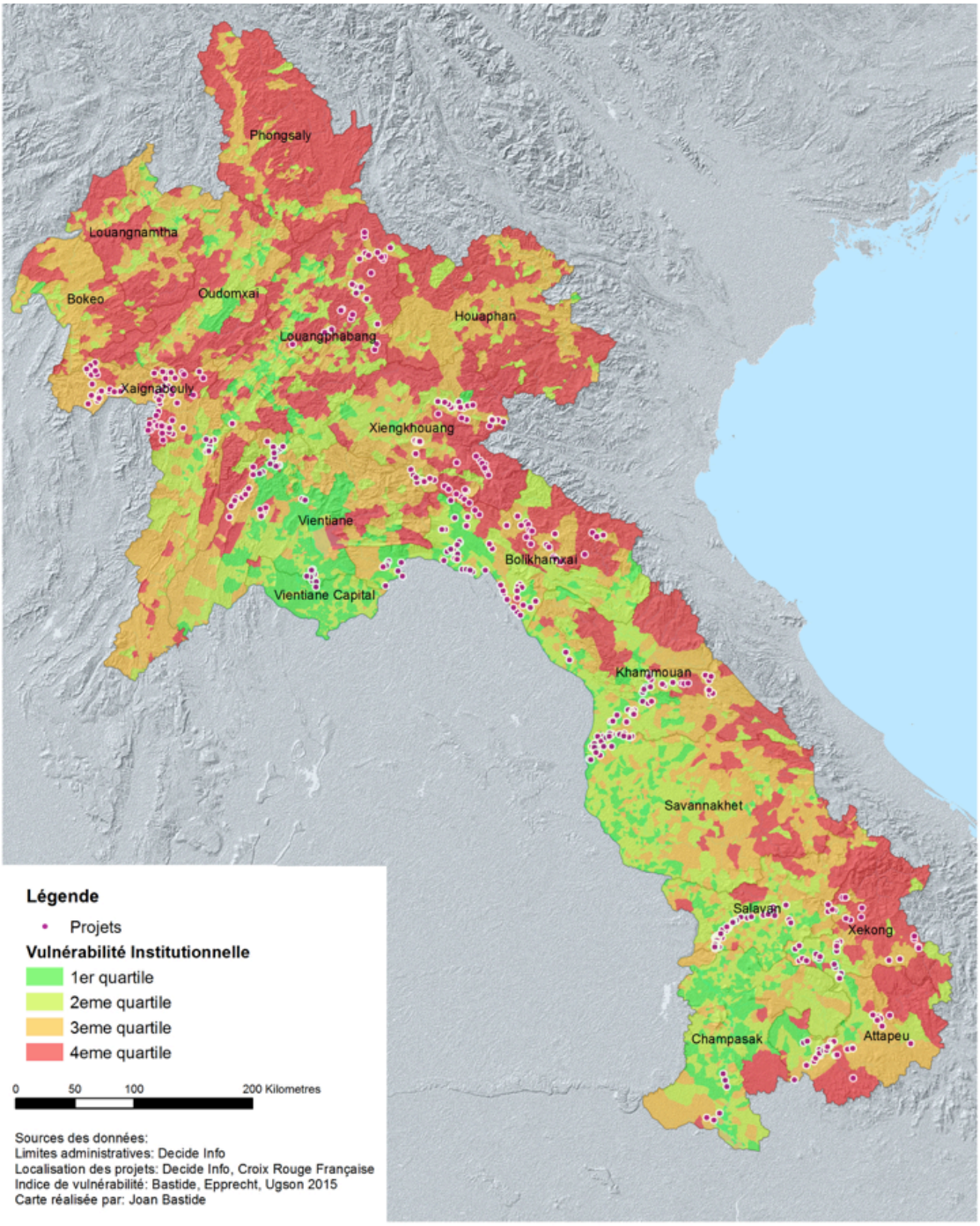


Figure 94: *Carte de la répartition géographique des projets par rapport à la vulnérabilité institutionnelle*

La géographie de cette forme de vulnérabilité semble étroitement liée à l'opposition montagne-plaine. En effet, les zones de plaines fluviales sont associées principalement à des taux de score de vulnérabilité les plaçant dans les quartiles 1 et 2. À l'opposé, c'est dans les zones de montagnes que l'on retrouve la plus forte concentration de villages situés dans le 4e quartile. On observe cette même dichotomie géographique au niveau du calcul de la vulnérabilité institutionnelle. Le nombre total de villages qui cumulent les vulnérabilités maximales dans les deux dimensions (quartile 4) est de seulement 7 %, et de 31 % pour les quartiles 3 et 4 cumulés.

Les 514 villages les plus vulnérables (situés dans le quartile 2 pour les deux dimensions) présentent des caractéristiques communes : majoritaires peuplés par les groupes ethniques minoritaires (seuls 3,8 % de ces villages sont majoritairement lao) ; à 97 % situés dans les zones de montagne, et pour moitié accessible par route qu'en saison sèche ou jamais. Les provinces de Luang Prabang, Houapan, Xiengkhouang et Oudomxai sont celles qui concentrent le plus grand nombre de villages de cette catégorie.

Selon nos données, 30 villages sur ces 514 plus vulnérables sont ciblés par des interventions RRC. Si l'on regarde pour chacune des deux dimensions, l'on constate que 89 villages d'intervention se situent dans le dernier quartile de la vulnérabilité institutionnelle, et 82 dans celle des ménages. À l'inverse, 60 % des lieux ciblés sont situés simultanément dans les deux quartiles inférieurs des deux dimensions étudiées.

Ces analyses de la répartition géographique des projets ne permettent pas d'identifier de logique de ciblage qui soit basée sur des critères spécifiques et récurrents. Les corrélations entre concentration de projets et la quasi-totalité des variables ou des indicateurs composites que nous avons mobilisés ici sont généralement faibles, voire inexistantes. Il n'y a donc aucun signe que les acteurs du secteur favorisent les communautés bénéficiaires en fonction de ces critères. Afin de mieux comprendre les raisons de cet état de fait, nous allons à présent nous intéresser à la manière dont les projets de RRC sont conçus et mis en œuvre, sur la base d'une série d'entretiens qualitatifs et de participation active à certains projets au Laos principalement, mais aussi ailleurs.

4. Formulation d'un projet de RRC au Laos

Cette dernière section relève d'une toute autre approche analytique que les précédentes. C'est à partir d'un point de vue explicitement empirique de la pratique que je l'aborde. J'y analyse en effet le processus de conception d'un projet de réduction des risques de catastrophes (RRC) pour lequel j'ai été engagé en consultant indépendant. À travers cet exemple concret d'une pratique centrale des métiers du développement, j'illustre l'influence qu'exercent les composantes du système de l'aide sur les actions individuelles (personnes ou organisations), et, par ceci, l'impact qu'elles ont sur les pratiques concrètes sur le terrain. Plus spécifiquement, je démontre à quel point la forme du produit final (la proposition de projet) résulte d'un jonglage permanent entre différents niveaux de contraintes qui proviennent : des différents acteurs de l'octangle relationnel, y compris du contractant lui-même ; des normes et paradigmes en vigueur (le cadre régulateur) ; et de la réalité des contextes locaux. Ce faisant, j'aborde la question des déterminants et des résultats du ciblage géographique des interventions ; le poids des normes du gestionnariat sur la mise en œuvre des opérations ; le rôle des échelles dans les stratégies des acteurs ; la question de l'imprédictibilité de l'aide ; et, finalement, le rôle central du consultant dans la circulation et la maintenance des paradigmes. Je montre ainsi à quel point l'influence qu'exerce cet ensemble de contraintes produit inévitablement des frictions entre les logiques d'intervention, les principes d'efficacité et les besoins réels, et de ce fait, ne peut qu'aboutir à des interventions mal calibrées.

En me focalisant sur l'expérience vécue, je m'éloigne certes de la montée en généralité indispensable à ce type de recherche, mais en retour, j'accède à une résolution plus fine qui me permet d'aborder les problématiques du quotidien de la pratique du développement, et de questionner les outils et les modèles déployés sous cet éclairage.

Du fait des clauses de confidentialité incluses dans mes contrats de consultant et de la déontologie que j'ai cru bon d'adopter tout au long de la restitution des résultats de cette recherche par respect pour les personnes qui ont accordé de leur temps, le nom des organisations, des bailleurs de fonds et des individus est codé.

Cette brève étude de cas vise à mettre en lumière certaines contraintes qui pèsent sur les organismes de développement aux moments de la conception et de la mise en œuvre de leurs stratégies d'intervention. Pour ce faire, nous nous pencherons sur une expérience de rédaction d'une proposition de projet soumise à l'Union européenne par un consortium d'ONG internationales. Nous suivrons donc l'histoire de ce projet, de sa genèse à sa conclusion, pour en tirer des conclusions qui nous permettent de mieux comprendre d'une part les stratégies de ciblage, et d'autre part, les difficultés inhérentes à l'exercice d'adaptation des approches aux réalités contextuelles.

Cette étude de cas est en partie analysée de l'intérieur, et s'inscrit donc au moins partiellement dans mon approche de participation observante. J'ai en effet été engagé comme consultant pour établir le diagnostic initial, et rédiger la proposition de projet en conséquence. J'ai ensuite eu un rôle de conseiller pour le démarrage du projet, puis ai été charg de la coordination de deux composantes spécifiques,

à travers mon emploi avec le CDE, lui aussi partenaire de ce projet. Pour certains éléments, je me permets également quelques digressions en mobilisant mon expérience de projets similaires, financés par les mêmes mécanismes, au cours de mes années caribéennes. En plus de l'expérience principale décrite dans ce chapitre, j'ai en effet eu l'occasion de coordonner moi même directement deux, et de participer au montage de trois projets de ce type (même secteur et même bailleur de fonds). Du poids des contraintes du système de l'aide

Le mécanisme de financement de l'Union européenne pour ce projet passe par la Commission d'aide humanitaire et de protection civile (ECHO), considérée comme le plus important bailleur de fonds du monde, en termes de volume financier. Le mandat d'ECHO est axé sur la réponse aux catastrophes naturelles et aux crises humanitaires. C'est donc un bailleur d'urgence plus que de développement. Les projets de développement de l'Union européenne passent par d'autres structures. Dans le contexte de changement paradigmatique de la gestion des catastrophes évoqué en introduction, ECHO a mis en place un mécanisme de financement intitulé DIPECHO, dédié aux programmes de préparation aux catastrophes naturelles, principalement à base communautaire. DIPECHO fait figure de pionnier dans le secteur, en étant le premier mécanisme de financement explicitement dédié à la thématique du RRC. Bien qu'elle constitue une partie nettement minoritaire du portfolio d'ECHO, DIPECHO encore aujourd'hui l'un des mécanismes de financement le plus repondu dans le secteur de la RRC au niveau mondial. Tout financement de l'aide s'inscrit dans un ensemble de règles et de régulations plus ou moins explicites, qui contraignent les prétendants aux financements à y obéir.

4. 1. Contraintes temporelles

En opérant sous l'autorité d'ECHO, DIPECHO tombe sous les régulations européennes de l'action humanitaire d'urgence. Cette régulation limite la durée des actions à 18 mois, période après laquelle on estime être sorti de la période d'urgence à proprement parler, et délai à partir duquel on s'attend à ce que les organismes et mécanismes de financement pour le développement prennent le relais.

Or, si l'on observe bien, les projets DIPECHO ne correspondent pas à cette définition de l'urgence. Ils s'attaquent en amont à tous les éléments sociaux, géographiques et institutionnels qui peuvent avoir un impact sur la vulnérabilité des populations vis-à-vis de différents aléas naturels susceptibles de les affecter. Ce type de projet peut donc inclure de la construction d'infrastructures, de l'appui institutionnel, de la sensibilisation des populations, de la formation d'équipes de réponse à l'urgence, etc. Or, ce sont des activités chronophages, qui s'inscrivent dans une temporalité qui ne peut-être celle de l'urgence. Les changements de comportement, la formation, la mise en place de systèmes sont autant d'activités qui doivent s'inscrire au moins sur du moyen terme.

De plus, dans le contexte spécifique du secteur de la gestion des risques de catastrophe, la tendance actuelle est à l'intégration des logiques d'action dans le développement plus général (mainstreaming). L'émergence du terme de résilience, nouveau buzzword dans le secteur, rétablit le lien entre la vulnérabilité propre aux aléas naturels, et celle plus générale liée aux moyens de subsistance.

Ainsi, tout programme de prévention des risques doit désormais intégrer pleinement la notion de résilience. Nous sommes donc là dans une entreprise de développement au sens strict. Dans ce contexte, la durée imposée de dix-huit mois n'en est que plus absurde.

4. 2. Contraintes thématiques et opérationnelles

Toute activité financée par DIPECHO doit être liée à la réduction des risques de catastrophes pour être éligible. De ce fait, la RRC est considérée comme une activité à part entière, qui peut être entreprise de manière indépendante. En plus de cet impératif thématique, DIPECHO est porteur d'un modèle d'action bien établi, qui préconise le recours à certaines activités standardisées, et qui rend les propositions qui s'en écartent difficiles à faire passer.

En termes opérationnels, les financements DIPECHO imposent également une échelle d'intervention : celle de la communauté. Ainsi, tout projet DIPECHO doit contenir des activités communautaires, et, de préférence, faire en sorte qu'elles soient majoritaires.

Le modèle de financement impose donc d'emblée certains facteurs déterminants sur la nature des propositions de projets qu'il est possible de soumettre : un impératif thématique, celui de la réduction des risques de catastrophes au sens strict ; un impératif opérationnel, celui de la durée de 18 mois ; un impératif sémantique et conceptuel, celui de faire appel au vocabulaire et champ lexical des approches communautaires, de la participation, et de la résilience ; et un impératif plus global des liens de l'intervention avec le développement local.

Dans le cas de l'appel d'offre dont il est question ici, les contraintes thématiques et opérationnelles sont spécifiées dans le document intitulé Humanitarian Implementation Plan 2014-2015. Bien que régionaux dans leur portée, les appels d'offres indiquent des stratégies spécifiques aux différents pays couverts. Les priorités fixées pour le pays étaient les suivantes: "Engagement and coverage of Disaster Risk Reduction at community level need to be increased in Myanmar/ Burma and Lao PDR through Community based disaster risk reduction, and more disaster risk reductions actions are needed at national level" (DIPECHO 2014, p3). En termes d'activités, la liste suivante, certes non contraignante, est également fournie par le bailleur :

1. *Local disaster management components, targeting local actors in disaster prone areas: Early warning systems, mapping, local capacity-building, training.*
2. *Institutional linkages and advocacy, targeting institutions involved in DM/DRR in particular at regional, national and sub-national levels: advocacy, facilitation of coordination and institutional strengthening.*
3. *Information, education, communication, targeting direct and indirect beneficiaries: awareness-raising among the general public, education and dissemination.*
4. *Small-scale infrastructure and services, at community level: infrastructure support and mitigation works, reinforcing critical infrastructure, maintenance*

systems, non-structural mitigation activities.

5. *Stock-Building of emergency and relief items, targeting reinforcement of the response capacity of local actors and institutions in disaster-prone areas in view of contributing to an adequate response to natural disasters by strengthening the response capacity in the early hours and days of a disaster.*
6. *Livelihoods and economic assets protection, supporting direct and indirect beneficiaries to adapt, prepare or protect their livelihoods against natural disasters.*

6. 1. Contraintes géographiques des zones d'intervention

Le document d'appel d'offres restreint aussi la marge de manœuvre en termes de ciblage géographique. Dans le cas spécifique du projet que nous abordons ici, les indications étaient les suivantes :

- *Central and southern provinces of the country for floods, flash-floods, storms, landslides, drought, earthquake, and epidemics, preferably in a multi-hazard framework.*
- *Focus on marginalized, underserved and underdeveloped parts of the country with high level of exposure and vulnerability.*
- *Attention should be given to geographical areas and to communities affected by recent major hazards, such as typhoon Ketsana in 2009, tropical storms Haima and Nock Ten in 2011, and the malaria epidemic in the southern provinces, providing linkages to past or ongoing ECHO humanitarian responses.*

Tout d'abord, il y a une limitation par provinces. De ce fait, toute la région nord du pays est exclue de l'appel d'offres. L'analyse qui a mené à cette décision — justifiée par l'exposition aux aléas — est pour le moins surprenante. Au cours de la première saison des pluies qui a suivi la sélection des projets, d'importants glissements de terrain ont en effet englouti plusieurs villages dans la province d'Oudomxai, au nord du pays. Les vastes changements d'utilisation des terres dues au boom de l'hévéa dans la région ont également dégradé les sols, augmentant donc significativement les risques de glissements de terrain. La carte des zones exposées aux risques présentée dans le chapitre précédent le montre bien aussi : l'ensemble des aléas listés par le bailleur de fonds ne se limite pas aux provinces du centre et du sud.

Le second ensemble de critères est double et se situe cette fois au niveau de la sélection non plus des provinces, mais des communautés bénéficiaires : d'une part, l'attention est portée sur les zones mal desservies, marginales et sous-développées, donc sur des critères liés au niveau de développement. À ceci s'ajoute une fois de plus la question de l'exposition, mais cette fois-ci au niveau du village, et le niveau de vulnérabilité par rapport aux différents aléas.

Enfin, le troisième ensemble de critères repose sur l'histoire récente des communautés. On privilégie donc explicitement celles qui ont été affectées par les épisodes de 2009 et 2011, ou celles touchées par les épidémies de malaria. L'intégration de cet élément de santé publique semble un peu arbitraire par son

isolation, et par l'absence d'explications sur les logiques de causalité entre catastrophes naturelles et un phénomène épidémique particulier. Ces critères sont là en partie pour promouvoir une certaine continuité entre les programmes d'urgence d'ECHO suite aux épisodes passés et les programmes de prévention et de préparation du mécanisme DIPECHO.

DIPECHO n'impose pas les communautés dans lesquelles travailler. En revanche, elle impose un cadre relativement strict de critères de sélection dont les opérateurs devront par la suite s'accommoder. Les critères d'exposition aux aléas n'ont rien d'étonnant, puisque c'est là l'objet même de ce type de programme. Par contre, comme nous l'avons vu, l'analyse menée par le bailleur sur la répartition spatiale des risques est plus que discutable. Le fait d'intégrer les évènements récents, à savoir les typhons de 2009 et 2011 fait sens dans une certaine mesure, mais surtout du point de vue de la stratégie de l'organisation, qui souhaite ainsi concentrer ses activités de réponse et de préparation dans une même zone d'intervention. Par contre, du point de vue de la vulnérabilité des populations, rien ne dit que les communautés affectées par ces évènements spécifiques sont plus exposées dans l'absolu que les autres. La répartition spatiale des impacts de catastrophes est en effet bien trop complexe, et ce n'est pas parce qu'une communauté n'a pas été impactée par des évènements au cours des 5 dernières années qu'elle est moins à risque. Les catastrophes les plus destructrices sont généralement celles les plus exceptionnelles.

Enfin, le critère de marginalisation est extrêmement pertinent dans l'absolu, mais pose un réel problème opérationnel du fait des contraintes imposées par la nature même du financement. Il est tout à fait logique de cibler en priorités les zones délaissées et marquées par des besoins évidents. Mais comment peut-on concilier cette évidence avec une durée restreinte de projet, et avec les contraintes que nous avons décrites précédemment ? En signant le contrat de financement avec ECHO, l'atteinte des objectifs proclamés devient une clause contractuelle. Le fait de ne pas réussir à les atteindre peut même en théorie se traduire par le refus du bailleur de fonds de transférer la dernière tranche du paiement. Dans ce contexte, les opérateurs ne peuvent pas se permettre de prendre des risques inconsidérés. Il en va de la réputation de l'organisation, et de sa capacité future à obtenir d'autres financements. L'un des enjeux de l'écriture de la proposition de projet devient dès lors de jongler subtilement entre ce principe de ciblage des zones les plus vulnérables imposé par le bailleur et les contraintes opérationnelles qui maximisent les chances de l'organisation d'atteindre les objectifs contractuels.

6. 2. Contraintes spatiales : les échelles de l'action

Le financement DIPECHO impose également les échelles de l'action. Tout d'abord, à l'origine du lancement de ce mécanisme de financement se trouve un constat de base : dans toutes les crises majeures, les services de réponse à l'urgence se retrouvent dépassés par la situation. C'est d'ailleurs là un des axes de définition du terme de catastrophe : « Rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementaux que la communauté ou

la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources » (UNISDR). Dès lors, toute catastrophe implique que certaines parties du territoire ne pourront bénéficier du soutien des professionnels avant un certain temps, qui peut se compter en heures, en jours, voir même en semaines pour les zones les plus isolées. Il est donc indispensable que les populations soient prêtes à procéder aux premiers gestes et à s'organiser en conséquence dans l'attente de soutien extérieur. À l'heure du paradigme du développement communautaire, l'échelle de la communauté constitue l'unité de référence pour cette organisation transitoire. Comme le stipule l'objectif officiel du programme DIPECHO, la communauté représente donc l'unité atomique des programmes des stratégies d'action : « The key goal of the programme is to increase communities' resilience and reduce their vulnerability » (ec.europa.eu/echo/node/520_fr).

Lorsqu'une organisation s'engage sur un financement DIPECHO, elle n'a d'autre choix que d'assurer que la proportion des activités ciblant directement l'échelle communautaire soit importante, voire majoritaire. D'après mes recherches, il n'y a pourtant pas de définition claire de la notion de communauté dans les directives de l'institution. Le terme semble être employé dans une acception générique, qui peut être interchangeable avec celui vague et aux contours incertains de « local ». Le fait que la communauté fasse référence à un quartier, un village, une île, un groupement d'utilisateurs ne pose pas de questions. Par contre, l'ensemble du déroulé standard préconisé pour ce type d'interventions fait appel à ces caractéristiques soi-disant inhérentes à la communauté : unité sociale, solidarité traditionnelle, savoir autochtone, etc. Autant de qualités qui sont définies par opposition systématiques à celles de l'État : savoir scientifique, organisation hiérarchique, cadre législatif rigide, etc. C'est finalement là une vision teintée d'essentialisme de la communauté qui est promue et qui définit le modus operandi de ce type d'intervention.

Comme me le faisait remarquer un employé d'ECHO que j'interrogeais sur cet aspect, la prépondérance de l'échelle communautaire dans leur programme relève également d'un autre type de considérations : celle de l'acceptabilité des financements pour les contribuables et les donateurs privés des pays d'où proviennent les financements :

> *« People in donor countries like the idea to bypass all the bureaucracy, administration, and go directly help somebody. And that's where the community comes in. People giving their money to help somebody else like the idea of people to people relationship. They often tend to think there is no need of any technicality, or any administration. People get upset when they discover that 20% of a budget goes into running costs. If you can tell the people that they help the community directly, people like that. So also from that perspective, I think that this community based approach has gained a lot of momentum" (Entretien janvier 2015).*

Selon cette personne, le fait de cibler la communauté plutôt que la nation rend le processus plus acceptable. Dès lors, on comprend bien dans cette optique-là que la communauté peut rester un terme vague. L'important est qu'il soit associé dans l'imaginaire collectif à une modalité d'action qui vise directement les populations. C'est là d'ailleurs une dimension que nous avons peu explorée jusqu'ici,

et qui mérite que l'on s'y attarde un instant. Dans les démocraties occidentales, l'opinion publique est bien sûr un élément important à prendre en compte dans les politiques publiques. De manière générale, on constate que la confiance du public vis-à-vis de l'action des organismes humanitaires et de développement est à la baisse, suite à des scandales à répétition, et à ce qui est largement considéré comme des échecs dans les crises très médiatisées telles que le séisme d'Haïti, le tsunami dans l'océan indien, ou même, plus récemment, la gestion de l'épidémie d'Ebola. Comme me le faisait remarquer un expert des crises humanitaires : cela prend de nombreuses années pour un organisme de développement à construire une réputation et la confiance du public. Mais une erreur suffit à ruiner tous ces efforts (entretien mars 2015). Or, une partie des critiques largement répandues prend racine dans une mauvaise connaissance des métiers du développement. Souvent idéalisé, associé à des vertus de sacrifice, d'empathie, de désintéressement, il n'est pas étonnant qu'ils puissent tomber de leur piédestal dès lors que la réalité des frais de fonctionnement, de l'importance des salaires, surgit dans la sphère publique. Dans une perspective d'analyse systémique de l'industrie du développement, il est donc essentiel de discerner la pression potentielle que peut exercer l'opinion publique sur la définition des façons de faire du développement des organismes qui dépendent de ces sources de financement.

Dans l'appel d'offres spécifique qui nous sert ici d'illustration, l'échelle communautaire ne jouit toutefois pas d'un monopole absolu, puisqu'il est préconisé d'engager les institutions nationales — notamment les organes gouvernementaux de gestion et de prévention des risques — à travers des activités de renforcement de capacités, et le plaidoyer pour une institutionnalisation des approches à base communautaire promues par DIPECHO. L'échelle nationale est donc bel et bien visée explicitement, mais dans une optique de renforcer ses capacités à travailler à l'échelle communautaire, et de reconnaître la nécessité de ces approches.

6. 3. De l'imprévisibilité des financements

Au final, nous avons obtenu le financement au mois de février. Théoriquement, ma contribution s'arrêtait donc là. Mais entre le lancement de l'appel à projets et l'attribution des financements, la Commission européenne avait été contrainte de réduire ses dépenses. Dans la version du projet envoyée, nous demandions 1,9 million d'Euros, sur une enveloppe régionale totale de 11 millions. Mais, pour des raisons de calendrier, la Commission avait lancé l'appel à projets avant que le budget ne soit voté à Bruxelles. Et due à des problèmes internes de liquidité, l'enveloppe a finalement été réduite de moitié. ECHO nous a donc demandé de réduire notre budget de 500 000 euros.

J'ai donc été engagé à nouveau comme consultant pour procéder à cette douloureuse coupe budgétaire. Il était difficile de toucher aux activités prévues sans défigurer la cohérence d'ensemble de notre proposition que nous avions élaborée avec grand soin. De plus, ECHO tenait à ce que l'on garde sensiblement le même nombre de bénéficiaires et de provinces d'intervention. En somme, l'attente du bailleur consistait à ce que l'on garde le même projet tout en opérant une réduction de 25 % des coûts. Ils nous donnèrent deux semaines pour envoyer la nouvelle version.

Nous avons donc réduit les effectifs, annulé quelques activités, et limité l'achat des équipements initialement prévu. Les modifications ont été validées, et le projet a pu démarrer au premier juin.

Au mois d'août, ECHO nous recontactait pour nous informer que finalement, suite à une décision de Bruxelles, nous pourrions bénéficier de 800 000 euros supplémentaires. J'ai donc été réengagé pour aider le consortium à mettre en place la stratégie d'absorption de cet excédent budgétaire inattendu.

L'organisation pour laquelle je travaillais avait été désignée d'un commun accord avec les partenaires comme coordinatrice du projet. C'est-à-dire qu'elle était garante de l'ensemble du budget, et signataire de l'accord de financement avec le bailleur. Mais, comme fréquemment dans ce type d'organisation dont la taille n'est pas suffisante pour pouvoir mobiliser rapidement des ressources humaines, le processus de recrutement du coordinateur de projet a traîné en longueur. Si bien que le projet a démarré avec un siège de pilote vide, et une charge de travail de coordination importante. Au mois d'août, le projet n'avait toujours pas de coordinateur, et voilà qu'un afflux important de capitaux venait s'ajoutait au budget. Il ne restait plus que 16 mois au total, dont seulement 10 mois de saison sèche, pour mettre en œuvre toutes les activités prévues et en imaginer de nouvelles.

L'imprédictibilité de l'aide est une critique constante dans le secteur, que les textes internationaux tels que la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide mettent sur l'agenda des améliorations à apporter. Nous voyons à travers cet exemple que le problème perdure malgré les bonnes intentions affichées, et que dans le cadre de la Commission européenne, il relève non pas d'incidents ponctuels, mais bien de fonctionnements institutionnels inadaptés. Dans le cas du projet étudié ici, nous voyons à quel point cette imprédictibilité rend difficile l'exercice de calibrage de l'intervention, et contraint les intervenants à adopter des stratégies au pied levé, plus que des approches mûrement réfléchies.

6. 4. Déroulement d'un projet DIPECHO

Typiquement, un projet DIPECHO se déroule de la façon suivante : un appel à projets est lancé pour une région donnée. Les termes de cet appel peuvent être relativement contraignants, notamment en termes du type d'activités préconisées, mais également de la géographie des interventions. Une fois que l'appel est lancé, les prétendants au financement ont environ cinq semaines pour formuler leur proposition de projet. Cette proposition doit être rédigée sur la base du modèle fourni par la Commission européenne (le e-single Form). Ce dernier inclut l'identification des besoins ; l'analyse des parties prenantes ; la justification des zones d'intervention ; la définition de la logique d'intervention (structure du cadre logique : objectifs, résultats, activités, indicateurs, bénéficiaires) ; les mécanismes de gestion et de gouvernance du projet ; les outils de suivi et d'évaluation ; l'explication détaillée du budget, des ressources humaines et des achats. Au final, c'est un document relativement dense en termes de contenu d'une cinquantaine de pages, accompagné d'un certain nombre d'annexes.

Pour alimenter ces différentes sections du document de projet, il est nécessaire de compiler une quantité importante d'informations relatives au contexte natio-

nal, mais également à celui des zones d'interventions. Dans l'idéal, il faudrait donc être en mesure de procéder à un diagnostic approfondi de la situation. Or, celui-ci est généralement largement limité par les contraintes du calendrier. Une fois l'appel publié, les organisations qui souhaitent y participer doivent donc être en mesure de mobiliser des ressources humaines pour mettre en place la proposition de projet. Même sans entrer dans un diagnostic approfondi, ou même dans les processus de consultation des bénéficiaires – qui par ailleurs sont exigés par le bailleur, la rédaction d'un tel projet mobilise plusieurs personnes sur plusieurs semaines. Même lorsque l'on engage une personne à plein temps sur la rédaction de la proposition, il y aura de nombreux échanges avec le bureau pays et le siège pour discuter du cadre logique, du budget, des ressources humaines. Dans les organisations pour lesquelles j'ai travaillé, il y a toujours eu plusieurs boucles de validation entre le rédacteur, les collègues dans le pays et le siège de l'organisation. Le fait de n'avoir que quelques semaines pour effectuer tout ce travail implique donc que l'on soit en mesure de mobiliser des personnes presque immédiatement après la publication de l'appel. Cela implique également que les diagnostics sur lesquels se basent les logiques d'intervention ne peuvent être que superficiels s'ils n'ont pas été réalisés au préalable.

Après avoir déposé le projet, il se passe généralement un ou deux mois avant que la Commission ne prenne sa décision et la communique aux candidats. À partir de là, tout s'enchaîne très rapidement. Le compte à rebours des 18 mois est lancé, et il n'y a plus une minute à perdre. Il faut mettre en place l'équipe du projet, ce qui peut être plus ou moins compliqué selon que l'on a ou pas les ressources humaines sur place qui peuvent absorber l'accroissement du volume d'activités. À part pour des grandes ONG telles que Save the Children au Laos, avec un portfolio important d'activités dans ce secteur, tous les DIPECHO que j'ai pu voir se sont traduits par le besoin de recrutement de ressources humaines supplémentaires. Or, les organisations sont soumises à des régulations relativement lourdes en matière de recrutement afin de répondre aux exigences, notamment des bailleurs de fonds. Ainsi, recruter du personnel doit passer par la publication des annonces d'ouverture de poste durant une certaine période, la mise en place d'un comité de recrutement, la réalisation des entretiens. Jusqu'à la décision finale, il peut facilement passer plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

6.4.1. Intégrer les contraintes du contexte d'intervention

Une fois que l'équipe est en place, les activités concrètes peuvent normalement démarrer. Mais dans certains pays, tels que le Laos par exemple, l'obtention des autorisations du gouvernement pour la mise en place d'un projet peut être un processus extrêmement long et contraignant. Il n'est pas rare de voir des ONG attendre plus d'un an pour que le Memorandum of Understanding (MoU) avec le gouvernement soit signé. Or, en théorie, aucune activité du projet ne peut être entreprise avant cette signature. À titre d'exemple, le projet sur lequel je travaille actuellement a attendu un an avant d'obtenir cette signature. Et cela fait bientôt un an de plus que nous attendons la mise en place du comité de pilotage du gouvernement pour ce projet. Presque deux ans, donc, au cours desquels nous

avons dû faire preuve d'ingéniosité pour tout de même parvenir à entreprendre quelques activités en restant sous les radars. Ceci représente bien évidemment une contrainte très importante pour des projets de 18 mois tels que les DIPECHO.

Car non seulement le temps du projet est limité à 18 mois, mais en plus il doit être mis en œuvre dans une période spécifique ; un cycle de financement. C'est-à-dire qu'il est impossible d'en décaler le démarrage si l'on rencontre des difficultés de recrutement ou d'obtention des accords nécessaires. Il n'est pas rare que la personne en charge de la coordination du projet arrive deux ou trois mois après le début des 18 mois. Quand en plus, la personne arrive dans un nouveau contexte, il y a une période d'acclimatation qui peut être importante, et donc incompatible avec la temporalité du projet. À Grenade, je suis arrivé sur le projet six mois après le démarrage du fait de problèmes de recrutement au niveau du siège de la Croix-Rouge. Il ne restait donc plus que 12 mois pour déployer la série d'activités initialement prévue pour 18 mois. Cette situation est relativement fréquente, et peut se traduire par une mise en œuvre des activités sous forte pression, obligeant les équipes à naviguer à vue, avec une application stricte du cadre logique afin de s'assurer que le minimum requis pourra être assuré.

Dans certains pays comme le Laos par exemple, il existe également des contraintes externes qui pèsent sur la mise en œuvre des activités. En effet, le climat du pays est caractérisé par une saison des pluies de près de cinq mois, qui peut poser d'importantes limitations d'accès aux communautés cibles et au travail de construction des ouvrages de mitigation. Ceci a deux conséquences principales : la majeure partie des activités communautaires doit être planifiée pendant la saison sèche, qui s'étale entre les mois de novembre et de juin ; le critère d'accessibilité devient un enjeu très important des stratégies de ciblage. Non pas par cynisme pragmatique, comme certains chercheurs le prétendent, mais par pragmatisme opérationnel rendu inévitable par la structure même des mécanismes de financement du bailleur de fonds.

6.4.2. Lourdeur administrative du gestionnariat

Enfin, les dernières semaines du projet sont généralement dédiées au travail de rédaction des différents rapports narratifs et financiers et à la compilation de toutes les pièces justificatives qui servent à mesurer les différents indicateurs du cadre logique. Dans le contexte du « gestionnariat », cette étape est d'une importance capitale, puisque c'est en partie sur ces éléments que le bailleur de fonds évaluera la réussite du projet. Sur les projets sur lesquels j'ai travaillé, cette phase finale a nécessité au moins deux mois de travail à plein temps. Au final, donc, une part importante des dix-huit mois du projet est consacrée à des activités qui ne relèvent pas de l'opérationnel, mais plutôt de la mise en place des conditions nécessaires au démarrage des opérations, et des impératifs du « gestionnariat ».

6. 5. Du pragmatisme stratégique dans conception d'interventions

La rédaction d'une proposition de projet est une démarche qui relève presque du marketing. Tout appel à projets met en compétitions différentes organisations

qui prétendent au financement. Dès lors, les critères de pertinence de l'action du point de vue des besoins réels sont parfois relégués au second rang, précédé par un pragmatisme stratégique tout entier tourné vers l'obtention du financement. À travers le cas du projet DIPECHO au Laos, nous explorons deux orientations de la stratégie d'intervention qui relèvent de cet utilitarisme, parfois aux dépens de la cohérence du projet.

6.5.1. Un consortium pour maximiser les chances de réussite

Au cours des premières semaines de ma consultance, j'ai obtenu des rendez-vous avec une trentaine d'interlocuteurs différents liés au secteur de la préparation aux catastrophes. L'idée était d'échanger sur l'idée de mise en place de cette plateforme nationale, et de comprendre les mécanismes de coordination existants. Le bilan de ces rencontres se révéla plutôt positif quant à la mise en place de la plateforme nationale de coordination de la RRC. Tout le monde reconnaissait les problèmes de coordination et la fragmentation des initiatives. Les idées quant à la nature, la forme et le fonctionnement d'une telle plateforme variaient d'un interlocuteur à l'autre, mais pas le constat de la nécessité d'une amélioration de la situation.

Dès qu'ECHO a finalement publié l'appel d'offres, nous étions donc prêts à y répondre sur la base de cette idée de plateforme. Nous avions pris le soin de faire une analyse des parties prenantes approfondie, et d'avoir testé le concept central de notre stratégie d'intervention. Nous visions alors un projet dans une fourchette budgétaire entre 200 000 et 300 000 euros.

Au Laos, cinq autres ONG et quatre agences onusiennes prévoyaient de répondre à l'appel, ce qui promettait d'engendrer une compétition farouche entre les prétendants au financement. Au fil des discussions, nous en sommes venus à explorer la piste de créer un consortium d'ONG, avec trois des plus grosses organisations au Laos. Ce regroupement permettait de lier le travail à l'échelle nationale de soutien à la plateforme à une couverture géographique importante au niveau des communautés. Le consortium offrait indéniablement une plus-value opérationnelle : chaque ONG serait responsable de la coordination des activités de terrain dans une province où elle était déjà présente. Pour donner plus de cohérence à l'ensemble, chaque organisation a également été placée en tête d'une expertise thématique spécifique. Le schéma à la page suivante montre la cohérence d'ensemble de l'approche en consortium, telle que présentée au bailleur de fonds.

Mais concrètement, nous avons opté pour l'approche en consortium au moins autant pour des questions de pure stratégie que de plus-value opérationnelle ou de réelle envie de travailler ensemble : les bailleurs de fonds sont de plus en plus friands des consortiums, qui présentent l'avantage pour eux de réduire significativement leurs coûts de transaction. Lors d'un entretien, un employé de la Commission européenne m'expliquait ainsi la popularité croissante des consortiums dans son organisation :

> *« Consortiums are gaining momentum within ECHO, mostly for two reasons. But I have to be honest. One of the main driving forces behind it*

is for simplicity reasons. Bureaucracy, administrative reasons: It is easier dealing with one contract then dealing with four or five. From that point of view, for cutting the workload primarily at Brussels level. But it also makes sense, for example for this consortium. It makes good sense if done properly. Organizations can learn from each other, create coherent approaches. It also makes good sense to have four strong partners advocating together for things such as this national platform. If we already have four organizations strongly convinced of it makes it more powerful and easier to attract others on board" (entretien octobre 2014).

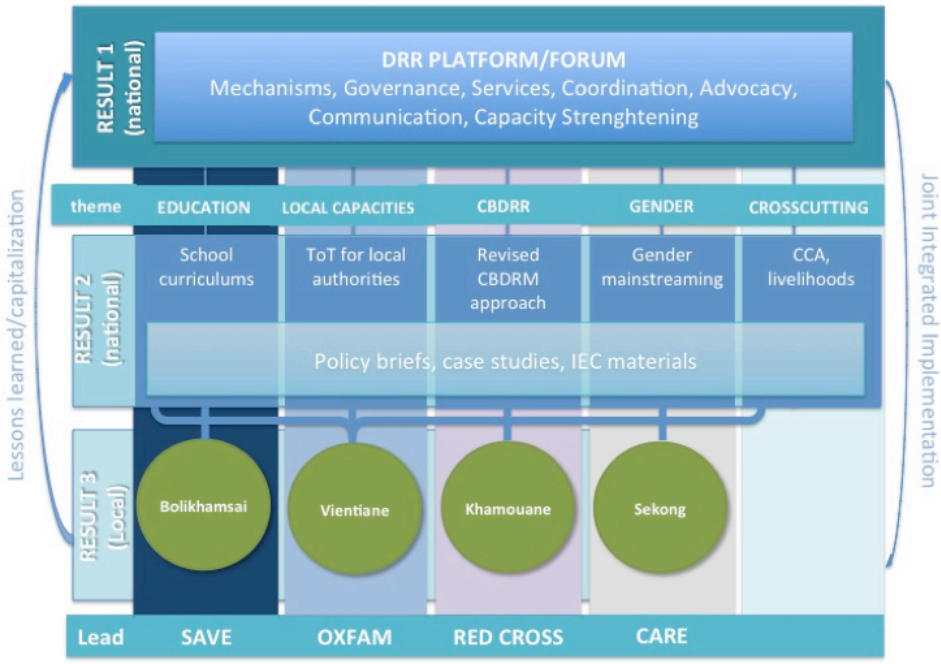


Figure 95: *Cohérence de l'approche en consortium du projet DIPECHO (document de projet, 2014)*

Au lieu de devoir opérer avec plusieurs partenaires sur la base de budgets relativement modestes, le fait de tout concentrer sur un contrat unique réduit considérablement le volume de travail de suivi, de rapports, d'audit. En finançant un projet en consortium, le bailleur peut ainsi en déléguer une partie à l'organisation avec laquelle le contrat est établi. Cette dernière sera donc en charge de formuler les accords, les mécanismes de suivi et d'évaluation, le contrôle qualité des autres organisations du consortium. Mais c'est là faire appel à d'autres types de compétences, dont bien des ONG de taille modeste ne disposent pas.

En plus de cet argument de réduction des coûts administratifs pour le bailleur, le consortium est généralement perçu comme favorisant la coordination entre les acteurs du développement dans un secteur donné. Dans ce cas précis, la situation favorisait clairement la stratégie d'une réponse conjointe à l'appel sous

la forme d'un consortium : elle offrait une alternative à la compétition qui aurait eu lieu entre les quatre organisations si chacune était partie en solo ; elle répondait aux attentes implicites du bailleur de fonds ; elle assurait de manière presque certaine que nous obtiendrions le financement, puisqu'il aurait difficilement envisageable pour ECHO de ne financer aucun des principaux acteurs du secteur au Laos.

Ce n'est qu'une fois la décision actée que nous avons commencé à élaborer la cohérence d'ensemble de l'édifice, et que nous en sommes venus à cette double complémentarité, géographique d'une part, et thématique d'autre part (voir schéma à la page précédente), à vrai dire un peu tirée par les cheveux. La complémentarité géographique allait de soi : elle correspond aux zones d'interventions privilégiées des partenaires du consortium, et se situe dans les provinces éligibles de l'appel d'offres.

La complémentarité thématique, elle, a nécessité plus d'imagination de ma part. L'une des organisations a vocation à travailler avec les enfants, et donc l'idée de diriger le pôle thématique sur les interventions dans les écoles semblait logique et pertinente. Mais les trois autres sont des ONG généralistes qui opèrent pratiquement de la même manière dans leur travail avec les communautés. Nous avons alors décidé presque arbitrairement que l'une serait responsable du pôle thématique « travail communautaire », une autre serait en charge de celui du renforcement de capacité des autorités locales. Enfin, le fait d'attribuer la thématique du genre à la dernière relève d'un alignement imposé sur cette thématique transversale incontournable des opérations de développement à l'heure actuelle. Le fait que les femmes et les filles soient plus vulnérables en cas de catastrophe a été largement démontré par les faits et documenté par la littérature. Mais la thématique a pris une telle importance pour tous les bailleurs de fonds (au moins occidentaux) qu'il devient extrêmement stratégique, voire incontournable, de saupoudrer toutes les sections d'une proposition de projets de références à la question du genre.

Interrogé sur cette abondance de thématiques transversales qui me semble pousser les prétendants au financement à développer des projets en forme d'« usine à gaz » qui perdent leur focal à prétendre pouvoir tout faire au même temps, un fonctionnaire de l'Union européenne au Laos m'expliquait :

> *« It is a very difficult discussion. On the one hand, we do acknowledge that we want to do more in gender, or a lot of other sectors. So what we try to gently push our partners to ask themselves: 'have you really considered that'. This integration of crosscutting issues is the whole mainstreaming idea. As a result, all projects have to deal a little bit with this, and a little bit in that. And yes, at the end of the day, it tends to overwhelm the whole project. And that's a big fear. And we're heading for that in ECHO. It becomes so bloody focused on these mainstreaming issues that you forget the project itself. This is a problem! And at some point we have to take it up as a problem" (entretien novembre 2014).*

Lorsque j'ai fait circuler la première version du cadre logique à mes collègues, il m'est revenu avec ce commentaire : « your log frame (and somehow the rest of

the document too) is gender blind » (Email professionnel, novembre 2014). Mon cadre logique était donc aveugle à la question de genre. Je n'avais en effet pas intégré cette question dans le cadre logique. J'avais tenté de l'intégrer au maximum, même à outrance dans le narratif, dans la conception des activités, mais cela n'apparaissait en effet pas dans le cadre logique. Finalement, après moult discussions, le tour de passe-passe a consisté à désagréger les indicateurs par genre : par exemple, l'indicateur « 40 % des membres des communautés ciblées sont équipés pour répondre à une urgence » s'est transformé en : « 40 % des membres des communautés, dont au moins la moitié de femmes et de filles et 30 % de minorités ethniques des communautés ciblées, sont équipés pour répondre à une urgence ». En intégrant ces éléments, l'organisation s'engage donc contractuellement à respecter ces quotas. C'est en quelque sorte une forme d'affirmative action du développement. L'objectif ici, n'est pas remis en cause. L'intention est bonne. Par contre, en formulant l'indicateur de cette manière, on impose au projet encore une couche additionnelle de « gestionnariat » qui aura pour conséquence d'alourdir encore davantage les tâches administratives non productions. Car pour justifier de l'atteinte de cet objectif, il faudra que l'équipe collecte les données nécessaires. Et ce travail peut mobiliser des ressources considérables. C'est donc encore une portion supplémentaire des ressources et du temps du projet qui sera consacré non pas aux activités de développement elles-mêmes, mais au travail de justification et de documentation visant à satisfaire aux exigences du bailleur de fonds. De plus, cette vision quelque peu binaire d'une question aussi essentielle que celle du genre pousse les « faiseurs de projets » à les intégrer par principe, de manière artificielle et ostentatoire, plutôt que de vraiment rechercher des manières intelligentes de l'aborder.

Après plusieurs cycles de validation, j'ai dû finir par statuer unilatéralement. Nous ne serions probablement jamais tombés vraiment d'accord.

Concrètement, le schéma bien peaufiné présenté dans le document de projet ne s'est jamais réellement traduit dans les faits par une telle cohérence d'action. Au moment où je rédige ce paragraphe, à deux mois de la fin de ce projet que j'ai suivi de près en restant en contact avec les principaux protagonistes, je suis en mesure d'affirmer que l'approche consortium n'a jamais réellement pris la forme que nous promettions. Dans certains cas, elle a même davantage représenté une contrainte qu'une plus-value. Au-delà de quelques éléments de coordination relativement ponctuels, de la mutualisation des mécanismes de suivi et d'évaluation, chaque organisation a continué à opérer de manière isolée, menant sa part de projets comme elle l'aurait fait en dehors du cadre d'un consortium. Cela n'a aucunement été une surprise. Nous le savions plus ou moins avant même de concevoir le schéma de complémentarité. Quant à l'impact en termes de plaidoyer et de capacités à influencer les politiques nationales, il est trop tôt pour en juger. Mais à l'heure actuelle, l'idée initiale de plateforme n'a pas encore réellement décollé, et fait l'objet d'une inquiétude croissante des coordinateurs du projet.

Sur la question de l'efficience aussi, l'approche par consortium est discutable. Si elle a permis dans ce cas-là une couverture géographique qu'aucun des quatre partenaires n'aurait pu assurer à lui seul, les coûts engendrés par la participation

d'autant d'acteurs sont considérables. Ainsi, sur un budget final de 2,21 millions d'Euros, 870 000 sont partis pour couvrir les ressources humaines, 107 000 pour les équipements en matériel informatique ou en véhicules pour le personnel du projet, et 127 000 pour les frais de fonctionnement. Soit au total près de la moitié du budget global du projet. À lui seul, le salaire des expatriés revient au total à 388 750 euros, auxquels il faut ajouter 32 000 euros de frais de logement et de transport. Une partie importante de ces coûts sont dupliqués entre les 4 organisations. Le fait de confier l'ensemble de cette enveloppe budgétaire à une organisation aurait nettement diminué ces coûts. Au final, la part du budget dédiée aux activités elles-mêmes et au matériel destiné aux communautés est inférieure à 900 000 euros. Soit un ratio inacceptable selon le décret officiel du Premier ministre…

6.5.2. Des dimensions stratégiques à d'autres échelles

Dans la deuxième moitié de mon mandat, j'ai reçu un email du siège m'informant qu'une autre organisation (avec une présence très restreinte au Laos) avait mandaté un consultant pour développer des activités dans le secteur de la gestion des risques. Les directeurs de l'organisation qui m'employait et de l'autre s'étaient semble-t-il rencontrés dans un sommet international autour d'un café, et avaient convenus de travailler ensemble, et avaient passé un accord : les autres nous aidaient à nous implanter aux Philippines, et nous leur ouvririons les portes du Laos.

Du jour au lendemain, leur consultant arrivait à Vientiane, et je recevais l'instruction de mon siège de les intégrer dans le projet, dont l'élaboration était déjà bien avancée. Le consortium avait déjà été validé, et les grandes orientations éclaircies. L'intégration d'un nouvel acteur venait donc chambouler tout l'édifice que nous avions laborieusement monté pour démontrer la pertinence géographique et thématique de notre consortium. Et cela me mettait aussi dans une situation personnelle inconfortable vis-à-vis des partenaires avec qui nous étions encore en phase d'approche mutuelle. Elle impliquait également qu'on leur mette des ressources à disposition, sans qu'une quelconque plus-value technique ou opérationnelle ne puisse être démontrée. Du point de vue organisationnel, j'arguais donc auprès de mon siège que cette décision ne faisait guère de sens. J'argumentais également que cette décision unilatérale serait difficile à faire passer auprès de nos partenaires. On me répondit que tout cela n'était pas de mon ressort, puisqu'il s'agissait de stratégie régionale au niveau des sièges respectifs. Après tout, je n'étais qu'exécutant, et mon avis ne comptait pas. J'encaissais donc sans broncher une semaine entière avec un consultant incarnant avec une certaine virtuosité tout ce que j'exècre chez certains représentants de l'industrie du développement : suffisance, sentiment de supériorité, mépris des autochtones, et cynisme abyssal. Je me plaignais donc de cette situation inconfortable auprès du chef de mission, qui partageait mon point de vue sur l'incohérence de cette approche. Mais nos deux voix n'eurent guère d'écho auprès de nos interlocuteurs au siège. Et au final, ces indésirables collègues figuraient dans la première version de la proposition de projet que nous avons envoyée au bailleur.

Cet élément certes anecdotique illustre une réalité de l'industrie du développement : celle de la déconnexion fréquente entre les perspectives du siège et celles du terrain. Les capacités, la nature et les objectifs des analyses de situation sont fondamentalement différents. Du point de vue du terrain, la tendance est à penser à travers le prisme de l'opérationnel. Le processus décisionnel consiste donc à évaluer si une option est viable, pertinente, et porteuse d'une plus-value sur la capacité à mener à bien les opérations. La dimension stratégique est également présente, mais elle se limite au contexte du pays en question. Du point de vue du siège, par contre, l'échelle d'analyse n'est plus la même. C'est la stratégie, parfois régionale ou mondiale, qui prend le pas sur les détails spécifiques aux projets. Ce sont les alliances, le positionnement vis-à-vis des bailleurs de fonds, les orientations de l'organisation dans son ensemble qui tendent à prévaloir, parfois au détriment de l'efficacité et de la pertinence d'un projet spécifique.

6. 6. L'analyse relationnelle

La situation décrite dans ce chapitre fait intervenir quatre acteurs principaux : l'agence de financement, le consortium d'ONG, le consultant, et le gouvernement. Les autres acteurs sont soit absents du champ relationnel, soit leur influence est insignifiante. En premier lieu, les bénéficiaires de l'action, qui n'ont à aucun moment été consultés dans l'élaboration du projet, bien que ce soit un prérequis annoncé. La pression engendrée par la temporalité restreinte de l'appel d'offres ne me permettait pas d'aller sur le terrain. Le gouvernement a été consulté, mais uniquement au niveau central. La rédaction du projet intervenait également au moment où le mandat institutionnel de la gestion des catastrophes était en train d'être transférée d'un ministère à un autre, et il régnait un flou qui rendait difficile la lecture des parties prenantes gouvernementales. Le gouvernement a joué un rôle plus important dans l'exécution du programme, mais seulement après que nous ayons obtenu le financement. Ce rôle est de deux ordres : la validation officielle du projet nécessaire pour la signature du MoU, et les activités de mise en œuvre, dont certaines passent directement par les autorités locales.

Dans la phase d'élaboration du projet, ce sont donc trois acteurs principaux qui interviennent. Nous avons vu que le bailleur joue un rôle considérable, en délimitant des éléments aussi essentiels que le montant de l'enveloppe budgétaire, les zones géographiques d'intervention, la durée du projet, le type d'activités éligibles, les échelles de mise en œuvre, et les thèmes transversaux à intégrer. Dans ce cadre rigide fixé par les bailleurs, les organismes qui prétendent au financement ont donc une marge de manœuvre plus que limitée pour décliner leurs stratégies d'intervention, d'autant plus qu'ils doivent faire face à une concurrence non seulement nationale, dans ce cas-ci, mais régionale.

L'orientation de l'appel d'offre, et donc des projets éligibles, est ainsi fixée par ECHO, qui n'a pas de représentation physique au Laos. Le pays est couvert par un responsable technique RRC régional, basé à Bangkok, et responsable d'une dizaine de pays. Les appels d'offres sont formulés à l'échelle régionale, par des personnes, dont l'expertise contextuelle des pays spécifiques n'est absolument pas garantie. Ensuite, elles doivent être validées à Bruxelles, où les responsables sont encore plus éloignés des réalités du terrain laotien et des métiers du déve-

loppement (remarque d'un des représentants régionaux lors d'un entretien). Et pourtant, malgré le manque d'ancrage dans la réalité locale, le bailleur de fonds verrouille les clauses d'éligibilité des projets comme s'il maîtrisait les problématiques locales sur le bout des doigts. D'après les représentants de l'organisation interrogés pour cette recherche, la formulation du Humanitarian Action Plan (HIP) n'est pas nécessairement précédée de missions de collecte d'information. Se pose donc la question des fondements des stratégies d'intervention imposées par le bailleur. À l'époque de la rédaction de ce projet, la personne en poste RRC n'était en plus pas un spécialiste du domaine. Il était médecin de formation, et son expertise était plutôt orientée sur le secteur de la santé. Il remplaçait sa collègue, partie quelques mois plus tôt, dans l'attente que quelqu'un d'autre prenne le poste. À la question de l'expertise contextuelle sur laquelle repose la formulation du HIP et de l'évaluation des propositions de projets, s'ajoute donc celle des compétences techniques. Dans cette configuration, il n'est donc pas étonnant que le HIP se base sur des modèles d'interventions génériques éprouvés dans d'autres contextes.

Le bailleur, nous l'avons vu, est en position de force. Cependant, il serait caricatural de conclure à une opposition binaire entre un financeur cynique et tout puissant, et des organismes quémandeurs à sa botte. DIPECHO reste un écosystème relativement restreint, presque à taille humaine. Les employés de l'Union européenne directement liés à ces financements forment un petit groupe de personnes. Les partenaires de développement qui en bénéficient aussi. C'est donc un monde dans lequel les différents intervenants se connaissent souvent personnellement et se côtoient régulièrement. Dans lequel les relations institutionnelles prennent également souvent la forme de relations plus ou moins informelles entre les individus des deux bords. Dans chacun des projets DIPECHO sur lesquels je suis intervenu, nous avons rapidement lié des relations de confiance avec les représentants du bailleur. Les visites de suivi effectuées par leurs équipes ont généralement été l'occasion d'échanges transparents et productifs, et j'ai en mémoire quelques exemples où elles se sont terminées le dernier jour à cinq heures du matin sur les pistes de danse endiablées des boîtes de nuits caribéennes.

Dans un tel contexte, la circulation de l'information est plutôt efficace. Les rapports d'activités intermédiaires et finaux constituent le mécanisme principal de documentation des progrès, des succès et des défis rencontrés par les équipes de mise en œuvre. Les visites des équipes techniques du bailleur sur les lieux du projet sont également un moment d'échange sur la base des réalités concrètes de l'action et du contexte dans lequel elle s'inscrit. Les DIPECHO ayant une couverture régionale (Caraïbe, Asie du Sud-est, Amérique Latine, etc.), chaque cycle de financement est également l'occasion d'organiser des forums d'échanges rassemblant tous les partenaires de la région (généralement deux sur les dix-huit mois du projet). Ce sont des plateformes d'échanges au cours desquelles chaque organisation est invitée à présenter son projet, ses innovations, les contraintes et difficultés auxquelles elle fait face. Tous ces éléments font que nous ne nous trouvons pas dans une situation de déconnexion totale entre le bailleur et ses partenaires de mise en œuvre. Au contraire, tout est fait pour faciliter la communication et les échanges. Ainsi, les normes, modèles et paradigmes d'action sont

sans cesse discutés, décortiqués, confrontés aux réalités de la mise en œuvre.

Et pourtant, comme le démontre l'exemple du problème de la durée des programmes, qui fait l'objet de critiques virulentes des partenaires de DIPECHO depuis plus de dix ans sans que jamais une solution ne soit trouvée, montre que le goulet d'étranglement entre ces discussions productives et leur intégration dans les mécanismes de financement est bien réel. Bien entendu, chaque institution a son propre mode de fonctionnement, et l'exemple de l'Union européenne n'est pas nécessairement un indicateur fiable pour tous les autres bailleurs. Mais partant du principe que les difficultés à faire évoluer les choses sont importantes dans un écosystème aussi restreint que celui de DIPECHO, les défis sont encore plus importants pour les mécanismes de financement de plus grande ampleur.

Terminons à présent cette partie par le rôle spécifique du consultant dans le processus. Pour mener à bien ma mission d'exploration et la rédaction de la proposition de projet, j'ai été contracté pour une durée de 30 jours de travail. Dans le secteur du développement, il est commun que les consultants soient contractés sur une base journalière. Les tarifs peuvent varier considérablement. J'ai fait mes premiers mandats en consultant local avec un revenu journalier de 150 dollars. Pour certaines missions, ce taux est monté jusqu'à 700. D'autres consultants plus expérimentés peuvent toucher des sommes deux à trois fois supérieures. Par contre, la plupart de ces contrats n'incluent aucune cotisation sociale, de congés payés, ou d'assurance santé. Les consultants qui acceptent ces missions de courte durée sont généralement contraints d'enchaîner les mandats, et vivent dans une situation d'incertitude par rapport à leur futur proche.

Ainsi, lorsqu'il s'agît de la conception d'un projet, l'attitude la plus économiquement rationnelle pour un consultant est de se conformer au maximum aux exigences du bailleur de fonds. Au final, c'est à ce niveau-là que la proposition sera analysée et que l'on statuera sur sa recevabilité. Quand bien même l'appel d'offres peut contenir des clauses absurdes, ou incompatibles comme nous l'avons vu dans le cas du DIPECHO, il paraît donc plus rationnel, d'un point de vue utilitariste, de s'y conformer autant que possible. Dans un contexte comme celui du Laos, où les acteurs du développement forment une communauté de taille modeste, les réputations se font et se défont rapidement. Puisque ma survie financière dépend de mes capacités à trouver d'autres mandats, j'ai donc tout intérêt à ce que l'organisation qui m'emploie parvienne à ses fins, à savoir, dans ce cas précis, à l'obtention du financement. C'est envers elle que je suis redevable contractuellement, alors qu'aucune autre close que la propre éthique que je juge bon d'adopter ne me lie aux communautés censées être bénéficiaires de l'intervention. Les communautés n'étant pas dans la prise de décision sur l'obtention du financement, j'ai donc tout intérêt à orienter la proposition de projet en fonction de éla vision et des intérêts de mon employeur : le bailleur.

L'innovation et l'inventivité peuvent néanmoins être valorisées par les bailleurs, qui sont généralement conscients de certaines limites des approches du moment. Après tout, le discours dominant actuel ne cesse d'inviter les professionnels à penser hors des cadres établis, comme l'indique l'omniprésence du slogan : « think outside the box » dans le discours des grandes agences de développement. Mais opter pour des approches innovantes, hors des sentiers battus,

comporte nécessairement une part de risque, que l'idéal type du consultant ne sera pas naturellement enclin à assumer si on ne lui en donne pas l'instruction explicite.

Ainsi, le premier réflexe du consultant sera d'assimiler les clauses des termes de référence qui le lient à son employeur direct, puis, dans un deuxième temps, d'intégrer les différents niveaux de directives du bailleur de fonds. Ces directives peuvent être de trois ordres : 1) les éléments requis explicitement dans les documents de l'appel d'offres, par exemple sur le type d'activités ou la sélection des zones géographiques ; 2) le cadre de gestion de projets du bailleur de fonds : format du cadre logique ; procédures d'achat ; normes budgétaires ; gestion des ressources humaines. Tout ce qui constitue la déclinaison spécifique à l'organisation du gestionnariat ; 3) ce que je qualifie de « cosmologie » du bailleur de fonds : le système de croyances que forment ses grands principes, les normes auxquelles il adhère, les valeurs qui guident son action. Il est donc question ici de la maîtrise des mot-clés, des termes incontournables, des approches transversales auxquelles le bailleur adhère. Concrètement, la première étape de ma mission a consisté à lire et à relire le HIP avec un surligneur pour identifier le langage utilisé et l'ensemble d'exigences qui y figurent. J'ai complété cette lecture par la consultation des documents stratégiques de l'institution sur la thématique de la RRC et sur les thèmes transversaux du genre, du développement intégré, pour me familiariser avec sa rhétorique. Par la suite, l'écriture du projet est un véritable exercice de style, qui consiste à conforter le bailleur dans toutes ses certitudes, en parsemant le document des mots-clés, des buzzwords, et des références au genre, à l'inclusion des personnes vivant avec un handicap, des minorités ethniques, de la résilience, etc. En somme, l'exercice pousse à la conformité aux modèles d'intervention dominants et aux grandes lignes des engagements internationaux.

Bien entendu, il arrive que les objectifs des bailleurs de fonds soient compatibles, ou même en ligne avec ceux supposés ou avérés des populations ou de leurs représentants. Dans ce cas-là, le fait de favoriser le bailleur dans la rédaction du projet ne pose pas de réel problème. Mais dès lors que les positions de l'organisme opérateur ou du bailleur de fonds reposent sur un diagnostic et une analyse de situation trop superficielle, le risque de se retrouver avec un projet bien calibré par rapport au bailleur de fonds et aux employeurs du consultant, mais ni efficace ni pertinent du point de vue des bénéficiaires, devient important. Et comme nous l'avons vu dans le cas du projet au Laos, le diagnostic initial est plus que questionnable.

Mais une fois de plus, les réalités ne sont pas toutes noirs ou toutes blanches. Dans le cas de la mission que j'ai effectuée au Laos, cette réalité n'était vérifiable que dans une certaine mesure. Le chef de mission faisant partie de ces personnes qui refusent de se plier aux dogmes du moment, il affichait une posture déontologique claire : hors de question de se plier à des exigences qui ne feraient pas de sens de notre point de vue. Malgré le fait qu'à ce moment donné, la mission était en difficulté financière, il préférait ne pas obtenir le financement que de faire du simple copié-collé de solutions toutes faites qu'il savait être inadapté au contexte. C'est donc l'une des seules fois de ma vie que j'ai eu les mains presque

entièrement libres pour mener à bien cette mission, jusqu'au moment où nous sommes rentrés dans le circuit de validation.

6.6.1. Ciblage des zones d'intervention du projet DIPECHO

Dans le cas de l'appel d'offres au Laos, le premier niveau de choix des zones d'intervention était directement lié aux exigences du bailleur : le projet ne pouvait cibler que les provinces du centre et du sud. La seconde étape s'est faite sur des considérations strictement opérationnelles : la présence au préalable des organisations dans les provinces. Ce choix partait d'une part du principe que le temps du projet étant très limité, il était préférable de s'appuyer sur des structures opérationnelles de terrain qui soient déjà établies. D'autre part, le fait de travailler déjà sur les mêmes terrains permettait de garantir des synergies entre la préparation aux catastrophes et les programmes de développement local, dans une optique d'intégration promue par le bailleur, mais également reconnue d'utilité par l'ensemble des partenaires. Pour ce qui est du ciblage des communautés, chaque organisation a concocté sa propre recette, bien que le document de projet avait fait miroiter explicitement l'idée d'une approche harmonisée :

> *« Target districts were pre-identified based on a sound knowledge of the local context, documented impacts of recent events, and consultation with provincial authorities and Red Cross branches. Final selection of villages will be carried out as a participatory process involving local authorities. A targeting methodology will be developed and agreed upon by implementing partners to support local authorities in the decision-making process. Criteria may include: Exposure to hazards; accessibility; poverty incidence; coping mechanisms; access to water. This selection process will be documented and discussed as part of the vulnerability mapping work package under the national DRR platform. Villages targeted under previous DIPECHO rounds will also be included in the action by some of the implementing partners, via activities such as refreshment trainings or revision of disaster plans" (document de projet, 2014, confidentiel).*

La formulation des critères de sélection est finalement apparue trop tard dans la mise en œuvre du projet pour qu'elle puisse être prise en compte dans le choix des communautés. Concrètement, une des organisations a opté pour continuer dans les communautés ciblées lors de cycles précédents d'une part, et s'aventurer dans de nouveaux districts d'autre part. La sélection s'est faite en étroite collaboration avec la branche locale de la Croix-Rouge laotienne et les autorités. Nous avons donc ici une combinaison de deux critères différents et presque opposés : celui de la précédence (nous travaillons là où nous sommes déjà et renforçons l'existant), et celui de l'absence d'interventions (nous ciblons les zones jusqu'à là délaissées). Une autre organisation du consortium a délégué la tâche du ciblage aux autorités des districts sélectionnés. La troisième s'est alignée à son plan stratégique développé pour les prochaines années. Le financement venait donc s'imbriquer dans un programme déjà bien établi, et qui vise à couvrir l'ensemble des villages jugés vulnérables des districts cibles.

Dans la phase finale du ciblage, à savoir la sélection des villages bénéficiaires, le rôle du gouvernement est également important à souligner. Tout projet doit

obtenir la validation des autorités locales. Ce sont donc elles qui ont le dernier mot sur le choix des villages cibles. Lors des entretiens réalisés pour cette thèse, plusieurs experts du pays m'ont indiqué que le ciblage des interventions par les autorités locales ne se basait que rarement sur des critères stricts de besoins, mais qu'elles préféraient généralement favoriser une répartition égale des ressources entre leurs administrés. Les autorités locales sont également contraintes de suivre les directives nationales en matière de ciblage, à savoir la liste des 47 districts les plus pauvres et la directive des trois piliers, toutes deux explicitées au chapitre 5.

Au final, le processus de ciblage dans ce projet n'a pratiquement pas fait intervenir la question de la vulnérabilité. Les trois déterminants principaux relèvent de l'adaptation aux exigences du bailleur (zones éligibles), du pragmatisme opérationnel (ciblage des zones où les organisations sont déjà présentes), et conformité aux stratégies des autorités. Bien que spécifique à ce projet, cette conclusion semble s'appliquer à l'ensemble des interventions du secteur au Laos, comme nous le démontrons dans la partie suivante.

6.6.2. Au-delà du cas laotien : processus de ciblage des interventions dans un projet DIPECHO à Grenade

Au cours de la période de mon inscription en doctorat, j'ai travaillé pendant près de trois ans pour la Croix-Rouge dans les Caraïbes, sur des projets dans le secteur de la préparation aux catastrophes naturelles financés par DIPECHO. Avec 189 sociétés nationales, une fédération internationale et un réseau de volontaires actifs estimé à plus de 13 millions, la Croix-Rouge est considérée comme le plus vaste organisme humanitaire et de développement au monde. Fondée il y a plus de 150 ans à Genève, l'organisation est également l'une des plus anciennes. Grâce à cette ancienneté, à la taille du mouvement et au volume d'action inégalé, et malgré les critiques qui peuvent parfois porter sur son positionnement et ses actions, la Croix-Rouge a su bâtir une expertise et une légitimité largement reconnue dans le secteur. Cette position centrale dans le secteur confère à la Croix-Rouge un statut de producteur de normes et de bonnes pratiques, et les outils développés par le mouvement font souvent autorité, en particulier pour les approches à base communautaire.

Le fait d'être constituée de tant de sociétés nationales qui opèrent dans les contextes les plus divers permet un travail de pilotage et de capitalisation des expériences extraordinaire. La structure du mouvement, et notamment l'existence d'une fédération qui regroupe les 189 sociétés nationales offre une plateforme d'échange d'expérience importante. Ainsi, au sein même du mouvement, les outils, méthodes, paradigmes et retours d'expérience circulent sans cesse, aussi bien horizontalement (entre les différentes sociétés nationales et avec les autres partenaires de développement) que verticalement (entre le terrain, le siège des sociétés nationales, et la fédération internationale).

Dans la mise en œuvre concrète d'un projet, cet aspect se fait sentir de manière très concrète par l'abondance de documents censés guider l'action des opérateurs, ainsi que par des méthodologies de mise en œuvre fortement standardisées. Dans le cadre des projets à base communautaire de préparation aux

catastrophes naturelles — l'une des compétences centrales de l'organisation — tout est plus ou moins formalisé et documenté, avec parfois un niveau de détail important. Ainsi, il est indiqué dans les manuels et autres directives de l'organisation que douze étapes doivent être entreprises pour aider une communauté vulnérable à être prête à faire face à des catastrophes naturelles (Safer Communities). Parmi ces étapes, l'on retrouve une méthodologie de diagnostic et de planification participative (évaluation des vulnérabilités et des capacités), la mise en place d'équipes communautaires de réponse d'urgence, formées et équipées, la réalisation de petits travaux de mitigations, ou encore des campagnes de sensibilisation. Pour chacune de ces étapes, le personnel de projets dispose de nombreuses ressources documentaires telles que des manuels ou des guides de formation.

Dans ce cas précis, nous avions insisté auprès du bailleur pour que le ciblage ne soit pas fait à la va-vite au préalable, mais soit explicitement intégré comme l'une des premières activités du projet. Cela nous permettait ainsi d'y consacrer davantage de temps et de la lier à des lignes budgétaires du projet, donc financées par les fonds du bailleur.

L'approche que nous avons adoptée alors était la suivante : sur le modèle anglais, Grenade est divisée en paroisses, actuellement au nombre de 6, auxquelles s'ajoutent Cariacou et Petite Martinique, les deux autres îles — plus petites — de l'archipel. Le premier critère de sélection relève d'un mélange de considérations politiques de répartition équitable des ressources et d'articulation efficace des échelles de gouvernance : nous avons décidé qu'une communauté serait sélectionnée dans chacune des paroisses. Ce faisant, nous nous assurions également qu'au-delà des communautés ciblées, l'ensemble des paroisses du pays pouvait bénéficier des composantes de renforcement de capacités institutionnelles. En plus des paroisses, nous avons décidé de sélectionner deux communautés sur l'île de Cariacou. Et ce malgré le fait que la taille de la population résidente y soit inférieure à celle de la majorité des paroisses de l'île principale, et que certains indicateurs de vulnérabilité socioéconomique tels que le niveau d'éducation, le revenu des ménages ou la qualité du bâti soient nettement plus favorable que sur l'autre rive. C'était là un geste principalement stratégique, et cela à plusieurs points de vue. Tout d'abord, d'après les collègues de l'île principale, les habitants de Cariacou ont souvent le sentiment d'être négligés par les politiques, et laissés en marge des efforts de développement national. Si bien que la mise en œuvre de projets dirigés par l'île principale peine souvent à mobiliser les résidents, voire, dans certains cas, peuvent susciter de l'animosité. Le fait de sélectionner deux communautés plutôt qu'une visait donc d'une part à démontrer aux autorités locales et aux habitants que nous souhaitions sincèrement les impliquer dans le processus, et à nous distinguer, au moins d'un point de vue symbolique, de ces « autres » gens de l'île principale qui ne les prenaient pas suffisamment au sérieux. C'était là d'ailleurs l'une des substances principales des discours du directeur général de la Croix-Rouge de Grenade lors des réunions publiques de lancement du projet.

Stratégique également du point de vue organisationnel. Le Directeur général et le comité de direction de la Croix-Rouge nationale souhaitaient depuis longtemps

établir une branche à Cariacou qui permettrait d'assurer une présence continue. Or, en tant que petite organisation dans un petit pays, il leur était extrêmement difficile de mobiliser les ressources nécessaires. Le projet représentait donc une opportunité de poser les bases de cette extension géographique. Mais cela aurait été difficilement justifiable du point de vue de l'efficacité budgétaire d'établir une branche pour couvrir une seule communauté. En sélectionnant deux villages sur cette île, et en lui confiant la coordination des activités à Petite Martinique, située à quelques encablures de là, la branche couvrait dès lors un tiers des activités du projet, ce qui permettait de justifier auprès du bailleur son existence et son inclusion dans le budget du projet.

Enfin, l'île de Petite Martinique, qui compte environ mille habitants, a été sélectionnée en entier, et ce malgré le fait qu'elle compte plusieurs villages. Ceci soulève un autre point qui me semble important : celui de la définition de la communauté. Là-dessus aussi, la documentation restait en grande partie silencieuse. Alors que les approches à base communautaire constituent désormais l'un des piliers essentiels de l'activité développementaliste, il est très étonnant de constater que la définition même du terme communautaire soit sujette à si peu de débat ou même d'intérêt. En somme, dans les différents projets sur lesquels j'ai eu l'occasion de travailler, un glissement sémantique s'est opéré du terme de communauté et celui de village. Dans le cas du projet que nous décrivons ici, et dans tous les autres que j'ai pu observer dans la région, l'échelle communautaire correspondait à celle du village.

Or, ce qui pose problème dans cette fusion des termes, c'est qu'ils sont associés à des réalités et des stéréotypes qui sont clairement différents : le village est une unité d'habitation. Une portion circonscrite de territoire partagé entre plusieurs habitants liés par une certaine proximité physique et continuité spatiale. Bien que ce ne soit pas le cas à Grenade, le village peut également représenter une entité administrative. La communauté telle que présentée dans les approches à base communautaire, quant à elle, est associée à des idées d'unités et de solidarité, de cohésion (Agrawal & Gibson 1999 ; Brown & Purcell 2005). Or, dans un contexte de société moderne avec une mobilité des parcours de résidence et d'emploi, l'atomisation des liens sociaux et familiaux, on voit bien que ces caractéristiques — pour autant qu'elles s'appliquent aux sociétés traditionnelles — ne peuvent pas s'appliquer à l'objet village. Ces présupposés sur lesquels reposent une grande partie des méthodologies participatives du développement à base communautaire sont de bien mauvais guides pour la programmation, la définition et la mise en œuvre d'activités dans des villages imprégnés par les modes de vie moderne.

Une fois ce premier niveau de sélection effectué, la seconde étape visait à identifier quelle serait la communauté sélectionnée dans chacune de ces paroisses ou de ces îles secondaires.

Grenade est un petit pays. La population est d'un peu moins de 110 000 habitants, repartis sur 385 km2. À l'opposé de bien des pays dont la superficie et la taille de la population sont plus importantes, une analyse de la vulnérabilité des villages à l'échelle nationale peut potentiellement y être réalisée sans faire appel à des vastes bases de données et statistiques détaillées, et reposer au moins

en partie sur la connaissance et l'observation du terrain. Nous avons donc demandé à chacun des animateurs communautaires engagés sur le projet de se coordonner avec les autorités et les principales parties prenantes au niveau des paroisses pour établir une liste des 10 villages les plus vulnérables, sur la base de critères tels que les évènements récents, le niveau de pauvreté, l'isolation géographique. Une fois que ces listes ont été constituées et validées par les personnes interrogées et l'équipe du projet, nous avons convoqué les membres du comité de pilotage du projet, qui comprenait une quinzaine d'organisations du gouvernement et de la société civile. Le processus et les listes qui en ont résulté leur ont été présentés afin d'obtenir leur validation ou leur recommandation.

Suite à cet exercice de validation, les animateurs sont repartis dans leurs paroisses respectives, avec cette fois-ci le mandat de visiter chacun de ces villages identifiés, d'y rencontrer les représentants et les habitants, d'y collecter certaines données, de prendre des photos et de compiler tout cela dans un rapport. Pour ce faire, nous avons mis en place une grille d'analyse multicritère de vulnérabilité. Contrairement aux autres activités du projet pour lesquelles de nombreux documents d'appui existaient, nous avons dû concevoir notre grille d'analyse sans cette aide.

Sur la base de ce travail de terrain, chaque animateur devait proposer trois communautés pour chaque paroisse, sur la base des indicateurs que nous avions développés. Nous avons ensuite organisé un tour du pays sur plusieurs jours avec l'équipe de gestion du projet pour visiter toutes les communautés sélectionnées. Enfin, la sélection finale s'est faite au cours d'une seconde session du comité de pilotage du projet à laquelle nous avons également convié les représentants des paroisses. Au final, nous avons pu valider notre sélection sans que cela ne suscite de débats d'une grande intensité.

À travers ce processus nous avons visé à atteindre plusieurs objectifs simultanés : 1) respecter le principe d'égalité inhérent aux chartes internes de la Croix-Rouge en assurant que chaque paroisse puisse être bénéficiaire ; 2) favoriser l'appropriation du projet par les différentes parties prenantes à différentes échelles en les incluant activement dans le processus ; 3) ménager les sensibilités, notamment de Cariacou, à travers des prises de position ostensibles ; 4) procéder au sein des paroisses à une sélection transparente, documentée et basée sur des faits, qui permette de mettre la priorité sur les villages les plus vulnérables à partir d'une série de critères objectifs ; 5) permettre à la Croix-Rouge nationale de mettre en œuvre sa stratégie d'implantation d'une nouvelle branche à Cariacou.

Le processus décrit ci-dessus est loin d'être parfait. Nous avons manqué de données primaires. La robustesse de nos indices de vulnérabilité était questionnable. Contraints par le temps, nous avons plus ou moins survolé les communautés, et l'analyse qui en résulte est probablement superficielle. Les réunions du comité de pilotage se sont souvent limitées à des exposés de notre part et quelques discussions, alors que nous aurions pu les mobiliser de manière plus constructive. Néanmoins, le processus représente un effort conséquent consacré au ciblage des zones les plus vulnérables. Ce qui est rare dans les projets que j'ai pu observer durant toutes ces années.

Bien qu'éloigné du cas laotien, cet exemple corrobore les observations que j'y ai récoltées, en faisant ressortir la complexité inhérente au travail de ciblage. Il confirme également le fait que les objectifs et les contraintes qui déterminent les choix de lieux d'intervention sont souvent multiples, et parfois même incompatibles. Et si chaque projet, chaque organisation évolue dans une dynamique qui lui est propre, il semble rare que l'opposition binaire en altruisme et pragmatisme soit réellement porteuse de sens. Plus surprenant est le fait que dans de nombreux cas, la phase de ciblage ne semble pas susciter de question particulière. « Après tout », me déclara, un peu agacé par mes questions, un chef de mission que j'interrogeais sur les choix de ciblage surprenants de son organisation « personnellement, je m'en fous, si ce village est n'est pas le plus pauvre du monde ou du pays. T'aimerais y vivre toi ? »

7. Errances au Kurdistan irakien : récit d'un échec programmé

Nous finirons cette partie avec un épilogue, en nous échappant hors du contexte du Laos, du secteur de la RRC, et du style académique, pour nous aventurer dans les plaines arides du Kurdistan irakien, à la poursuite d'un financement que nous ne rattraperons jamais…

Un jeudi soir de juillet. Un bref passage en Suisse de quelques semaines en famille. Alors que nous profitons d'un dîner estival dans le jardin, mon téléphone se met à vibrer. Je décroche. À l'autre bout du fil, une employée du siège d'une organisation pour laquelle j'ai déjà travaillé m'annonce qu'ils ont un besoin urgent de quelqu'un pour une mission d'évaluation. Cela fait une année que je me suis lancé en consultant indépendant dans le secteur de l'aide au développement pour compléter mes maigres revenus de thésard en phase terminale au Laos. Je n'ai pas encore atteint un statut qui me permette de faire la fine bouche. J'écoute donc d'une oreille attentive la proposition.

Ils me flattent : c'est moi qu'ils veulent ; je suis le candidat idéal ; personne ne pourrait faire cela mieux que moi.

Je ne reste pas dupe longtemps : le départ est prévu pour le mardi suivant. C'est une mission d'expertise en eau et assainissement, dans les camps de réfugiés syriens, au beau milieu de la poudrière irakienne. C'est une mission pourrie. Soit ils n'ont trouvé personne pour gâcher son mois de juillet pour aller arpenter la fournaise du désert en plein ramadan, soit quelqu'un les a laissé tomber au dernier moment. J'ai déjà travaillé pour eux et je connais leur amateurisme en termes de processus de recrutement.

Un gros bailleur de fonds international vient de publier une décision de financement pour apporter de l'aide à la crise des réfugiés qui touche toute la région. Cet appel couvre 4 pays, pour un total de 11 millions d'Euros. Cette somme représente une « opportunité » rare pour une organisation de cette taille.

De plus, la direction a usé de ses relations avec les équipes du bailleur pour quelques échanges d'informations informels. Tous les signaux sont au vert. Le bailleur veut que cette organisation obtienne le financement. Cette mission sera un jeu d'enfant. Et le Kurdistan irakien, ce n'est pas vraiment l'Irak. Il paraît même que c'est sympa…

Alors, tu acceptes ?

Situation d'urgence donc. Une opportunité unique, mais personne à envoyer au front. Je devais être quelque part dans leur liste de contact, et en dernier ressort ils ont fait appel à moi. Pourtant, ils me connaissent pour mon travail sur la préparation aux catastrophes naturelles, aux Caraïbes. Je n'ai jamais travaillé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. C'est sur Wikipédia que je découvre le soir même la différence entre des eaux

noires et des eaux grises… Je ne connais de la région que ce que CNN veut bien nous en montrer pendant ses flashs d'information aux airs de productions hollywoodiennes. Bref, si j'étais un employeur un tant soit peu consciencieux, je serais la dernière personne que j'enverrai sur ce terrain.

Je suis bien conscient de mon incompétence. Mais après trois ans en poste aux Caraïbes, je manque désormais de crédibilité terrain dans le secteur. On me prend pour un touriste. Une ligne irakienne sur le CV devrait m'être profitable. Et refuser une nouvelle aventure n'étant pas dans ma nature, je me retrouve au siège de l'organisation le lundi matin. Après deux heures d'un briefing des plus chaotiques par le directeur des opérations, un vieux briscard rompu aux opérations d'urgence, j'embarque dans l'avion pour cette destination inconnue. Les seules consignes concrètes que j'ai sont le volume de l'enveloppe budgétaire, le nom du camp de réfugiés, et le rapport sommaire d'une précédente mission d'évaluation. Un spécialiste en eau et assainissement, consultant comme moi, m'accompagne.

Il ne parle pas anglais. Il ne parle pas du tout, d'ailleurs. Un vrai taiseux.

Mes termes de référence sont relativement simples : j'ai 24 jours pour effectuer une évaluation des problèmes d'assainissement d'un camp de réfugiés de 45000 personnes, rédiger un rapport technique d'une cinquantaine de pages sur la base duquel justifier la nature de notre proposition, et écrire une proposition de projet. Soit une bonne cinquantaine de pages de narratif, un cadre logique, et un budget détaillé pour environ 4 millions d'euros.

Après avoir été secoués par les turbulences dues aux courants thermiques au-dessus du désert, nous atterrissons à l'aéroport d'Erbil. Il fait au moins 45 ° C. Personne ne nous attend. Nous prenons donc un taxi et nous dirigeons vers un hôtel conseillé par un autre passager de l'avion. Nous passons les check-points. Des soldats lourdement armés inspectent le dessous des véhicules pour s'assurer qu'aucun explosif n'y est attaché. L'hôtel est gardé par des agents de sécurité. Il nous faut passer à travers un détecteur d'armes avant de pouvoir atteindre la réception.

Nous n'avons pas eu le temps de faire la moindre préparation pour cette mission. Nous sortons donc la maigre liste de contacts que l'on nous a confiée, et commençons à tenter de joindre les différentes personnes. La plupart des numéros ne marchent pas. Les deux jours qui suivent, nous rencontrons des membres des Nations unies et du Croissant rouge. Les termes sont très techniques. On parle forage, traitement des eaux, taux d'infiltration, puits perdu. Perdu, moi aussi, je le suis. Je tente de garder une certaine consistance en hochant la tête d'un air approbateur, mais je suis clairement loin en dehors de ma zone de confort.

Les agences des Nations unies sont regroupées dans un camp avec trois barrières de sécurité, situé à quelques centaines de mètres de l'aéroport. Ça facilite les évacuations d'urgence en cas de besoin, nous informe-t-on.

Les bureaux côtoient les petits appartements individuels, la cantine, la salle de sport et un petit bar. Une petite ville dans la ville. Sous haute surveillance.

Partout dans la région, les réfugiés affluent. Malgré l'installation de nouveaux camps, les autorités et les partenaires internationaux sont dépassés. La situation de crise semble partie pour durer. Les latrines d'urgence, les tentes, les systèmes d'évacuation des eaux, les dispensaires construits dans la précipitation pour faire face à un afflux massif de réfugiés sont saturés, et se transforment en véritables obstacles à la mise en place de solutions plus durables. Pendant ce temps, 45 000 personnes vivent sous des tentes frappées des logos ostentatoires de généreux donateurs, que l'on peut voir même du ciel. Elles font face à des températures abominables. Mais c'est toujours mieux que le froid qui les attend dans quelques mois. Elles vivent avec l'omniprésence olfactive des déjections humaines qui se déversent dans des tranchées qui débordent de n'être pas assez profondes.

Certains de nos interlocuteurs ont plusieurs décennies d'expérience en gestion de crises. Eux aussi sont dépassés. Personne n'est d'accord pour les solutions à adopter. Les débats sont sans fin. J'essaie de comprendre les enjeux, de me familiariser avec le jargon technique. Malgré la mise en place de clusters thématiques et autres mécanismes, la coordination est balbutiante. Si l'on n'y arrive pas à l'échelle d'un camp de quelques kilomètres carrés, comment peut-on y parvenir à l'échelle d'un pays ?

Nous prenons la route pour le camp, situé à quelques heures de route de là. Rien n'est organisé par nos employeurs. D'ailleurs, je n'ai même pas encore signé de contrat.

Nous finissons donc par traverser les étendues désertiques dans un taxi collectif, au rythme d'une musique pop locale sirupeuse et des trop rares coups de freins du chauffard, lorsque les check-points apparaissent à l'horizon. Entre deux barrages, il garde un œil distrait sur la route, et l'autre sur un petit écran de télé qui passe des images floues, prises clandestinement, de femmes qui dansent timidement dans des boîtes de nuit huppées de Damas.

Nous arrivons aux abords du camp, gardé par des soldats lourdement armés. Mais notre organisation ne nous a pas obtenu autorisation pour pénétrer la forteresse. Pas même une lettre de mission. Les gardiens nous refusent l'entrée. Et ils n'ont pas l'air particulièrement commodes.

Nous retournons à la ville la plus proche et trouvons une chambre d'hôtel. En arrivant sur le seuil de ma porte, celle de la chambre voisine s'ouvre, et en sort un géant de 2 mètres 15 qui ne répond pas à mon salut. Ancien amateur de basket, je le reconnais : c'est Pau Gasol. Star espagnole de la NBA, la ligue américaine de basket. Salaire de l'année précédente : USD 17 millions. Nous apprendrons par la suite qu'il est là en tant qu'ambassadeur de bonne volonté de l'UNICEF, dans le cadre de la réalisation d'un petit spot de sensibilisation du public sur le sort des réfugiés. Les agences onusiennes sont friandes du recours à ces prestigieux représentants des bonnes causes qu'elles défendent.

Nous revenons au camp le lendemain, et demandons à nous entretenir avec le responsable. Après quelques heures d'attente, et autant de négo-

ciations en faisant miroiter les 11 millions d'euros sur lesquels nous prétendons être assis, nous obtenons finalement un laissez-passer. Enfin, nous pouvons rentrer.

Nous passons donc les jours suivants à arpenter le camp, à nous entretenir avec la myriade d'organisations qui sont présentes. À poser des questions aux habitants. Les besoins semblent infinis. Nous prenons des photos des drains obstrués, des latrines qui débordent, des tuyaux d'approvisionnement en eau sur lesquels chaque tente vient se brancher directement sans avoir accès au matériel nécessaire pour assurer l'étanchéité, et éviter ainsi que les eaux polluées ne s'insèrent dans les conduits.

Nous sommes en plein mois de ramadan. Nous préférons nous cacher pour manger et boire un peu pour pouvoir supporter les longues heures sous le soleil impitoyable.

Au bout d'une semaine de mission, nous commençons péniblement à élaborer les contours d'une stratégie d'action. Le siège nous recommande l'usage du vétiver, une plante aux vertus assainissantes et dont les racines profondes permettent, nous disent-ils, de prévenir les glissements de terrain. J'émets quelques réserves quant à l'introduction d'espèces exogènes dans un biotope que nous ne connaissons pas. On me rétorque que nous en avons déjà fait l'expérience dans un pays d'Afrique, et que ça a été un succès. De plus, c'est une technique innovante, et par conséquent, cela plaira au bailleur. Nous partons également sur la réalisation de profondes tranchées centrales d'évacuation, qui déboucheraient sur un système de lagunage : une série de mares reliées les unes aux autres, qui permettent de traiter naturellement les eaux.

Nous calibrons donc notre stratégie sur les sommes qui nous ont été communiquées lors de notre briefing au siège d'une part, et sur les recommandations « techniques » du siège d'autre part. Je n'ai d'autre choix que de me fier à l'expertise de mon collègue. Tout cela est bien trop nouveau pour moi pour que je puisse me positionner. Lui ne parlant pas l'anglais, je m'attribue le rôle de « courtier ».

Au bout de deux semaines de mission, nous faisons un point sur Skype avec le responsable de notre mission au siège. D'un ton désinvolte, il nous informe que finalement, la stratégie a changé, et que la décision a été prise de prioriser les autres pays de la zone. De 4 millions, nous passons à 400 000 euros. Les réfugiés au Liban sont bien plus malheureux…

Toute notre stratégie tombe à l'eau. Pour 400 000 euros, l'ampleur de l'action n'est plus comparable. Nous devons tout reprendre à zéro. Au passage, nous passons pour de piètres amateurs auprès de toutes les organisations avec lesquelles nous réfléchissons sur notre stratégie depuis deux semaines.

Quand j'émets quelques timides réserves sur cette façon de procéder, je me fais gentiment remettre à ma place : « C'est ton boulot. Un consultant, ça doit être flexible », me rétorque mon référent sur un ton autoritaire et sûr de lui. Je garde mes insultes pour moi. Après tout, je suis consultant. Je ne

peux pas me permettre de me les mettre à dos. Quand j'aurai terminé cette mission, il me faudra en trouver une autre.

De retour au Laos, je passe une semaine à travailler jour et nuit pour rédiger le rapport et la proposition de projet. Nous avons dû réorienter la stratégie dans l'urgence, et le tout me semble extrêmement bancal. Mais j'ai une date limite à respecter, et donc pas le temps pour les états d'âme.

Finalement, nous n'obtiendrons pas le financement. Le siège est en rage. Le bailleur les avait informellement assurés de son soutien. Ils pensent même à engager une procédure légale.

Ce récit peut paraître anodin, anecdotique, voire même quelque peu revanchard. À dire vrai, j'ai presque été content de savoir que le projet n'était pas accepté. Et ce malgré le fait que cela peut également être perçu comme une sanction par rapport à la qualité du travail que j'ai effectué et peut générer une immense et légitime frustration du côté de nos interlocuteurs. Mais cela me semble être une bonne illustration de certains travers que l'on peut retrouver dans le secteur. J'ai décidé de l'exposer ici pour plusieurs raisons.

Premièrement, la grave situation humanitaire qui fait l'objet de l'intervention programmée est perçue non pas pour ce qu'elle est — une catastrophe humaine —, mais comme une opportunité inédite d'obtenir facilement un financement important, et d'accroître la visibilité internationale de l'organisation. Dans le même registre, un employé de la même organisation interrogé au Laos m'expliquait que les restrictions budgétaires au siège posaient de sérieux problèmes, mais qu'« heureusement, il y a eu Ebola » pour renflouer les caisses et continuer à faire tourner la machine.

Deuxièmement, l'assurance de l'obtention du financement est basée sur une certaine connivence, non pas entre les organisations, mais entre certains individus au sein de ces organisations. Nous sommes là dans ce qui relève de connexions personnelles, de réseaux entre individus, qui viennent contrecarrer les procédures institutionnelles les plus élémentaires.

Troisièmement, la structure même de cette mission d'évaluation est aberrante. Au niveau de l'équipe, d'abord. Un spécialiste qui ne parle pas l'anglais alors que tous les entretiens que nous avons eus, sans la moindre exception, étaient dans cette langue. Et si je parle plus ou moins couramment la langue en question, c'est celle de la technique que je ne maîtrise pas le moins du monde. Nous avons donc là une situation dans laquelle nous prétendons apporter des solutions à 45 000 individus confinés dans un camp au milieu du désert, alors que l'équipe en question n'est pas au niveau de nos ambitions. Mais cet aspect aurait éventuellement pu être contrecarré par une durée plus importante. Nous aurions pu approfondir le processus de consultation des spécialistes, mieux comprendre le fonctionnement du camp, ou faire appel à l'expertise nécessaire. Or, que peut-on faire en 24 jours, mis à part produire un document de piètre qualité et proposer des solutions directement importées de nos expériences dans des contextes extrêmement différents ? Dans ce contexte, qui est celui du « consultanat », il n'est pas étonnant que les modèles et les recettes toutes faites circulent avec tant d'aisance.

Quatrièmement, l'approche du siège qui consiste à partir du principe que comme

le financement est plus ou moins assuré, la qualité du projet est secondaire, et extrêmement éloigné des bases les plus élémentaires de la déontologie métier. On estime donc ici que l'évaluation approfondie des besoins et des réalités contextuelles est accessoire, voire sans importance. Seule compte l'obtention du financement. On pourra rétorquer à cela que document de projet n'est qu'une base qui peut ensuite être adaptée lors de la mise en œuvre. Mais si certains bailleurs reconnaissent ce besoin de flexibilité, ce n'est pas le cas de tous. Un cadre logique est un élément contractuel. Le modifier peut demander des démarches administratives lourdes, voire impossibles dans une temporalité de projet limitée. C'est également extrêmement symptomatique d'une vision profondément ancrée dans une logique à court terme. Car les dommages que peuvent créer des actions mal pensées et mal gérées, tant sur les populations soi-disant bénéficiaires, que sur la réputation de l'organisation peuvent être importants. Suite au tsunami de 2005 ou au tremblement de terre d'Haïti, l'on voit bien la tendance à la critique des organisations humanitaires, que ce soit dans l'opinion publique ou dans les médias. Mettre en place une réelle mission d'évaluation implique des coûts parfois importants. Des coûts qui ne peuvent généralement pas rétroactivement être répercutés sur les financements de projet. Il est donc nécessaire de ponctionner sur les fonds propres de l'organisation, ressource limitée s'il en est pour les petites organisations. Dans une perspective à court terme, on comprend donc bien l'incitation à limiter ce coût au maximum. Mais c'est le prix à payer pour une évaluation de qualité qui puisse résulter sur un projet cohérent, solide, et au plus près des besoins qui servira les populations ciblées, mais également l'organisation elle-même.

Cinquièmement, la négation des enjeux spatiaux et de contextes est ici caricaturale. Il s'agit d'une part d'une situation d'urgence qui justifie le court-circuitage de toute analyse de contexte préalable, d'autre part il s'agit ici d'une intervention dont l'objet spatial, le ciblage, est prédéfini et se présente sous une forme extra-territoriale par excellence le camp ou l'ensemble de camps. Michel Agier a pu montrer comment l'univers de ces camps de réfugiés constitue des frontières particulières qui évoluent selon des règles (ou absence de règles) propres parmi lesquelles les liens avec le milieu et le contexte local sont ténus et passe par des filtres multiples tandis que les interventions externes à distance assurent la survie du camp et de ses habitants. Cette expérience au Kurdistan irakien montre comment une intervention d'ONG dans le double domaine sanitaire et logistique relève de cette approche extra ou a-territoriale en préconisant des modes d'intervention génériques projetés indépendamment d'une analyse du milieu et d'une réflexion scalaire. Les conseils techniques prodigués par le siège durant la mission prennent ainsi la forme de simples copiés collés d'un contexte à un autre : ce qui a marché là-bas marchera ici. Nous avons introduit l'idée du vétiver sans faire la moindre recherche sur la question. Sans chercher à savoir si la plante est adaptée au climat, si elle peut être prédatrice sur d'autres espèces. Nous avons proposé des activités classiques de sensibilisation, sans avoir la moindre idée des éventuels tabous sociaux, des pratiques traditionnelles, des représentations, des notions d'hygiène.

Finalement, c'est également le « consultanat » qui est ici mis en cause. Nous

avons là l'exemple flagrant d'une équipe montée de toute pièce, dont l'une des seules qualités est d'être rompue au monde du développement, au langage des bailleurs et aux techniques du « gestionnariat ». Je n'ai pas été recruté sur la base d'une compétence particulière, mais simplement sur ma disponibilité, ma capacité à délaisser des vacances en famille pour partir en terrain hostile, bien loin de ma zone de confort, et ma connaissance des rouages du système et des codes des bailleurs de fonds. La connaissance contextuelle apparaît comme accessoire. De mon côté, l'incitation consiste à sécuriser mon revenu. Père de trois enfants, sans contrat fixe, il est plus économiquement rationnel pour moi de me plier à ce que j'estime être des aberrations programmatiques que de m'y opposer et de risquer de m'attirer le mécontentement de mes référents que je juge incompétents. Bien sûr, la déontologie peut faire contrepoids à cette forme d'incitation. Mais contrairement à la sécurisation du revenu, elle est optionnelle.

Quelques mois plus tard, l'organisation ouvrait une mission dans le camp. J'ignore sur quel financement…

PARTIE VI
CONCLUSIONS

Pour conclure ce travail, nous reviendrons tout d'abord sur les trois axes de recherche formulés dans la problématique, en proposant une synthèse critique des résultats obtenus grâce aux différentes approches mobilisées. Nous procéderons ensuite au bilan de l'approche systémique et de l'articulation des concepts que j'ai proposées pour son analyse, afin d'en souligner les apports et les limites. Sur cette base, nous discuterons des implications concrètes de ces résultats pour la mise en œuvre des opérations de développement et sur la définition des politiques publiques de l'aide, au Laos et ailleurs.

1. Synthèse critique des axes de recherche

1. 1. Identifier les logiques de l'allocation géographique de l'aide

1.1.1. Le pragmatisme opérationnel comme critère clé des logiques de ciblage ?

Pour étudier les logiques le l'allocation géographique de l'aide, j'ai développé deux axes analytiques principaux et complémentaires : tout d'abord, une cartographie de l'aide à haute résolution, qui permet d'identifier les schémas de répartition spatiale, donnant ainsi un aperçu de la réalité concrète, à un moment donné de l'évolution du système de l'aide au Laos. J'ai réalisé cette analyse selon différents niveaux d'agrégation : pour l'ensemble des projets inclus dans les bases de données ; pour les différents types d'acteurs ; pour le secteur de la réduction des risques de catastrophes ; et pour le Fonds de réduction de la pauvreté. J'ai complété ces résultats par le second axe analytique : l'analyse de cas de plusieurs processus de ciblage mis en place dans le cadre de projets spécifiques, et procédé à une série d'entretiens qualitatifs visant à comprendre les manières de faire, les données utilisées, et les outils analytiques déployés.

Mis à part pour le cas du Fonds de réduction de la pauvreté, l'analyse de la répartition spatiale de l'aide au Laos permet dans l'ensemble d'invalider l'hypothèse selon laquelle les stratégies de ciblage des organisations seraient basées principalement sur la réponse aux besoins. Que ce soit en termes de pauvreté, de niveau d'éducation, de vulnérabilité multidimensionnelle, aucune corrélation entre niveau de besoins et concentration de projets est observable. De vastes poches de vulnérabilités restent ainsi orphelines de tout support extérieur. Seules les ONG locales manifestent une propension à s'aventurer hors des zones les plus accessibles pour porter assistance aux populations les plus vulnérables. L'hypothèse du pragmatisme opérationnel, quant à elle, reste défendable, avec notamment la concentration des interventions le long des routes, et aux abords des capitales de province et de district. Enfin, l'hypothèse d'un alignement sur les politiques et stratégies du gouvernement du Laos n'est pas non plus confirmée, puisqu'il n'y a pas de corrélation directe entre la concentration des interventions, les districts prioritaires du gouvernement, ou les districts et villages de l'initiative du Sam Sang.

1.1.2. Trois dimensions explicatives des inconsistances de planification

L'analyse des processus de ciblage dans les différents projets ou secteurs d'intervention nous a permis d'identifier certaines causes de ce que l'on peut considérer comme une allocation spatiale non optimale de l'aide au Laos, du point de vue de la réponse aux besoins des populations. Ces éléments de réponse sont articulés autour de trois dimensions explicatives principales :

Des incitations inhérentes au système de l'aide

Tout d'abord, les pressions qu'exerce le système de l'aide, notamment de par la diffusion des normes du gestionnariat et le dogme de l'immédiateté des résultats, poussent les organismes en position d'infériorité dans l'octangle relationnel à minimiser les risques opérationnels. Les contraintes du projectorat, et notamment de la durée très courte de bien des projets du fait des cycles financiers des bailleurs de fonds, ne permettent pas aux organismes de s'aventurer dans les zones les plus reculées, les contraignant à adopter des stratégies pragmatiques qui leur permettent de maximiser leur chance de pouvoir renouveler leurs sources de financement à l'issue de l'intervention. Le niveau de dépendance de nombreuses organisations aux financements des bailleurs de fonds semble avoir contribué à une inversion du système de priorité, en plaçant parfois la survie institutionnelle devant l'objectif humanitaire ou développementaliste des organisations.

L'absence d'outils adéquats

Alors que dans tous les secteurs de l'aide, les manuels, guides pratiques, modèles, et autres outils prêts à l'emploi prolifèrent, rares sont ceux qui sont développés spécifiquement pour le travail de ciblage. Les professionnels de l'aide ne disposent donc pas de l'outillage nécessaire pour procéder aux analyses nécessaires.

Dans la plupart des pays en voie de développement, les données concernant les niveaux de besoin sont souvent soit indisponibles, soit agrégées à des niveaux géographiques trop généraux pour être mobilisés dans un travail de ciblage à l'échelle des villages ou des Kumban. Au Laos, néanmoins, la disponibilité de données socioéconomiques au niveau des villages est importante, notamment grâce à l'initiative Lao Decide Info. Mais pour autant, rares sont les personnes interrogées qui m'aient indiqué avoir mobilisé ces données pour effectuer leur sélection de lieux d'interventions.

Le désintérêt pour les questions de ciblage dans les mécanismes de coordination

Au sein des multiples mécanismes de coordination mis en place au Laos (mécanismes de la table ronde, INGO network, plateforme nationale de la RRC, etc.), aucune réflexion sur une approche consolidée et coordonnée du ciblage n'a été engagée. Des formes de priorisation des zones d'intervention sont présentes. Les 47 districts prioritaires du plan de développement socioéconomique, les zones pilotes de l'initiative du Sam Sang, ou les stratégies de développement des montagnes du nord fournissent des incitations à cibler des zones plus que d'autres, mais elles demeurent souvent trop vagues pour être réellement contrai-

gnantes. L'abondante littérature sur l'aide illustre bien aussi ce désintérêt général pour les questions de ciblage, qui ne sont que très rarement abordées dans les évaluations de l'efficacité des politiques de développement. Or, comme le montre avec succès le cas du Fonds de réduction de la pauvreté, les résultats en matière d'efficacité du ciblage sont nettement observables, dès lors que cette étape de planification fait l'objet d'une réflexion sérieuse.

1.1.3. Entre théorie et pratique : concilier les différents niveaux de contraintes

Les entretiens effectués et l'analyse systémique de l'ensemble des contraintes et des incitations indiquent que les mécanismes de ciblage sont généralement plus complexes que l'opposition binaire traditionnelle que l'on retrouve dans la littérature, entre des saints désintéressés d'un côté, et des pragmatiques cyniques de l'autre. Tous les processus de ciblage que j'ai pu documenter présentent un mélange des deux, dans des proportions respectives variables. Les contraintes du « projectorat » et du « gestionnariat », ainsi que les modes de financement, imposent des limites très concrètes aux exécutants, qui les poussent à privilégier une prise de risque mesurée. Les critères de besoins sont généralement pris en compte, mais pondérés avec les exigences de faisabilité. Même dans le cas de projets tels que le Fonds de réduction de la pauvreté, où les équipes en place ont développé des outils de ciblage très avancés, l'on constate que dans la pratique quotidienne, les réalités du terrain et des contraintes inhérentes aux relations avec le bailleur de fonds ou le gouvernement hôte poussent les opérateurs à bousculer constamment les modèles, et à devoir parfois s'en écarter.

1.1.4. Limites et contraintes des approches développées

Reconnaître la diversité des acteurs et des objectifs

Trop souvent, la littérature sur l'aide traite les différents types d'acteurs comme des catégories homogènes. Or, au sein de la famille des ONG, par exemple, nous avons pu constater des lignes de démarcation claires, que ce soit selon leur niveau de dépendance aux bailleurs de fonds, ou entre organisations locales et internationales.

Les enjeux du ciblage sont également différents selon le secteur auquel l'on s'intéresse. Si le Fonds de réduction de la pauvreté dispose d'un mandat clair d'assistance aux plus vulnérables, la logique sera toute autre pour un projet d'éducation des jeunes filles en milieu urbain, ou de gestion communautaire des ressources.

Dans ce contexte, il est impossible de mettre en place un système universel de ciblage que l'on puisse appliquer aveuglément à toute initiative de développement. Coordonner l'aide avec efficacité, c'est aussi prendre acte de cette diversité des acteurs et des objectifs, et œuvrer en conséquence.

1. 2. Limites des données à disposition

L'analyse que j'ai déroulée sur l'ensemble des projets recensés dans nos bases de données est porteuse de trois limites principales : premièrement, bien qu'elles

fournissent un échantillon statistiquement significatif, les bases de données créées ou compilées sont incomplètes. De nombreux projets en sont absents. Il se peut donc très bien que certaines des zones à forte vulnérabilité identifiées comme orphelines ne le soient pas en réalité. La seconde provient du fait que les données fournissent uniquement un instantané de la situation, et ne permettent donc pas d'opérer un suivi de l'évolution. Ce travail aura néanmoins servi de base au projet Lao Decide Info pour soutenir le gouvernement du Laos dans la constitution d'un système dynamique de suivi des interventions. Enfin, la troisième est en lien avec l'hétérogénéité du système de l'aide évoquée plus haut, et qui limite la portée des conclusions générales portant sur l'ensemble des interventions. C'est donc en partie pour pallier cette limite que j'ai également appliqué la cartographie de l'aide à l'analyse du secteur de la gestion des risques.

1. 3. Pistes de réflexion pour l'avenir

Les analyses que j'ai élaborées permettent de dégager certaines recommandations visant à rendre le ciblage des interventions de développement plus consistant et cohérent.

Tout d'abord, il semble important de procéder à un travail de sensibilisation des acteurs de l'aide sur les questions de ciblage, en particulier ceux qui ont la charge de la coordination des opérations. En effet, la question demeure tout à fait anecdotique et marginale dans les débats sur l'efficacité et la coordination de l'aide au Laos. L'importance de l'étape de ciblage dans la mise en œuvre des projets est fréquemment considérée comme secondaire. La présentation des résultats de cette étude dans les forums de discussions pourrait être un premier pas de cette dynamique de sensibilisation. À chaque fois que j'ai eu l'occasion de présenter les résultats de ma cartographie des interventions à des professionnels, les réactions des individus ou les groupes ont été vives. La question n'est pas discutée ni prise au sérieux en partie du fait que la plupart des acteurs de l'aide au Laos ne savent tout simplement pas que c'est une question. Nous opérons tous à l'échelle du projet, ou au mieux, du programme. Mais à chaque fois que nous décidons de travailler ici plutôt que là-bas, nous ne mettons pas nécessairement ce choix en perspective avec l'effet cumulé au niveau national de toutes ces décisions individuelles. En ce sens, ce type de recherche peut jouer un rôle de déclencheur, et c'est en cela qu'il me paraît capital de parvenir à renforcer le dialogue souvent distendu entre la recherche et les opérations.

Les acteurs du développement opèrent dans un champ à fortes contraintes opérationnelles. Tous les projets n'ont pas le luxe de pouvoir dédier autant de temps et de réflexion aux modalités de ciblage que le Fonds de réduction de la pauvreté. Il est donc de la responsabilité de ces vastes projets bien dotés en ressources et en expertise de partager leurs expériences et leurs outils. Il est également important qu'au-delà des projets spécifiques, les organisations formulent des boîtes à outils techniques pour le ciblage, comme elles le font déjà pour tant d'autres aspects des la mise en œuvre des projets.

Dans le cas du Laos, où les données sur le développement des villages sont accessibles en abondance, mais encore sous-utilisées il y a également un effort important de communication à faire pour que les opérateurs les utilisent davan-

tage dans la réalisation de leurs diagnostics initiaux, de la formulation des stratégies d'intervention, et bien sûr, du ciblage des communautés bénéficiaires. Il faudrait pour cela développer conjointement des outils d'analyse qui soient facilement mobilisables par les professionnels des projets, et donc, qui ne nécessitent pas des compétences techniques trop avancées en statistiques ou en système d'information géographiques. Il est également important que ces outils soient développés de manière concertée entre les différents acteurs impliqués dans les secteurs. C'est dans cet esprit que nous avons développé les outils de mesure de la vulnérabilité, ou encore la modélisation de la glocalisation des espaces ruraux du Laos. Et le projet Lao Decide Info a ici un rôle central à jouer.

La mise en place d'une base de données centrale, coordonnée par les mécanismes de la table ronde, alimentée et mise à jour directement par les organismes de mise en œuvre est donc tout à fait envisageable et ne représente pas un défi technique insurmontable. Et pour s'assurer de ne pas tomber dans les travers de la plateforme de gestion de l'aide du Ministère du plan et des investissements, il faudra baser la conception de l'outil sur la base d'un diagnostic approfondi des mécanismes de collecte de données déjà en place, et des attentes des différents acteurs. Ces recommandations ont déjà été prises en compte, et le projet Lao Decide Info évoqué à plusieurs reprises dans ce travail, les a intégrés dans ses activités à venir.

Pour assurer un suivi continu de l'efficacité de l'aide au Laos, y compris dans sa dimension spatiale, il est nécessaire de doter les organismes de coordination de bases de données dynamiques, qui permettent de dépasser la vision statique présentée dans cette thèse, pour guider les acteurs de l'aide dans leurs choix stratégiques.

Enfin, il me semble aussi important de sensibiliser les bailleurs de fonds et les contractants aux nombreuses externalités négatives que génère la transition du système de l'aide vers un projectorat gestionnarial. Il s'agirait ici de compiler des données et des résultats d'analyse qui démontrent le caractère profondément contre-productif de la généralisation de ces normes opérationnelles.

Pour les deux autres points, par contre, les propositions sont plus concrètes. Le Laos et ses partenaires ont entamé un travail de centralisation des données de l'aide. Cet effort pêche en particulier par l'absence de données sur la localisation des interventions. Les quelques tentatives de Development Gateway ou de l'INGO network n'ont pas abouti aux résultats espérés. Comparé à d'autres pays, le Laos ne souffre pas d'une abondance d'innombrables acteurs. Les outils pour un ciblage plus adéquat manquent encore à l'appel. Mais les données sont là en abondance. Contrairement à d'autres pays en voie de développement, le Laos dispose de bases de données à haute résolution spatiale, et accessibles au grand public, qui restent pour l'instant sous-utilisées. Les systèmes d'information géographiques font encore peur aux profanes. Il est donc nécessaire que certaines organisations qui disposent de ces compétences techniques puissent accompagner les concepteurs de projets et les décideurs dans leur processus de prise de décision et d'allocation des ressources. Pour ce faire, il faudrait que les capacités soient renforcées au sein d'organismes à la présence pérenne. C'est à dire des acteurs locaux.

2. Contextualiser les approches

Les études de cas développés dans cette thèse indiquent un recours fréquent aux solutions génériques dans la conception et l'exécution des interventions au Laos. Nous l'avons vu dans la manière de décliner les approches participatives, de conduire les diagnostics communautaires, ou dans le déroulé des projets de réduction des risques de catastrophes. Les quelques exemples de processus explicites de contextualisation de boîtes à outils génériques que nous avons abordés se sont limités à la traduction en lao et à quelques ajustements de surface, principalement discutés en capitale dans des consultations où les experts internationaux sont surreprésentés. Mais dans bien des cas, cela ne me semble pas suffisant, en particulier dans le travail communautaire. Mon expérience professionnelle, qui m'a amené à travailler dans des dizaines de communautés différentes, m'a démontré clairement le besoin de réajustement permanent des modèles d'intervention dans la gestion quotidienne des activités et la renégociation des objectifs. Mais en réalité, la tâche d'ajustement s'avère ardue, et encore plus difficile à généraliser de manière systématique dans les pratiques professionnelles du secteur. Qu'est-ce qu'un contexte ? Quelles en sont les caractéristiques qui doivent être intégrées dans les approches pour qu'elles soient plus appropriées ? Comment peut-on les mesurer ? Ce sont autant de questions qui n'ont pas encore de réponse claire dans l'attirail des outils et des modes de pensées de l'aide au développement.

2. 1. Expliquer la résilience des approches par modèle

L'analyse de la littérature grise, des discours, des entretiens qualitatifs et des activités concrètes des projets suggère que la prise de conscience des limites des approches par modèles est généralisée parmi les professionnels du secteur. Le problème ne réside donc pas tant dans un manque de reconnaissance ou de bonne volonté. Il est à aller chercher ailleurs. Les analyses effectuées dans cette thèse, en particulier celles sur le fonctionnement du système de l'aide et les études de cas de la mise en œuvre de certains projets, nous ont permis de dégager un certain nombre de dimensions explicatives de la résilience des approches par modèle au Laos.

2.1.1. À l'origine du mal… La prédominance de l'expertise internationale ?

À la base du problème de difficulté de la mise en contexte des modèles se trouve le fait que les acteurs les plus puissants dans l'octangle relationnel au Laos sont extérieurs au contexte. Par conséquent, ils disposent d'une connaissance et d'une compréhension fortement limitée des subtilités des contextes. La prédominance de l'expertise internationale dans la manière dont les opérations de développement sont conçues et mises en œuvre au Laos. La grande majorité des projets de développement est directement coordonnée par des travailleurs expatriés. Quand ce n'est pas le cas, notamment dans les larges projets gouvernementaux qui sont officiellement mis en œuvre par les ministères de tutelle, comme le Northern Upland Development Project, ou le Fonds de réduction de la pauvreté, l'influence des normes et des modes opératoires internationaux est assurée par le rôle prédominant des assistants techniques et des contingents de

consultants internationaux déployés par les bailleurs de fonds pour assister les autorités. Or, du fait de la rotation rapide du personnel expatrié, très rares sont les experts internationaux qui peuvent se vanter d'avoir une solide compréhension du contexte laotien. Pour ma part, je suis resté au Laos presque 4 ans, soit nettement plus que la plupart des travailleurs internationaux. Et pourtant, j'ai le sentiment d'avoir encore un très long chemin à parcourir avant d'être capable d'en cerner les caractéristiques contextuelles. J'ai le sentiment que, provenant d'un foyer culturel européen, cette région du monde est la plus impénétrable que j'ai rencontrée. J'ai vécu au total dans 11 pays différents. Partout où je suis allé avant d'échouer sur les rives du Mékong, je suis parvenu à bien m'intégrer, à rapidement gagner en confiance dans ma compréhension du contexte et de la culture. Je tirais d'ailleurs toujours une certaine fierté de cette présupposée capacité d'adaptation. Mais le Laos restera pour moi un échec et une leçon d'humilité sur ce plan-là. J'en repars avec le sentiment d'être passé à côté. D'avoir échoué dans ma tentative de pénétrer la culture et les modes de représentations. Et pourtant, au fil de mes pérégrinations, c'est la première fois que je reste aussi longtemps dans un pays. Comment donc est-ce que des personnes comme moi, qui ne peuvent percevoir les caractéristiques contextuelles qu'en surface, mais à qui l'on donne les rennes des opérations de développement, peuvent être garantes de la pertinence contextuelle des approches ? La question reste ouverte.

2.1.2. L'absence d'outils adéquats et le poids du projectorat-gestionnarial

Comme pour le cas du ciblage, les acteurs de l'aide ont pour l'instant échoué à formuler des outils d'analyse contextuelle qui puissent servir d'aide la décision dans la formulation et la mise en œuvre des opérations de développement. Les outils qui existent, tels que les diagnostics ruraux rapides, ou les évaluations de vulnérabilité et de capacités sont formulés pour être appliqués uniquement à l'échelle communautaire. De plus, ils représentent eux-mêmes des modèles génériques, dont l'application aveugle sur différents contextes n'est pas satisfaisante. Ces outils visent néanmoins à aboutir à une meilleure compréhension, des contextes grâce à la participation active des populations. À ce titre, ils représentent une alternative aux approches exclusivement par le haut. Mais, dans un contexte politique muselé comme celui du Laos, les processus participatifs sont souvent faits à la va-vite, et sous contrôle des représentants locaux de l'État. Ils semblent donc souvent être réalisés davantage pour se plier aux exigences des bailleurs et de leurs normes en vigueur que pour leur apport concret à la programmation. Par conséquent, les résultats sont souvent discutables.

De plus, ce sont des méthodes de diagnostic qui sont conçues pour être réalisées sur quelques jours, et qui dans la pratique sont souvent condensées en une seule journée du fait des contraintes opérationnelles. Contraints par les impératifs opérationnels des projets, les professionnels ne disposent ni du temps ni des ressources nécessaires pour élaborer des outils avancés d'analyse des contextes, ou pour maximiser l'utilité des méthodes participatives existantes. Ils se voient donc généralement contraints de naviguer à vue, et de procéder aux ajustements des approches de manière ad hoc, à mesure que les défis se posent dans l'exécution des activités.

Il y a donc une tension fondamentale au cœur de la problématique d'adaptation aux contextes de mise en œuvre. D'un côté, six décennies d'aide au développement ont démontré que les approches par modèle, télescopées par le haut, étaient vouées à l'échec. De l'autre, il est évident que les acteurs du développement ne peuvent se permettre de dépêcher des équipes d'anthropologues et d'agronomes pour de longues études de terrain dans chaque village d'intervention. Il est donc important que le secteur du développement trouve des compromis entre les exigences de la contextualisation des approches, et les impératifs opérationnels du gestionnariat. Et pour ceci, les approches à mésoéchelles telles que celle que j'ai développée avec l'indice de globalisation des campagnes, semblent pouvoir contribuer à trouver cette voix médiane entre pragmatisme opérationnel et obligation de résultats.

2.1.3. Les normes du projectorat-gestionnarial et les relations de pouvoir dans le système de l'aide

Une troisième piste explicative de la résilience des approches par modèle est celle de l'émergence du projectorat-gestionnarial, et des rapports de pouvoir entre les différents acteurs du système de l'aide. La vision gestionnariale du développement impose aux acteurs de l'aide une simplification parfois outrancière des réalités locales et de la complexité des trajectoires de développement, pour les faire rentrer dans les cases de la vision positiviste de l'approche par cadre logique et de la temporalité restreinte du projet. Les modèles spatiaux tels que la communauté ou le bassin versant, ou les modèles de processus, tels que le développement participatif, ont pris un tel ascendant dans le système de l'aide qu'ils constituent désormais des ontologies communes et incontournables entre les différents acteurs. En proposant une approche communautaire de la réduction des risques de catastrophes, par exemple, l'organisation qui prétend à un financement sait qu'elle se situe dans un champ de compréhension commune avec le bailleur, et qu'elle ne prend donc pas le risque de susciter la suspicion. Il y a donc un certain nombre de passages obligés, notamment dans l'exposé de la doctrine spatiale du projet, pour les acteurs dont la survie dépend des bailleurs de fonds.

Afin de mieux cerner les fondements de ces relations de pouvoir, j'ai formulé une proposition théorique qui s'inspire des contributions de plusieurs auteurs différents : l'analyse relationnelle que Raffestin proposée dans sa géographie du pouvoir. J'ai pour cela élargi le champ sémantique des ressources mobilisables par les acteurs pour mettre en œuvre et sécuriser leurs stratégies, aux questions d'information, de financement et d'espace. Pour décrire le capital spatial des acteurs, qui leur permettent de jouer de leur avantage dans les différentes dimensions sociospatiales, j'ai donc étendu l'analyse raffestinienne en intégrant le cadre TLRE de Jessop et Brenner et les espaces d'engagement et de dépendance de Kevin Cox. Cet assemblage conceptuel s'est révélé être relativement lourd à déployer, et compliqué à articuler, mais nous a permis de mieux cerner le différentiel de pouvoir entre les différents acteurs dans le système de l'aide, et, en particulier, d'en identifier les fondements spatiaux et leur incidence géographique. En fonction de leur positionnement dans l'espace et dans la géométrie du pouvoir, les acteurs disposent de marges de manœuvre plus ou moins impor-

tantes qui définissent leurs stratégies, y compris de survie institutionnelle. Dans une forme de rationalité économique organisationnelle, les plus dépendantes des financements extérieurs sont fortement incitées à se conformer aux normes en vigueur, souvent imposées par les acteurs les plus puissants, pour la plupart ancrées géographiquement et culturellement dans les pays dits du Nord. Tout écart avec ces normes se fait au risque de perdre l'accès aux ressources nécessaires non seulement à la mise en œuvre d'une action, mais aussi à la survie même de l'organisation.

Dans cette perspective, l'objectif littéralement vital n'est donc pas celui de l'impact des opérations sur les populations bénéficiaires, mais plutôt de parvenir à remplir les clauses du contrat de financement du bailleur de fonds, en particulier les résultats et indicateurs tels que stipulés dans le cadre logique. Ainsi, l'application à la ligne des modèles véhiculés par le bailleur de fonds constitue l'attitude la plus économiquement rationnelle pour les organismes qui bénéficient des financements.

2. 2. Propositions théoriques et opérationnelles pour cerner les caractéristiques des contextes

Les analyses réalisées dans ce travail m'ont permis d'identifier certaines des causes fondamentales de la résistance des approches par modèle. C'est une première étape, mais qui n'est pas suffisante. À l'origine de ce projet de thèse se trouve également ma volonté de contribuer à la formulation de propositions concrètes pour répondre à certains des défis de l'aide au développement. Dans cette perspective, j'ai voulu proposer deux approches de caractérisation des contextes combinant haute résolution spatiale (échelle du village), et exhaustivité géographique (applicables à l'ensemble du pays). J'ai pour cela développé un outil de mesure de la vulnérabilité des villages ; et une géographie appliquée du concept de lieu à travers la formulation d'un indice de glocalisation des espaces ruraux.

2.2.1. Caractériser les profils de vulnérabilité

L'outil de mesure de la vulnérabilité que nous avons développé permet de dresser un profil relativement complexe de chaque village du pays, sous l'éclairage combiné de trois dimensions (elles-mêmes calculées sur la base d'une vingtaine de variables) : l'exposition aux risques ; la vulnérabilité des ménages ; la vulnérabilité institutionnelle. L'objectif de cet outil est double : tout d'abord, servir d'appui à la décision pour un ciblage plus efficace des projets de réduction des risques de catastrophes. Deuxièmement, parvenir à saisir les caractéristiques contextuelles des villages laotiens, et notamment des différents profils de vulnérabilité. C'est un outil intermédiaire, qui est conçu en complément des méthodes participatives à base communautaire et qui présente l'avantage comparatif de fournir une information à l'échelle nationale, ce que approches de terrain ne peuvent pas se permettre.

L'exploration bibliographique des débats académiques sur le concept de vulnérabilité nous a permis de comprendre que l'identification multidimensionnelle des besoins des communautés n'est pas une science exacte. Il n'existe pas de ma-

nière optimale de sélectionner les variables clés, ou de leur attribuer un indice de pondération. À ce titre, toute démarche d'identification des besoins doit être réalisée dans une dynamique de concertation. C'est donc pour cela que nous avons développé l'outil de manière à ce que les utilisateurs potentiels puissent se l'approprier et le modifier aisément, pour qu'il puisse être au plus près de leurs besoins. Il offre par exemple la possibilité d'inclure ou d'exclure certaines variables, ou d'en changer le poids respectif dans le calcul de l'indice composé.

L'application concrète de l'outil dans le contexte du Laos nous a aussi démontré l'importance fondamentale de pouvoir lier les outils techniques à des processus d'engagement des parties prenantes. Au final, la plus-value de l'outil a résidé davantage dans sa capacité à amener tout le monde autour de la table pour discuter des problèmes de ciblage et de définition de la vulnérabilité qu'à fournir une image figée de la vulnérabilité des villages au Laos. Le développement est un processus trop complexe. Aucun outil, aussi techniquement avancé soit-il ne peut apporter de solution définitive aux différents défis sans être partie intégrante de processus de concertation.

2.2.2. Une géographie appliquée du concept de lieu pour saisir les caractéristiques des contextes de développement

Dans la partie théorique, j'ai longuement abordé le concept géographique du lieu, en particulier dans ses liens avec les autres dimensions sociospatiales. Sur la base des contributions de nombre de géographies, j'ai par ailleurs indiqué que le lieu était constitué de ses caractéristiques internes, mais qu'il était aussi fondamentalement dynamique du fait de ses interactions avec les autres dimensions spatiales. Au Laos, les caractéristiques internes des lieux peuvent être renseignées par des données socioéconomiques, démographiques ou environnementales. Certaines de ces données sont accessibles via les recensements nationaux, et disponibles en libre accès sur le géoportail Lao Decide Info. Elles peuvent donc être aisément mobilisées par les décideurs et les planificateurs de projets. Mais généralement, elles n'indiquent pas les dynamiques des lieux, qui en constituent pourtant un élément essentiel qu'il est nécessaire de saisir pour pouvoir affiner les stratégies d'interventions et s'assurer qu'elles soient compatibles avec le développement immanent. Partant de l'hypothèse que la principale force motrice de l'évolution des lieux au Laos est la mondialisation, j'ai formulé une proposition de mesure de la glocalisation des campagnes laotiennes, en opérationnalisant le cadre proposé par Woods par une analyse spatiale. J'ai donc combiné des proxys pour une dizaine d'indicateurs proposés par Woods, et développé une carte du Laos, à laquelle j'ai superposé les lieux d'intervention.

Cette carte montre que la plupart des projets opèrent dans des lieux en voie de transformation par différentes dynamiques liées à la mondialisation. Elle permet notamment de voir quelles sont ces dimensions présentes pour chaque village. Elle montre également que si la mondialisation touche pratiquement toutes les portions de l'espace national, elle le fait sous des formes différentes et avec un fort différentiel d'intensité. Ainsi, le profil de glocalisation des villages diffère grandement d'un lieu à l'autre. Tout comme l'analyse nationale de la vulnérabilité des villages, cette cartographie de la glocalisation des campagnes n'a pas pour

objectif de se substituer aux étapes de diagnostic plus approfondies, mais plutôt de fournir une première étape permettant aux concepteurs de projets d'orienter leurs recherches pour mieux saisir les réalités des lieux d'intervention. C'est donc un outil qui doit être utilisé en complément d'autres approches.

Par ailleurs, j'ai développé cette analyse dans une démarche exploratoire. Elle ne prétend pas faire autorité. Mais elle montre que la formulation d'outils qui puissent permettre de saisir les caractéristiques intrinsèques des contextes d'intervention et de leurs dynamiques sans pour autant devoir se rendre physiquement dans chaque lieu est possible.

2. 3. Pour une recherche engagée au service de la complexité

Nous avons vu à quel point l'émergence du projectorat gestionnarial et de la culture professionnelle qui en découle renforce la vision positiviste du développement. En stipulant des chaînes des causalités outrageusement simplistes, l'approche par cadre logique en est l'une des manifestations les plus criantes. Dans le dogme actuel du résultat immédiat imposé par les organismes de financement, il me semble que l'enjeu majeur est celui de parvenir à réintroduire la notion de complexité dans la manière de concevoir, de comprendre, de mettre en œuvre et d'évaluer l'aide au développement. Dans cette perspective, la recherche académique a un rôle important à jouer à au moins trois niveaux :

- Tout d'abord, dans la production de faits, de preuves, de cas d'étude, de connaissances sur les échecs des approches par modèle, qui puissent permettre de renforcer la prise de conscience des décideurs de l'aide, et fournir les moyens de mettre la pression sur les bailleurs de fonds pour que leurs modes opératoires cessent d'encourager indirectement ces pratiques.
- Dans la formulation d'outils et de méthodes de suivi et d'évaluation des interventions, qui s'intéressent aux impacts réels, directs et indirects, des opérations développementalistes, et non plus à l'alignement des actions aux éléments du cadre logique comme c'est le cas actuellement.
- Dans la promotion et l'animation d'un dialogue global sur les rapports de pouvoir au sein du système de l'aide, qui puisse rendre explicite et reconnu par tous, les distorsions qui y sont inhérentes et les externalités négatives qui en découlent. Ceci notamment pour permettre de renforcer le rôle et de reconnaître l'importance des experts locaux dans le processus d'adaptation des approches aux réalités contextuelles.

2. 4. Expliciter les spatialités des projets de développement

En analysant différents projets tels que le Fonds de réduction de la pauvreté d'une part, et un secteur d'intervention particulier — la RRC — d'autre part nous avons pu constater en quoi les interventions de développement sont porteuses de spatialités plus ou moins explicites. Ces spatialités peuvent potentiellement rentrer en collision avec d'autres rapports à l'espace qui peuvent être institutionnels (les échelons de l'administration publique), fonctionnels (gestion des ressources) ou le résultat d'interventions d'autre nature, comme les investissements privés par exemple. Parmi les solutions génériques proposées par les normes souples du

système de l'aide, les modèles spatiaux de la communauté, de l'écosystème, ou du bassin versant semblent désormais dotés du don d'ubiquité. Ces échelles et cadres de l'action collective reposent pour certaines en partie sur des considérations scientifiques, mais ces dernières n'ont pas l'exclusivité. L'analyse des stratégies des acteurs à travers le prisme des apports théoriques de la politique des échelles montre que la promotion de ces modèles spatiaux a aussi une dimension stratégique. La communauté fournit un moyen de contourner partiellement l'État autoritaire du Laos, ou, comme le soulignait un représentant de l'Union européenne, de faciliter la justification des dépenses publiques envers les contribuables des pays donateurs. La promotion de l'échelle du bassin versant par la Banque Mondiale pour son programme d'appui régional lui permet de dépasser le cadre national, tout en évitant la compétition directe avec la Banque asiatique du Développement. Dans cette perspective, la promotion de modèles spatiaux est partie intégrante de l'attirail stratégique des acteurs du système de l'aide. Ce constat renvoie donc aux questions de rapports de pouvoir au sein du système, et de l'importance des stratégies spatiales dans les dynamiques relationnelles.

L'une des conséquences de l'application de ces modèles spatiaux est la simplification des réalités spatiales opérée, qui sont ainsi cantonnées à une perspective unidimensionnelle, et qui ne prennent pas en compte les cospatialités multiples et l'imbrication complexes des échelles et de réseaux qui constituent les territoires. Elle représente également une forme d'essentialisme spatial, qui postule que les échelles et les configurations particulières seraient dotées de qualités inhérentes et intrinsèques. On est là dans une perspective d'optimum territorial dont l'imposition pour la réalisation du projet serait déjà en soi une solution à la problématique de développement. Comme nous l'avons vu dans les projets de RRC, le simple fait de travailler à l'échelle communautaire impliquerait nécessairement une mise en œuvre plus efficace et durable des interventions, et garantirait l'appropriation par les populations locales. La gestion par bassin versant aboutirait automatiquement à une meilleure gestion des ressources en eau. Or, dans certains cas, l'échelle opérationnelle n'est pas liée à celle des problématiques abordées. L'échelle de la communauté ne correspond pas à celles des aléas ou de la vulnérabilité. Pas plus qu'à celle des ressources naturelles. Dans les processus participatifs au Laos, l'échelle communautaire rentre parfois en collision avec celles de l'administration publique. Les plans de développement, ou les plans d'usage du sol réalisés de manière participative avec le soutien d'organismes de développement n'ont au final aucune valeur, puisqu'ils ne correspondent pas à une échelle de la décision publique. Les cartes communautaires d'aménagement du territoire développées à grande échelle et à renfort d'importants financements par différents projets au Laos n'ont aucune valeur légale aux échelons supérieurs de l'administration publique. Dans ce cas-là, les attentes des populations qu'ont pu soulever les processus participatifs d'identification des besoins ne peuvent être suivies de fait en dehors des limites strictes de l'intervention ponctuelle. Enfin, les projets de gestion des écosystèmes, notamment la définition de zones protégées, rentrent en collision avec les espaces vécus des populations qui vivent dans ces zones et qui voient du jour au lendemain se fermer l'accès aux ressources qui leur ont permis de survivre jusqu'ici.

Dans les lieux de concentration de l'aide, la prolifération désordonnée de ces spatialités de projets contribue à renforcer la complexité territoriale, sans pour autant la reconnaître et l'intégrer dans les stratégies d'action. L'aide au développement est caractérisée par une lecture extrêmement pauvre de l'espace géographique et de l'articulation des différentes dimensions qui le compose.

3. Contribution à la géographie du développement et limites de l'étude

Les études sur le développement au Laos ont jusqu'ici principalement porté sur les défis endogènes du développement : réduction de la pauvreté, gestion des ressources naturelles, défaillance des systèmes d'éducation ou de santé, etc. Ces recherches sont d'une extrême importance, en ce qu'elles renseignement sur les grands défis de développement, sur les solutions pour y faire face, et éventuellement, sur la manière dont l'aide au développement peut y apporter une contribution. Mais par ce travail, j'ai voulu apporter un autre éclairage sur la question, en proposant d'analyser l'aide au développement non pas comme une solution, mais comme un problème de développement de par la manière dont elle est dispensée et gérée. J'ai essayé de démontrer que le système de l'aide porte en lui des éléments structurels qui limitent son efficacité, ou pire, qui le rendent contre-productif. Ces questionnements sous-entendent d'un point de vue qui peut sembler quelque peu radical. Un point de vue qui plonge ses racines dans dix années passées à parcourir le monde fascinant de l'aide au développement. Bien que l'aide perde peu à peu du terrain d'influence par la multiplication d'autres sources de revenus, elle reste une composante majeure des politiques de développement de par les capitaux qu'elle mobilise et son pouvoir normatif issu des rapports de pouvoir entre les différents acteurs du système. Par conséquent, l'aide au développement est loin de représenter un élément anecdotique du paysage socioéconomique laotien, et mérite à ce titre d'être analysée en profondeur, y compris de manière critique.

La proposition d'analyse systémique que nous avons formulée, malgré ses faiblesses, découle d'une volonté de dépasser les observations ponctuelles, pour essayer de comprendre les chaînes de causalité complexes qui rendent l'aide moins efficace que ses défenseurs ne le prétendent. Elle permet notamment de décrypter, au moins partiellement, l'ensemble des contraintes et des incitations qui fait que les objectifs vertueux initiaux des programmes se diluent à mesure qu'ils sont confrontés aux étapes successives de la programmation, du financement, de la mise en œuvre et de la capitalisation. Cette approche m'a contraint à rester parfois très superficiel sur certains aspects, et à faire des compromis permanents sur le choix des éléments de discussion. En couvrant un spectre aussi large de questionnements, j'ai pris le risque — pas toujours bien mesuré, il faut le dire — de m'enfermer dans des pistes analytiques trop générales et d'explorer des zones terres inconnues pour lesquelles je ne dispose pas toujours des compétences analytiques et conceptuelles adéquates. Mais plus j'avançais dans ce travail, et plus cette ouverture de l'horizon me semblait nécessaire pour amener mes réflexions jusqu'à destination. Remonter jusqu'à la source des distorsions que l'on peut observer au quotidien lorsque l'on évolue dans le champ de la pratique de l'aide au développement. Et si cette approche est confrontée à d'importantes limites, elle permet également de dépasser le stade de l'observation de dysfonctionnements ponctuels pour les resituer dans leur contexte d'ensemble. Elle permet d'entrevoir le fait que la résolution des problèmes d'efficacité de l'aide ne peut pas se limiter à des ajustements en surface, à la production de nouveaux outils, à la diffusion de nouveaux buzzwords qui soigneraient tous les

maux. L'amélioration de l'efficacité de l'aide doit être envisagée dans une vision d'ensemble qui reconnaisse le caractère structurel des problèmes, et qui prenne acte des asymétries inhérentes aux relations complexes et multiples entre les différents acteurs du système.

À travers cette thèse, j'ai également essayé de replacer les débats sur l'aide dans une perspective géographique, qui me semble trop souvent négligée. L'aide au développement est clairement porteuse de géographies : par les lieux et les territoires qu'elle cible. Par les modèles de gouvernance spatiale qu'elle encourage ou qu'elle promeut. Par les échelles à laquelle elle opère. Par les représentations de l'espace dont elle est porteuse. Par les connexions qu'elle établit entre des lieux, des territoires et des échelles. En analysant la distribution spatiale des interventions développementalistes au Laos, nous avons pu observer la complexité des processus de ciblage, et les éléments systémiques qui poussent parfois les acteurs à privilégier une géographie — celle de la commodité — au détriment d'une autre — celle des besoins. En nous penchant sur les pratiques concrètes à l'œuvre dans le travail quotidien des acteurs de l'aide, nous avons également pu observer que les difficultés d'appréhension des dimensions spatiales du développement ne sont pas uniquement dues à un cynisme pragmatique, mais également au manque d'outils et de moyens à disposition des praticiens. Ce manque pose des difficultés non seulement en matière de ciblage géographique, mais également en termes d'adaptation des modèles d'intervention sur les réalités locales. Si tout le monde s'accorde à dire que l'époque des approches modèles est révolue, nous sommes encore à un stade où il y a peu de solutions alternatives qui puissent permettre aux décideurs et aux praticiens de comprendre et d'identifier les éléments de contexte qu'il convient de prendre en compte dans l'adaptation des solutions génériques.

Ce travail n'apporte pas de réponses toutes faites à ces questions. Mais il propose des pistes de réflexion et des tentatives exploratoires qu'il conviendrait de pousser plus en avant. Dans mon analyse de la répartition spatiale de l'aide, j'ai démontré les limites des approches véhiculées par les acteurs globaux tels que la Banque Mondiale, qui font plus de tort que de bien en proposant une version aseptisée, décomplexifiée des réalités spatiales. Les apports conceptuels de la géographie contemporaine m'ont permis d'opposer à ces approches la notion de complexité territoriale, qui est partie intégrante des interventions de développement, et qui ne limite pas la spatialité d'un projet à un point GPS dans un espace isotrope. Pour restituer la géographie des interventions, il faut non seulement en cerner la localisation, mais également le caractère multiscalaire inhérent à la plupart des projets, la projection sur cette localisation de modèles spatiaux, et notamment scalaires qui peuvent générer des frictions avec d'autres modèles en place, ou encore la caractérisation des contextes dont cette localisation est partie intégrante.

Pour chacune de ces interrogations, j'ai essayé de développer des outils pratiques d'analyse. Certains, comme mon indice de glocalisation des campagnes du sud, relèvent du bricolage plus que de la robustesse scientifique, certes. Mais ils ont au moins le mérite de proposer des moyens d'opérationnalisation des concepts qui permettent d'entrevoir certaines réalités des territoires du dévelop-

pement, et d'identifier des pistes pour des recherches plus approfondies qui permettraient de les affiner et de les rendre plus efficaces.

Il resterait maintenant à prolonger ces interrogations dans le cadre d'études de cas plus approfondies, dans lesquelles les perspectives de l'échelle et des acteurs locaux soient davantage représentées. Malgré mon implication importante dans des projets à base communautaire sur d'autres continents, ma situation au Laos ne m'a pas souvent permis de rester sur le terrain de manière prolongée, et d'en tirer des observations systématiques quant aux impacts des interventions, ou aux perceptions que les villageois en avaient. De par un angle d'approche qui privilégie davantage l'analyse critique du rôle des acteurs les plus puissants du champ de pouvoir de l'aide, j'ai parfois dû reléguer les principaux intéressés – les acteurs locaux – dans un angle mort analytique. Cette limite est particulièrement pénalisante dans le cas de l'étude de cas du fonds de réduction de la pauvreté, qui aurait grandement gagné à est complétée par des visites systématiques d'échantillon des villages ciblés. Cela aurait également été utile pour comparer les résultats des indices de mesure de vulnérabilité ou de glocalisation. Mais les ambitions de ce travail étaient déjà bien assez vastes. De plus, je suis certain de pouvoir continuer à approfondir ces questions dans le futur à travers l'exercice de mon métier. Et je n'y manquerai pour rien au monde : ne serait-ce que pour savoir à quoi ressemble le village de Pong, à Savannakhet, qui détient le record national de 18 interventions différentes !

Bien qu'assorti du lot de souffrance auquel n'échappent pas les audacieux qui se lancent à corps perdu sur les chemins sinueux de la rédaction d'une thèse, j'ai néanmoins tiré un grand plaisir en menant ces réflexions hétéroclites. J'ai le sentiment que cet exercice m'a aidé à grandir professionnellement parlant, et à mieux me positionner dans un système qui m'horripile autant qu'il me fascine. Et ce faisant, j'espère avoir contribué, même modestement, à la constitution d'un corpus de recherche sur l'aide au développement qui puisse permettre d'en identifier les limites inhérentes, et de trouver des pistes pour les dépasser.

L'aide au développement matérialise un ensemble de questionnements centraux de la géographie moderne, en particulier dans la « fabrication débridée des territoires contemporains ». À ce titre, elle offre un laboratoire privilégié pour l'analyse de la complexité des réalités spatiales. J'ai donc essayé ici de proposer une « proto géographie de l'aide », qui puisse apporter des éclairages pertinents sur les questions chères à la discipline, tout en contribuant de manière originale aux études de développement. Cela reste un vaste chantier, dont j'espère avoir posé quelques briques.

Une géographie de l'aide comme aide à la géographie ? C'est ce que je voudrais croire…

BIBLIOGRAPHIE ET LISTE DES ILLUSTRATIONS

1. Bibliographie

Adger, W.N., 2006a. Vulnerability. Global Environmental Change, 16(3), p.268-281.

ADPC, 2010. Developing a national risk profile of Lao PDR, Bangkok: Asian Disaster Preparedness Center.

Affeltranger, B. & Lasserre, F., 2003. La gestion par bassin-versant: du principe écologique à la contrainte politique; le cas du Mékong. VertigO, 4(3), p.1-15.

Agnew, J., 1987. Place and politics. The geographical mediation of state and society.

Agnew, J.A. & Livingstone, D.N., 2011. The SAGE Handbook of Geographical Knowledge, SAGE Publications.

Agnew, J.A., Mitchell, K. & Tuathail, G.Ó., 2003. A companion to political geography, Blackwell Publishers Malden MA and Oxford.

Agrawal, A. & Gibson, C.C., 1999. Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. World Development, 27(4), p.629-649.

Altbach, P., 1977. Servitude of the mind? Education, dependency, and neocolonialism. The Teachers College Record, 79(2), p.187-204.

Andersson, K.P. & Ostrom, E., 2008. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. Policy sciences, 41(1), p.71–93.

Annisette, M., 2004. The true nature of the World Bank. Critical Perspectives on Accounting, 15(3), p.303-323.

Antheaume, B. & Giraut, F., 2005. Le Territoire est mort. Vive les territoires, Paris: Éditions de l'IRD.

Appadurai, A., 1996. Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization, University of Minnesota Press.

Apthorpe, R., 2012. Effective Aid: the poetics of some aid workers' angles on how humanitarian aid 'works'. Third World Quarterly, 33(8), p.1545-1559.

Arts, B., 2004. The Global-Local Nexus: NGOs and the articulation of scale. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 95(5), p.498-510.

Atlani-Duault, L., 2006. Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire', Autrepart, 39, p.165-71.

Atlani-Duault, L., 2005. Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance ». Autrepart, 35(3), p.3.

Atlani-Duault, L., 2003. Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ? Journal des anthropologues. Association française des anthropologues, (94-95), p.183-190.

Atlani-Duault, L. & Dozon, J.-P., 2011. Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale. Ethnologie française,

41(3), p.393.

Atlani-Duault, L. & Vidal, L., 2009. Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement: des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques, Armand Colin.

Baird, I.G., 2014. Principled Engagement: Obstacles and Opportunities in an Increasingly Consultancy Dominated World. ACME: An International E-Journal for Critical Geographies, 13(4), p.497-507.

Baird, I.G. & Shoemaker, B., 2007. Unsettling Experiences: Internal Resettlement and International Aid Agencies in Laos. Development and Change, 38(5), p.865–888.

Balsiger, J. & Debarbieux, B., 2011. Major challenges in regional environmental governance research and practice. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 14, p.1-8.

Banerjee, A. et al., 2006. An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005, Washington, DC: World Bank.

Banque Mondiale, 2015. Mapping for Results. Banque Mondiale. Available at: http://data.worldbank.org/data-catalog/mapping-for-results [Consulté le juin 1, 2015].

Barlett, A., 2013. Capacity building and alternative realities. Some observations on the political context of technical assistance in Lao PDR, Vientiane, Lao PDR: Swiss Agency for Development and Cooperation.

Bebbington, A., 2003. Global networks and local developments: agendas for development geography. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 94(3), p.297-309.

Bebbington, A., 2004. NGOs and uneven development: geographies of development intervention. Progress in Human Geography, 28(6), p.725-745.

Bebbington, A. & McCourt, W., 2007. Development success: statecraft in the south, Palgrave Macmillan.

Bedford, R. et al., 2011. Enhanced Social Accountability Through Open Access to Data : Geomapping World Bank Projects. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6121 [Consulté le septembre 19, 2013].

Bentley, T.A. & Page, S.J., 2008. A decade of injury monitoring in the New Zealand adventure tourism sector: A summary risk analysis. Tourism Management, 29(5), p.857-869.

Berkes, F., 2008. Commons in a Multi-level World. International Journal of the Commons, 2(1), p.1-6.

Berkes, F., 2006. From community-based resource management to complex systems: the scale issue and marine commons. Ecology and Society, 11(1), p.45.

Berkes, F. & Folke, C., 1998. Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience, 1, p.13-20.

Bielefeld, W. & Murdoch, J.C., 2004. The Locations of Nonprofit Organizations

and Their For-Profit Counterparts: An Exploratory Analysis. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 33(2), p.221-246.

Birkmann, J., 2007. Risk and vulnerability indicators at different scales: Applicability, usefulness and policy implications. Environmental Hazards, 7(1), p.20-31.

Boissiere, M. et al., 2014. Can we make participatory NTFP monitoring work? Lessons learnt from the development of a multi-stakeholder system in Northern Laos. Biodiversity and Conservation, 23(1), p.149-170.

Boltanski, L. & Chiapello, E., 1999. Le nouvel esprit du capitalisme, Gallimard Paris.

Boschma, R.A. & Frenken, K., 2006. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. Journal of Economic Geography, 6(3), p.273-302.

Bourdieu, P., 2003. L'objectivation participante. Actes de la recherche en sciences sociales, 150(5), p.43-58.

Bourgoin, J. et al., 2013. Engaging local communities in low emissions land-use planning: a case study from Laos. Ecology and Society, 18(2).

Bourgoin, J. & Castella, J.-C., 2011. « PLUP fiction »: landscape simulation for participatory land use planning in northern Lao PDR. Mountain Research and Development, 31(2), p.78-88.

Bowen, N., 2014. The assessment of database for the national development project management system, Vientiane: Ministry of Planning and Investiments.

Brass, J.N., 2012. Why Do NGOs Go Where They Go? Evidence from Kenya. World Development, 40(2), p.387-401.

Brenner, N., 2001. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. Progress in Human Geography, 25(4), p.591-614.

Broad, R., 2006. Research, knowledge, and the art of 'paradigm maintenance': the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC). Review of International Political Economy, 13(3), p.387-419.

Brown, J. & Purcell, M., 2005. There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. Geoforum, 36(5), p.607-624.

Burnside, C. & Dollar, D., 2000. Aid, policies, and growth. American economic review, p.847-868.

Cash, D. et al., 2006. Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. Ecology and Society, 11(2), p.8.

Castella, J.-C., Kieffer, C. & Berton, S., 2012. Participatory land use planning (PLUP).

Catterson, J. & Lindahl, C., 1999. The sustainability enigma: aid dependency and the phasing out of projects: the case of Swedish aid. Centner, R., 2008. Places of Privileged Consumption Practices: Spatial Capital, the Dot-Com Habitus, and San Francisco's Internet Boom. City & Community, 7(3), p.193-223.

Chambers, R., 1983. Rural Development. In Rural Development. Longman Scientific Technical.

Cornwall, A., 2007. Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse. Development in Practice, 17(4), p.471-484.

Cox, K., 1995. Globalisation, competition and the politics of local economic development. Urban Studies, 32(2), p.213.

Cox, K., 2004. Globalization and the politics of local and regional development: the question of convergenc. Transactions of the Institute of British Geographers, 29(2), p.179-194.

Cox, K., 1998. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. Political Geography, 17(1), p.1-23.

Cutter, S.L. et al., 2008. A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. Global Environmental Change, 18(4), p.598-606.

Cutter, S.L., 1996. Vulnerability to environmental hazards. Progress in human geography, 20, p.529-539.

Czaplińska, A., 2007. Building public support for development cooperation.

Dar, S. & Cooke, B., 2008. The new development management: critiquing the dual modernization, London; New York; New York: Zed Books ; Distributed in the USA exclusively by Palgrave Macmillan.

De Waal, A., 1997. Famine crimes: politics & the disaster relief industry in Africa, Indiana University Press.

Department Of State., 2014. United States Dedicates New US Embassy in Vientiane, Laos. U.S. Department of State. Available at: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/12/234696.htm [Consulté le octobre 5, 2015].

Devienne, G., 2013. Haïti, république des ONG. L'Humanité. Available at: http://www.humanite.fr/monde/haiti-republique-des-ong-547450 [Consulté le octobre 13, 2015].

DG ECHO, 2013. Disaster Risk Reduction - Increasing resilience by reducing disaster risk in humanitarian action, Bruxelles: European Commission.

Dreher, A., Nunnenkamp, P. & Thiele, R., 2011. Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries. World Development, 39(11), p.1950-1968.

Dwyer, M.B., 2014. Micro-Geopolitics: Capitalising Security in Laos's Golden Quadrangle. Geopolitics, 0(0), p.1-29.

Easterly, W., 2008. Reinventing Foreign Aid, The MIT Press. Available at: http://econpapers.repec.org/bookchap/mtptitles/0262550660.htm [Consulté le septembre 22, 2013].

Easterly, W. & Williamson, C.R., 2011. Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices. World Development, 39(11), p.1930-1949.

Easterly, W.R., 2001. The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics,

Ebrahim, A., 2003. Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs. World Development, 31(5), p.813-829.

Edwards, M. & Hulme, D., 1996. Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world, Kumarian Press West Hartford, CT.

Ellerman, D., 2002. Should development agencies have Official Views? Development in Practice, 12(3-4), p.285-297.

Epprecht, M., 2008. The geography of poverty and inequality in the Lao PDR, Swiss National Centre of Competence in Research North-South, Geographica Bernensia.

Escobar, A., 1988. Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World. Cultural Anthropology, 3(4), p.428-443.

Evans, G., 2002. A short history of Laos, Silkworm Books Chiang Mai.

Fargher, J., 2014. Lao PDR Poverty Reduction Fund II: Critical Issues and Recommendations Report,

Farrington, J., Mosse, D. & Rew, A., 2005. Development as process: concepts and methods for working with complexity, Routledge.

Fekete, A., 2011. Spatial disaster vulnerability and risk assessments: challenges in their quality and acceptance. Nat Hazards.

Ferguson, J., 1990. The Anti-politics Machine: « development, » Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho, CUP Archive.

Findley, M.G. et al., 2011. The Localized Geography of Foreign Aid: A New Dataset and Application to Violent Armed Conflict. World Development, 39(11), p.1995-2009.

Finnemore, M. & Sikkink, K., 1998. International Norm Dynamics and Political Change. International Organization, 52(4), p.887–917.

Fruttero, A. & Gauri, V., 2005. The Strategic Choices of NGOs: Location Decisions in Rural Bangladesh. Journal of Development Studies, 41(5), p.759-787.

Füssel, H.-M. & Klein, R.J.T., 2006. Climate Change Vulnerability Assessments: An Evolution of Conceptual Thinking. Climatic Change, 75(3), p.301-329.

Ghiotti, S., 2005. Le bassin versant en question. Le modèle Français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban. In Le Territoire est mort. Vive les territoires. Paris: Éditions de l'IRD, p. 245-267.

Gibson, C.C. et al., 2005a. The Samaritan's dilemma: the political economy of development aid, Oxford University Press.

Gibson, C.C. et al., 2005b. The Samaritan's dilemma: the political economy of development aid, Oxford University Press.

Giovalucchi, F. & Olivier de Sardan, J.-P., 2009. Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs. Revue Tiers Monde, n° 198(2), p.383-406.

Giraut, F., 2008. Conceptualiser le territoire. Historiens & Géographes, 403, p.57-67.

Giraut, F., 2009. Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale. Cybergeo : European Journal of Geography. Available at: http://cybergeo.revues.org/22695 [Consulté le septembre 9, 2013].

Giraut, F., 2013. Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? L'Espace géographique, Tome 42(4), p.293-305.

Goldman, M., 2004. Imperial science, imperial nature: environmental knowledge for the World (Bank). Earthly politics: local and global environmental governance. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, USA, p.55-80.

Goldman, M., 2001. The birth of a discipline: Producing authoritative green knowledge, World Bank-style. Ethnography, 2(2), p.191.

Gouvernement du Laos, 2004. National Growth and Poverty Eradication Strategy. Available at: http://www.undp.org/content/lao_pdr/en/home/library/poverty/NGPES.html [Consulté le septembre 12, 2013].

Gouvernement du Laos, 2008. Vientiane Declaration on Aid Effectivness,

Guégan, F., 2005. Les ONG internationales dans le tourbillon du développement. Quelques réflexions à partir de la situation au Laos. Cultures & Conflits, (60). Available at: http://conflits.revues.org/2005 [Consulté le septembre 22, 2013].

Gupta, J., 2008. Global Change: Analyzing Scale and Scaling in Environmental Governance. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder, éd. Institutions and environmental change : principal findings, applications, and research frontiers. Cambridge, Mass.: MIT Press, p. 225-278.

Gupta, J., Pahl-Wostl, C. & Zondervan, R., 2013. 'Glocal' water governance: a multi-level challenge in the anthropocene. Current Opinion in Environmental Sustainability. Available at: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343513001292 [Consulté le novembre 2, 2013].

Guttal, S. & Shoemaker, B., 2004. Manipulating consent: the World Bank and public consultation in the Nam Theun 2 Hydroelectric Project. Watershed 10 (2).

Haas, P., 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International organization, p.1-35.

Hancock, G., 1992. Lords of poverty: The power, prestige, and corruption of the international aid business, Atlantic Monthly Press.

Hansen, M.. et al., 2014. Global Forest Change. Google Crisis Map. Available at: http://google.org/crisismap/google.com/science-2013-global-forest/ [Consulté le mai 14, 2015].

Hawe, P., Shiell, A. & Riley, T., 2009. Theorising Interventions as Events in Systems. American Journal of Community Psychology, 43(3-4), p.267-276.

Heinimann, A., 2006. Patterns of Land Cover Change in the Lower Mekong Basin. The Relevance of Mesoscale Approaches. Switzerland: University of Bern.

Herod, A., 2009. Scale: The Local and the Global1. Key concepts in geography, p.217.

Hogan, J., 2004. Constructing the global in two rural communities in Australia and Japan. Journal of Sociology, 40(1), p.21-40.

Howes, S., 2009. The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest have Done so Much Ill and so Little Good. Economic Record, 85(271), p.488–490.

IFAD, 2012. Country Technical Note on Indigenous People's Issues - Lao PDR, International Fund for Agricultural Development.

INGO network, 2015. INGO Network Laos. Available at: http://directoryofngos.org/ingo2/home [Consulté le octobre 14, 2015].

Institut d'études internationales de Montréal (IEIM-UQAM, 2008. Excès d'humanitaire ? Réflexion sur les ONG au Cambodge).

Jasanoff, S. & Long Martello, M., 2004. Earthly politics. Local and global in environmental governance, Cambridge: MIT Press.

Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M., 2008. Theorizing sociospatial relations. Environment and Planning D: Society and Space, 26(3), p.389-401.

Jones, T., 2015. The new debt trap: How the response to the last global financial crisis has laid the ground for the next, London: Jubilee Debt Campaign.

Katz, H. & Anheier, H., 2005. Global connectedness: The structure of transnational NGO networks. Global civil society, 6, p.240-265.

Khennavong, P., 2014. Aid to Laos in the Twenty-First Century: Engagement and Change. Crawford: Crawford School of Public Policy Australian National University.

Kimura, H., Mori, Y. & Sawada, Y., 2012. Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. World Development, 40(1), p.1-10.

King, D. & MacGregor, C., 2000. Using Social Indicators to Measure Community Vulnerability to Natural Hazards.

Koch, D.-J., 2007. Blind spots on the map of aid allocations concentration and complementarity of international NGO aid. In Development aid - a fresh look. Helsinki, Finnland: UNU World Inst. for Development Economics Research (UNU/WIDER).

Koch, D.-J. & Ruben, R., 2008. Spatial Clustering Of NGOs: An Evolutionary Economic Geography Approach, Utrecht University, Section of Economic Geography.

Krook, M.L. & True, J., 2010. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. European Journal of International Relations, 18(1), p.103-127.

Lacoste, Y., 2012. La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre, La découverte.

Lajoie, M., 1999. L'approche écosystémique et la gestion par bassin versant. Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du, 15.

Lam, W.F. & Ostrom, E., 2010. Analyzing the dynamic complexity of development

interventions: lessons from an irrigation experiment in Nepal. Policy Sciences, 43(1), p.1-25.

Lao People's Democratic Republic, 2015. Manual of Operations - Poverty Reduction Fund Phase II.

Lao People's Revolutionary Party Central Party Politburo, 2012. Resolution of Politburo on Formulation of Provinces as Strategic Units, Districts as Comprehensively Strong Units and Villages as Development Units,

Latour, B., 2006. Changer de société, refaire de la sociologie, La découverte.

Lebel, L., Garden, P. & Imamura, M., 2005. The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region. Ecology and Society, 10(2), p.18.

Lebel, L., Manuta, J.B. & Garden, P., 2011. Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand. Regional Environmental Change, 11(1), p.45-58.

Lerch, L., 2010. Antonio Rodríguez-Carmona, El proyec torado, Bolivia tras 20 años de ayuda externa - Analyses bibliographiques. Revue Tiers Monde, n°204(4), p.199-214.

Lerch, L., 2013. Logiques de projet et régulation publique de l'information géographique: l'expérience bolivienne. Networks and Communication Studies, NETCOM,, 27(1-2), p.88-119.

Lestrelin, G., 2010. Land degradation in the Lao PDR: Discourses and policy. Land Use Policy, 27(2), p.424-439.

Lestrelin, G., 2011. Rethinking state–ethnic minority relations in Laos: Internal resettlement, land reform and counter-territorialization. Political Geography, 30(6), p.311-319.

Lestrelin, G., Castella, J.-C. & Bourgoin, J., 2012. Territorialising Sustainable Development: The Politics of Land-use Planning in Laos. Journal of Contemporary Asia, 42(4), p.581-602.

Lévy, J. & Lussault, M., 2003. Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris: Belin.

Lewis, D., 2006. The Management of Non-Governmental Development Organizations 2e, Routledge.

Li, T.M., 2007. The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics, Duke University Press.

Liu, J. et al., 2013. Framing sustainability in a telecoupled world. Ecology and Society, 18(2).

Lonely Planet, 2014. Laos Lonely Planet.,

Lussault, M., 2014. La lutte des places. Revue électronique des sciences humaines et sociales. Available at: http://www.espacestemps.net/articles/places-lutte-des/ [Consulté le novembre 21, 2014].

Maren, M., 1997. The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and

International Charity. WORLD AND I, 12, p.264-271.

Marston, S., 2000. The social construction of scale. Progress in Human Geography, 24(2), p.219-242.

Marston, S., Jones, J. & Woodward, K., 2005. Human geography without scale. Transactions of the Institute of British Geographers, 30(4), p.416-432.

Martinsson, J., 2011. Global Norms: Creation, Diffusion, and Limits. The World Bank-Communication for Governance & Accountability Program

Massey, D., 2005. For space, Sage.

Massey, D.B., 1994. Space, place, and gender, U of Minnesota Press.

McCourt, W. & Gulrajani, N., 2010. The future of development management: Introduction to the special issue. Public Administration and Development, 30(2), p.81-90.

McFarlane, C., 2006. Knowledge, learning and development: a post-rationalist approach. Progress in Development Studies, 6(4), p.287-305.

Mehta, L., 2001. Commentary: The World Bank and Its Emerging Knowledge Empire. Human Organization, 60(2), p.189-196.

Meredith, D., 2005. The bioregion as a communitarian micro-region (and its limitations). Ethics, Place & Environment, 8(1), p.83-94.

Messerli, P., Peeters, A., et al., 2015. Marginal Lands or Marginal People? Analysing Key Processes Determining the Outcomes of Large-Scale Land Acquisitions in Lao PDR and Cambodia. International Development Policy| Revue internationale de politique de développement, (6).

Messerli, P., Bader, C., et al., 2015. Towards a Spatial Understanding of Trade-Offs in Sustainable Development: A Meso-Scale Analysis of the Nexus between Land Use, Poverty, and Environment in the Lao PDR. PLoS ONE, 10(7), p.e0133418.

Messerli, P. & Heinimann, A., 2007. Development Intervention Disparities and the Poverty–Environment Nexus in the Lower Mekong Basin: Understanding Environmental Services in a Meso-scale Perspective. CDE.

Messerli, P., Heinimann, A. & Epprecht, M., 2009. Finding Homogeneity in Heterogeneity—A New Approach to Quantifying Landscape Mosaics Developed for the Lao PDR. Human Ecology, 37(3), p.291-304.

Messerli, P. Database on Foreign Aid in Laos. CDE, 2007

Ministry of Agriculture and Forest, Governement of the Lao PDR, 2013. Upland Development Strategy for Agriculture and Rural Development, 2015-2020, Vientiane, Lao PDR.

Ministry of Foreign Affairs, Government of the Lao PDR, 2015. Guidelines For the Implementation of the Prime Minister's Decree on International Non-Governmental Organizations,

Ministry of Information, Culture and Tourism, 2013. 2013 Statistical Report on Tourism in Lao PDR, Vientiane: Gouvernment du Laos.

Ministry of Planning and Investements, 2015. Ministry of Planning and Invest-

ment - Investment statistics.

Ministry of Planning and Investment, Government of the Lao PDR, 2015. AMP Laos Public Portal.

Mohan, G. & Power, M., 2009. Africa, China and the 'new' economic geography of development. Singapore Journal of Tropical Geography, 30(1), p.24–28.

Molle, F., 2008. Nirvana concepts, narratives and policy models: Insights from the water sector. Water Alternatives, 1(1), p.131-156.

Molle, F., 2006. Planning and managing water resources at the river-basin level: Emergence and evolution of a concept, International Water Management Institute (IWMI), Comprehensive Assessment Secretariat.

Molle, F., 2009. River-basin planning and management: The social life of a concept. Geoforum, 40(3), p.484-494.

Molle, F., 2007. Scales and power in river basin management: the Chao Phraya River in Thailand. Geographical Journal, 173(4), p.358-373.

Molle, F., Foran, T. & Käkönen, M., 2009. Contested waterscapes in the Mekong region: Hydropower, livelihoods and governance, Earthscan/James & James.

Moss, D. & Lewis, D., 2007. Development Brokers and Translators: the Ethnography of Aid and Agencies. Development in Practice, 17(2), p.307-309.

Mosse, D., 2013. Adventures In Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development, Berghahn Books.

Mosse, D., 2005. Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice (Anthropology, Culture and Society Series).

Mosse, D. & Lewis, D., 2005. The aid effect: Giving and governing in international development.

Moyo, D., 2010. Dead aid: why aid makes things worse and how there is another way for Africa, Penguin.

Mukasa, S., 1999. Are expatriate staff necessary in international development NGOs? A case study of an international NGO in Uganda.

Murray, W., 2006. Geographies of globalization, Routledge.

Naudet, J.-D., 1999. Trouver des problèmes aux solutions, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

O'Brien, K., Sygna, L. & Haugen, J.E., 2004. Vulnerable or Resilient? A Multi-Scale Assessment of Climate Impacts and Vulnerability in Norway. Climatic Change, 64(1-2), p.193-225.

OECD, 2005. Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD, 2003. Rome Declaration on harmonisation, Rome: OECD. A

Olivier de Sardan, J.-P., 1995. Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social, KARTHALA Editions.

Olivier de Sardan, J.-P., 2010. Développement, modes de gouvernance et normes

pratiques (une approche socio-anthropologique). Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement, 31(1-2), p.5-20.

Olivier de Sardan, J.-P., 2014. La manne, les normes et les soupçons: Les contradictions de l'aide vue d'en bas. Revue Tiers Monde, 3(3), p.197.

Olivier de Sardan, J.-P., 2001. Les trois approches en anthropologie du développement. Tiers-Monde, 42(168), p.729-754.

Olivier de Sardan, J.-P. & Bierschenk, T., 1993. Les courtiers locaux du développement. Bulletin de l'APAD, (5).

Olivier de Sardan, J.-P., 1995. La politique du terrain. Enquête. Archives de la revue Enquête, (1), p.71-109.

Ostrom, E., 2007. A diagnostic approach for going beyond panaceas. Proceedings of the National Academy of Sciences, 104(39), p.15181-15187.

Ostrom, E. et al., 1999. Revisiting the commons: local lessons, global challenges. Science, 284(5412), p.278-282.

Page, S. et al., 2006. Tourism: a modern synthesis, Thomson London.

Pahl-Wostl, C. et al., 2012. From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water governance in river basins. Environmental Science & Policy, 23, p.24-34.

Pesqueira, L. & Glasbergen, P., 2013. Playing the politics of scale: Oxfam's intervention in the Roundtable on Sustainable Palm Oil. Geoforum, 45, p.296-304.

Phraxayavong, V., 2009. History of Aid to Laos: Motivations and Impacts, Mekong Press.

Pierce, J., Martin, D.G. & Murphy, J.T., 2011. Relational place-making: the networked politics of place. Transactions of the Institute of British Geographers, 36(1), p.54-70.

Poteete, A.R., 2012. Levels, scales, linkages, and other « multiples » affecting natural resources. International Journal of the Commons, 6(2), p.134-150.

Poverty Reduction Fund, 2015. Annual progress report 2014,

Prime Minister, Government of the Lao PDR, 2010. Decree on International Non-Governmental Organizations.

Raffestin, C., 1980. Pour une géographie du pouvoir, Paris: Libr. techniques.

Reybrouck, D. van, 2012. Congo : Une histoire, Arles: ACTES SUD.

Rijke, J. et al., 2012. Fit-for-purpose governance: A framework to make adaptive governance operational. Environmental Science & Policy, 22, p.73-84.

Rist, G., 2007. Development as a buzzword. Development in Practice, 17(4-5), p.485-491.

Rist, G., 1996. Lle développement: histoire d'une croyance occidentale, New York: Zed Books.

Roberts, S.M., Jones III, J.P. & Fröhling, O., 2005. NGOs and the globalization of managerialism: A research framework. World Development, 33(11), p.1845-1864.

Rodary, E., 2007. Mobiliser pour la nature, ou la construction et la disparition du local. L'Espace Géographique, p.65-78.

Rodriguez-Carmona, A., 2009. El proyectorado, Bolivia tras 20 años de ayuda externa.

Roe, E.M., 1991. Development narratives, or making the best of blueprint development. World Development, 19(4), p.287-300.

Rohrschneider, R. & Dalton, R.J., 2002. A global network? Transnational cooperation among environmental groups. The Journal of Politics, 64(2), p.510-533.

Sassen, S., 2004. Introduire le concept de ville globale. Raisons politiques, 15(3), p.9-23.

Sassen, S., 2006. Territory, authority, rights : from medieval to global assemblages Princeton University Press., Princeton, New Jersey.

Scholz, F., 2005. The theory of fragmenting development. Geographisch Rundschau International, p.11.

Schönweger, O. et al., 2012. Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments 2012,

Shattuck, A. & Victor, M., 2015. Workshop on Regional Land Information Platforms - Synthesis Report, Vientiane: Swiss Agency for Development and Cooperation.

Simon, D., 2003. Dilemmas of development and the environment in a globalizing world: theory, policy and praxis. Progress in Development Studies, 3(1), p.5-41.

Singh, S., 2009. World Bank-directed Development? Negotiating Participation in the Nam Theun 2 Hydropower Project in Laos. Development and Change, 40(3), p.487–507.

Sithirith, M. & Grundy-Warr, C., 2007. Spaces of engagement and contested territories of the Tonle Sap. In Draft paper prepared for the RCSD Conference in Chiang Mai. p. 27-29.

Smith, M., 1998. Looking for the global spaces in local politics. Political Geography, 17(1), p.35-40.

Sneddon, C. et al., 2002. Contested waters: Conflict, scale, and sustainability in aquatic socioecological systems. Society & Natural Resources, 15(8), p.663-675.

Sneddon, C. & Fox, C., 2006. Rethinking transboundary waters: A critical hydropolitics of the Mekong basin. Political Geography, 25(2), p.181-202.

Soulé, B., 2008. Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales.

Stephen, L. & Downing, T.E., 2001. Getting the Scale Right: A Comparison of Analytical Methods for Vulnerability Assessment and Household-level Targeting. Disasters, 25(2), p.113-135.

Strandow, D. et al., 2011. The UCDP-AidData codebook on Geo-referencing Foreign Aid. Version 1.1.

Stuart-Fox, M., 2009. Laos: The Chinese Connection. Southeast Asian Affairs,

2009(1), p.141-169.

Stuart-fox, M., 2006. The political culture of corruption in the Lao PDR. Asian Studies Review, 30(1), p.59-75.

Sunstein, C.R., 1996. Social norms and social roles. Columbia law review, p.903-968.

Swyngedouw, E., 2000. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. ENVIRONMENT AND PLANNING D, 18(1), p.63-76.

Swyngedouw, E., 2004. Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale. In Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method. Oxford: Wiley-Blackwell, p. 129-151.

Taillard, C., 2009. Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong, Belin.

Taylor, P., 1982. A materialist framework for political geography. Transactions of the Institute of British Geographers, p.15-34.

Taylor, P.J., 2004. The new geography of global civil society: NGOs in the world city network. Globalizations, 1(2), p.265-277.

The World Bank, 2012. Lao, Democratic Republic of - Poverty Reduction Fund Project, The World Bank.

The World Bank, 2009. World Development Report 2009 : Reshaping Economic Geography, Washington, DC: The Wold Bank.

Thoreau, F., 2013. Michel Lussault, L'avènement du monde. Essai sur l'habitation humaine de la Terre. Lectures.

Tierney, M.J. et al., 2011. More Dollars than Sense: Refining Our Knowledge of Development Finance Using AidData. World Development, 39(11), p.1891-1906.

Tremblay, P., 1998. The economic organization of tourism. Annals of tourism research, 25(4), p.837-859.

Tsing, A.L., 2005. Friction : an ethnography of global connection, Princeton ; Oxford: Princeton University Press.

Ugson, M., 2015. Research report on village vulnerability assessment in the Lao PDR, Vientiane, Lao PDR: Centre for Development and Environment.

UNCTAD, 2015. unctad.org | UN list of Least Developed Countries.

UNDP, 2010. Draft National Disaster Management Plan 2012 - 2015, Vientiane, Lao PDR: UNDP.

UNFPA, 2015. UNFPA Lao PDR -- Laos calls on Development Partners and Private Sector to Support Census 2015.

UNICEF, 2015. At a glance: Lao People's Democratic Republic. UNICEF.

UN-ISDR, 2005. Hyogo framework for action 2005–2015: building the resilience of nations and communities to disasters., Kobe: (United Nations, International Strategy for Disaster Reduction).

Vanier, M. & Giraut, F., 2006. Étude comparée des politiques d'aménagement du

territoire et de développement régional dans les pays du Sud, Paris: Ministère des Affaires étrangères.

Vientiane Times, 2014. Vientiane Times.

Vincent, K., 2007. Uncertainty in adaptive capacity and the importance of scale. Global Environmental Change, 17(1), p.12-24.

Vincent, K. & Cull, T., 2014. Using Indicators to Assess Climate Change Vulnerabilities: Are There Lessons to Learn for Emerging Loss and Damage Debates? Geography Compass, 8(1), p.1-12.

Williamson, C.R., 2010. Exploring the failure of foreign aid: The role of incentives and information. The Review of Austrian Economics, 23(1), p.17-33.

Woods, M., 2007. Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. Progress in Human Geography, 31(4), p.485.

Woods, M., 2011. The local politics of the global countryside: boosterism, aspirational ruralism and the contested reconstitution of Queenstown, New Zealand. GeoJournal, 76(4), p.365-381.

Young, O.R. et al., 2006. The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research. Global Environmental Change, 16(3), p.304-316.

Webographie:

Aiddata, consortium de recherche sur l'aide: www.aiddata.org

Banque Asiatique du Développement: www.adb.org

Banque Mondiale: www.worldbank.org

Banque Mondiale, portail de données ouvertes: data.worldbank.org

Géoportail du gouvernement Lao: www.decide.la

INGO network Laos: http://www.directoryofngos.org

Plateforme de gestion de l'aide au Laos: http://ppamp.mpi.gov.la/

Processus de la table ronde du Laos: www.rtm.org.la

Liste des illustrations

Figure 1: Logique de l'organisation de l'argumentation. 49
Figure 2: Synthèse des expériences professionnelles mobilisées..... 58
Figure 3: Tableau récapitulatif des éléments de méthodologie..... 67
Figure 4: Schéma de synthèse du système de l'aide 69
Figure 5: Schéma du système de l'aide et des interactions avec l'extérieur 73
Figure 6: Octangle relationnel du système de l'aide..... 80
Figure 7: Dessin humoristique sur l'acheminement de l'aide 81
Figure 8: Adaptation de l'octangle relationnel..... 83
Figure 9: Dessin humoristique sur les modèles de développement 93
Figure 10: Les quatre dimensions des relations sociospatiales..... 122
Figure 11: Matrice des relations sociospatiales de Jessop..... 123
Figure 12: Montants de l'aide au Laos entre 1977 et 1895 135
Figure 13: Aide étrangère pour la période 1990-1995..... 136
Figure 14: Historique des réunions de la table ronde au Laos 144
Figure 95: Présidence des groupes et sous-groupes de travail sectoriels 145
Figure 15: Cycle de validation des projets par le gouvernement..... 147
Figure 16: Schéma relationnel du point de vue des bénéficiaires 155
Figure 17: Synthèse de l'analyse relationnelle des bénéficiaires de l'aide..... 159
Figure 18: Nombre de coprésidence de groupe thématiques par pays 160
Figure 19: Schéma relationnel du point de vue du bailleur de fonds..... 161
Figure 20: Synthèse de l'analyse relationnelle des bailleurs de fonds 164
Figure 21: Schéma relationnel du point de vue du bailleur..... 165
Figure 22: Coprésidence des groupes de travail par catégorie d'acteur 166
Figure 23: Schéma relationnel du point de vue de la Banque mondiale 174
Figure 24: Les 20 plus grandes ONG au Laos 176
Figure 25: Répartition de l'aide des ONG par province au Laos en 2013 178
Figure 26: Schéma relationnel du point de vue des ONG 180
Figure 27: Synthèse Lieu Territoire Réseau Echelle des ONG..... 182
Figure 28: Synthèse des relations entre les acteurs de l'aide 185
Figure 29: Boucle de rétroaction complète dans le système de l'aide..... 191
Figure 30: Augmentation du nombre de projets de développment..... 196
Figure 31: Volume d'aide internationale par habitant au Laos..... 197
Figure 32: Différenciation contextuelle pour l'execution des projets au Laos .. 199
Figure 33: Produit intérieur brut du Laos entre 1984 et 2014 200
Figure 34: Produit intérieur brut du Laos par habitant en dollars actuels 201
Figure 35: Montant annuel d'aide internationale au Laos par rapport au PIB . 201
Figure 36: Montant annuel de l'aide internationale au Laos depuis 1960 201
Figure 37: Montant annuel des investissements directs à l'étranger au Laos . 202
Figure 38: Investissements privés étrangers par secteur au Laos 203

Figure 39: Investissements privés au Laos par pays investisseur 204
Figure 40: Carte des concessions de terre et accès aux capitales de districts 205
Figure 41: Portofolio de cartes de synthèse sur les caractéristiques contextuelles des villages au Laos 208
Figure 42: Zones ciblées par les investissements étrangers 217
Figure 43: Déforestation et aménagements hydroélectriques au Laos 218
Figure 44: Carte des corridors d'intégration régionale au Laos 220
Figure 45: Carte de l'Indice de globalisation des campagnes laotiennes 221
Figure 46: Carte de la répartition des projets de développment par rapport à l'indice de globalisation des campagnes laotiennes 223
Figure 47: Synthèse des théories de la localisation des ONG 239
Figure 48: Module de visualisation de la localisation des projets de développement de la plateforme de gestion de l'aide 245
Figure 49: Synthèse des sources de données pour la cartographie de l'aide . 248
Figure 50: Système de codage pour le géoréférencement des projets 250
Figure 51: Indicateurs utilisés pour l'analyse des résultats du ciblage 251
Figure 52: Accessibilité des zones d'interventions des projets 254
Figure 53: Nombre de projets situés dans les zones peu accessibles 256
Figure 54: Distance moyenne - en temps de trajet - des zones cibles aux capitales de province, par type d'organisation 257
Figure 55: Carte des villages orphelins d'intervention et accessibilité 258
Figure 56: Temps d'accès aux capitales de district depuis les villages cibles . 259
Figure 57: Temps d'accès aux routes principales depuis les villages cibles ... 260
Figure 57: Incidence de pauvreté des villages cibles par l'aide 262
Figure 58: Distribution comparée de l'incidence de pauvreté des villages 262
Figure 59: Niveau de pauvreté moyen des villages ciblés par type d'acteur ... 263
Figure 60: Carte des villages sans projets et niveau de pauvreté 264
Figure 61: Concentration d'interventions et incidence de pauvreté 265
Figure 62: Analyse comparée du taux d'alphabétisation des villages cibles ... 266
Figure 63: Analyse comparée du taux d'alphabétisation des villages cibles ... 266
Figure 64: Taux d'alphabétisation moyen des villages et zones delaissées ... 267
Figure 65: Localisation des zones prioritaires de développement 270
Figure 66: Concentration d'interventions extérieures par rapport aux districts prioritaires du gouvernment 271
Figure 67: Nombre d'interventions par village de la politique du Sam Sang .. 272
Figure 68: Tableau de la concentration des interventions par village 273
Figure 69: Carte de la concentration des interventions par village 274
Figure 70: Taux de couverture en interventions, par province 276
Figure 71: Nombre de villages ciblés par province 277
Figure 72: Schéma de l'intensité et densité des interventions par province 278
Figure 73: Schéma organisationnel du Fond de réduction de la pauvreté 283
Figure 74: Tableau du budget détaillé du Fonds de réduction de la pauvreté . 284

Figure 76: Répartition des villages du FRP selon leur niveau de pauvreté 293
Figure 75: Proportion de villages pauvres ciblés par le FRP (FRP 2014) 293
Figure 77: Carte du ciblage du FRP et l'incidence de pauvreté des villages... 294
Figure 78: Accessibilité comparée des zones d'interventions du FRP 295
Figure 79: Carte du ciblage du FRP et accessibilité des villages 296
Figure 80: Accessibilité comparée des zones d'interventions par province 297
Figure 81: Carte du ciblage du FRP et du taux d'alphabétisation..... 298
Figure 82: Analyse comparée du taux d'alphabétisation des villages Laos ... 299
Figure 83: Octangle relationnel étendu du FRP..... 303
Figure 84: Schéma relationnel du projet..... 318
Figure 85: Organisations consultés pour l'étude..... 330
Figure 86: Carte de la répartition spatiale des Projets RRC au Laos 331
Figure 87: Copie d'écran du fichier excel pour l'analyse de la vulnérabilité ... 336
Figure 88: Synthèse des contextes d'intervention des projets RRC au Laos.. 339
Figure 89: Carte du ciblage géographique des projets RRC et pauvreté 341
Figure 90: Exposition aux aléas des villages cibles..... 343
Figure 91: Nombre de différents types d'aléas affectant les villages 344
Figure 92: Niveau d'exposition aux différents aléas par province..... 345
Figure 93: Répartition des projets et vulnérabilité des ménages..... 346
Figure 94: Répartition des projets et vulnérabilité institutionnelle..... 347
Figure 95: Cohérence de l'approche en consortium du projet DIPECHO..... 360

L’espace des projets de développement au Laos

Pour une géographie relationnelle et contextualisée du système de l’aide

Joan Bastide

Thèse n° 54 – Décembre 2016

Depuis plus de six décennies, des centaines de milliards de dollars ont été engloutis dans les différentes modalités de l’aide au développement destinée aux pays pauvres. Mais, alors que l’impact de ces investissements sur le développement économique et humain peine encore à convaincre, l’efficacité des approches traditionnelles est remise en question par les décideurs, les chercheurs, et l’opinion publique, aussi bien dans les pays donateurs que bénéficiaires.

En favorisant la prolifération - souvent désordonnée - d’interventions initiées par des acteurs extérieurs, l’aide internationale contribue à la mutation des espaces périphériques des pays les moins développés, de plus en plus soumis aux forces structurantes de la logique de projet inhérente aux paradigmes dominants du développement véhiculés par les grands acteurs du secteur. De par ce rôle qu’elle semble jouer dans la “fabrication débridée des territoires contemporains” des pays en développement, l’aide matérialise un ensemble de questions centrales de la géographie moderne sur les problématiques de localisation des activités humaines, des échelles de l’action publique et de gouvernance, ou des arrangements spatiaux entre différentes logiques de gestion et d’aménagement des espaces.

En puisant dans les observations tirées de trois ans de recherche de terrain au Laos et d’une décennie d’expériences professionnelles au sein de divers organismes internationaux sur trois continents, cette thèse combine une démarche d’anthropologie du développement - par une immersion personnelle au cœur même de l’objet d’étude - avec la mobilisation des apports de la géographie politique et des techniques d’analyse spatiale, pour permettre de repenser les questions de l’efficacité de l‘aide à la lumière de la complexité des territorialités du développement et des rapports de pouvoir entre les différentes parties prenantes. En proposant une approche systémique pour l’analyse des interactions entre les acteurs de l’aide, les contextes d’intervention, et l’ensemble normatif régulant les actions et les comportements, il s’agit de dépasser l’observation de dysfonctionnements ponctuels pour parvenir à identifier les éléments structurels qui limitent l’efficacité des interventions, et, sur la base de cette nécessaire déconstruction, oeuvrer à la conception d’outils et de modèles d’analyse qui puissent contribuer à améliorer l’efficacité des professionnels du secteur.

À travers l’exploration critique des arcanes de « l’industrie du développement » au Laos d’un point de vue spatial, ce sont ainsi les bases d’une « proto géographie de l’aide » qui sont proposées ici : une géographie qui contribue de manière originale et pragmatique aux études de développement tout en apportant des éclairages pertinents sur les grands thèmes chers à la discipline.

Une géographie de l’aide qui aide la géographie.

ISBN 978-2-88903-047-7

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIETE

Uni Mail
40 bd du Pont-d’Arve
CH-1211 Genève 4
SUISSE
www.unige.ch/sciences-societe/