



Lutte contre la pauvreté et accès aux droits sociaux dans les pays du Sud-Caucase: une approche territoriale



Lutte contre la pauvreté et accès aux droits sociaux dans les pays du Sud-Caucase : une approche territoriale

Les interprétations, opinions et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Couverture : Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5096-6
© Conseil de l'Europe, mars 2003
Imprimé en Allemagne

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| Avant-propos | 7 |
| Introduction | 11 |
| I – Pour un rééquilibrage entre l’héritage du passé et les perspectives futures | 15 |
| 1. Hier et aujourd’hui | 15 |
| 1.1. Assumer le passé | 15 |
| <i>a. L’héritage du système soviétique</i> | 16 |
| <i>b. L’effondrement de l’URSS</i> | 18 |
| <i>c. Le contexte des dix dernières années</i> | 20 |
| 1.2. Développer aujourd’hui les logiques de survie et de reconversion..... | 21 |
| <i>a. Le transfert de la crise au niveau des logiques de survie individuelle ou familiale</i> | 21 |
| <i>b. Les premiers signes de reconstitution d’une économie nationale</i> | 23 |
| <i>c. Le déficit au niveau local</i> | 24 |
| 1.3. L’apport de l’extérieur | 25 |
| Conclusion | 27 |
| 2. L’évolution des concepts, des politiques et de leur application | 27 |
| 2.1. La pauvreté | 29 |
| <i>a. Le concept</i> | 29 |
| <i>b. Le cadre législatif</i> | 29 |
| <i>c. Les politiques</i> | 33 |
| 2.2. Le sous-emploi et le chômage..... | 34 |
| <i>a. Le concept</i> | 34 |
| <i>b. Le cadre législatif</i> | 35 |
| <i>c. Les politiques</i> | 36 |
| 2.3. Le travail et l’emploi | 37 |
| <i>a. Le concept</i> | 37 |
| <i>b. Le cadre législatif</i> | 38 |
| <i>c. Les politiques</i> | 39 |

| | |
|--|-----------|
| 2.4. Les syndicats..... | 39 |
| a. Le concept | 39 |
| b. Le cadre législatif | 40 |
| 2.5. L'entreprise..... | 40 |
| a. Le concept | 40 |
| b. Le cadre législatif | 41 |
| c. Les politiques | 41 |
| 2.6. La paysannerie..... | 42 |
| a. Le concept | 42 |
| b. Le cadre législatif | 43 |
| c. Les politiques | 43 |
| 2.7. La décentralisation et l'approche locale..... | 44 |
| a. Le concept | 44 |
| b. Le cadre législatif | 44 |
| c. Les politiques | 45 |
| 2.8. Les ONG | 45 |
| a. Le concept | 45 |
| b. Le cadre législatif | 46 |
| Conclusion | 48 |

II – A la recherche d'une nouvelle approche : le territoire dans la lutte contre la pauvreté.....

| | |
|--|----|
| 1. L'idée | 51 |
| 1.1. Un processus interactif mettant en lumière le besoin de nouveaux concepts | 51 |
| a. Le territoire et la responsabilité de proximité | 52 |
| b. La légitimité du niveau local..... | 54 |
| c. Les liens entre les différents acteurs publics | 55 |
| 1.2. Un processus menant à plusieurs types de partenariats | 56 |
| 1.3. Implications méthodologiques | 58 |
| 2. Chronologie..... | 59 |
| 2.1. Une table ronde au niveau national | 59 |
| 2.2. Susciter un intérêt autour de l'idée de partenariat et de territoire | 61 |
| 2.3. Tracer une première ébauche d'approche territoriale..... | 63 |
| 2.4. Créer une première mobilisation au niveau local et un premier accord de coopération | 65 |
| a. En Azerbaïdjan..... | 66 |
| b. En Géorgie | 67 |
| c. En Arménie | 69 |

| | |
|--|-----------|
| 2.5. Construire les partenariats financiers | 73 |
| 2.6. Examiner un modèle d'organisation territoriale et affiner sa propre approche..... | 74 |
| 3. Les premiers enseignements..... | 75 |
| 3.1. Au niveau conceptuel | 75 |
| 3.2. Du point de vue méthodologique | 77 |
| III – La répartition des nouveaux rôles | 79 |
| 1. L'apport du Conseil de l'Europe..... | 79 |
| 2. Les perspectives | 81 |
| Conclusion | 83 |
| Annexe – Protocoles d'accord | 85 |
| Arménie..... | 85 |
| Azerbaïdjan..... | 87 |
| Géorgie..... | 89 |

AVANT-PROPOS

Le premier constat que l'on peut faire lorsque l'on aborde la question de la lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud-Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) est celui de la déstructuration d'entités, autrefois interdépendantes, qui se trouvent actuellement confrontées à d'énormes difficultés pour construire des voies autonomes d'organisation et de développement. L'absence d'une forme de maîtrise des politiques de gestion non «standardisées» et des mécanismes de distribution ou partage des compétences entre les différents niveaux de l'administration publique et la concertation constituent un héritage lourd à assumer pour les populations et les gouvernements du Sud-Caucase devant trouver leur chemin dans la flexibilité, dans la démocratisation des espaces socio-économiques et dans l'instauration d'une dynamique territoriale.

La lutte contre la pauvreté dans ces pays ne peut se faire que par le passage d'une vision centrale (actuellement affaiblie même dans la connaissance et l'application des instruments macroéconomiques) à une vision d'ensemble, incorporant des logiques de mosaïque où les différences et les nuances ont leur place, tout en préservant les potentialités des populations. En effet, les habitants du Sud-Caucase, en quête d'avenir, ont connu un niveau de dignité humaine qui est toujours présent dans leur conscience.

Les interventions «classiques» de la lutte contre la pauvreté, fondées essentiellement sur les équilibres macroéconomiques, les réformes institutionnelles et les mécanismes de lutte contre la corruption, ne permettent pas d'entrevoir une solution acceptable à un problème qui touche l'économie familiale et la vie quotidienne. D'abord, elles ne font que renforcer une vision centrale et standard de l'intervention de l'Etat, en fixant les priorités, avant tout, sur les secteurs potentiellement intéressants pour les investissements internationaux: l'énergie, la communication et le transport. Ensuite, elles contribuent à renforcer une perspective autoritaire de l'Etat, qui seul peut décider de la distribution du budget public, déjà faible, sans considérer les besoins des citoyens ni les conditions de vie bouleversées des populations. L'approche classique de la décentralisation concerne le soutien aux municipalités, sans prendre en compte le partage des compétences et des ressources, fondements mêmes de la légitimité d'autres pouvoirs que celui de l'Etat central.

Dans ce contexte, l'absence d'intervention dans le domaine de l'emploi laisse entrevoir que le développement des potentialités endogènes est loin d'être une priorité dans ce type d'approche. Outre l'emploi, il y a trois autres notions absentes dans cette conception de lutte contre la pauvreté : la reconstitution de l'identité, la conquête de l'autonomie et le développement de la responsabilisation citoyenne. Ainsi, la mise en scène ne peut être que partielle. Ce qui en résulte constitue la représentation d'un Etat central, sans liens avec la société, sans contrepoids sociaux et plus perméable à la corruption, élément souvent évoqué comme étant un frein pour réussir le pari. L'on peut également constater l'absence de tout mécanisme d'enracinement du développement économique, par exemple la dynamisation des marchés locaux, l'adéquation des compétences pour la création de microentreprises et la recherche de modalités menant à la « ré-institutionnalisation » des liens de solidarité et de collaboration.

Ce dernier point est extrêmement important. On a souvent tendance à croire que cinquante années d'expérience de socialisme d'Etat auront détruit les approches collectives et coopératives du fait que l'Etat a imposé sa vision de manière autoritaire. Cela n'est vrai qu'au niveau institutionnel. Au niveau des familles et des villages, il existe des modalités informelles de solidarité et d'entraide. Leur formalisation, c'est-à-dire leur réacceptation comme structures « visibles » de la société, est une clé pour réussir la reconstruction économique, la maîtrise des marchés et la recherche de solutions aux problèmes sociaux. L'élaboration d'approches collectives où chaque individu trouve sa place constitue un pas essentiel dans la lutte contre la pauvreté et le développement de concepts et de pratiques nécessaires à la cohésion sociale.

A la suite de ces considérations, la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a décidé de lancer une démarche pilote de lutte contre la pauvreté et d'accès aux droits sociaux dans les trois pays du Sud-Caucase, basée sur une stratégie comportant quatre points clés :

- la recherche de concertation entre les différents niveaux institutionnels ;
- la compréhension par les « acteurs » traditionnels du besoin de développer de nouveaux rôles et raisons d'être ;
- la prise de conscience de la valeur des ressources et identités propres au niveau microterritorial ;
- la possibilité de comparer librement et de s'approprier une démarche ainsi qu'une méthode.

C'est ainsi que, après avoir constaté un manque d'outils au niveau national pour s'engager dans la lutte contre la pauvreté, la division s'est lancée dans la recherche d'une voie permettant de susciter un dialogue moins renfermé dans le contexte sectoriel et institutionnel de l'Etat, qui irait vers la constitution d'une notion de « territoire » facilitant la réflexion sur les questions de la « spécificité », de la construction de « collaborations volontaires » et des nouveaux enjeux sociaux pour les acteurs locaux et nationaux.

L'Année internationale de la montagne en 2002 a été l'occasion de lancer cette approche expérimentale¹. Dans les pays du Caucase, la montagne est une dominante du paysage. Durant les cinquante années de régime soviétique, cette spécificité géographique et environnementale n'a pas été prise en compte dans les décisions concernant l'implantation industrielle, du bâtiment, etc. Cela a aussi impliqué une absence de compétences pertinentes quant à la préservation des territoires de montagne.

La division a invité des maires de zones de montagne, telles que les Alpes (Italie) et les Pyrénées (Espagne), ayant l'expérience d'une approche territoriale dans leur pays d'origine, à intégrer en tant qu'experts l'équipe d'assistance technique². Leur présence a permis de poser le problème de la lutte contre la pauvreté dans une optique différente. En effet, leur expérience d'application de l'initiative communautaire Leader (mise en place, en 1992, par la Commission européenne) dans des territoires fragiles a servi de référence à la conception d'une approche de lutte contre la pauvreté liée aux aptitudes présentes des territoires de montagne et de leurs populations.

Le parcours choisi pour développer une telle conception a généré des occasions de dialogue croisé, au niveau des trois pays du Sud-Caucase, entre les différents acteurs institutionnels : les gouvernements, les autorités locales, les représentants des syndicats, des entrepreneurs et des ONG.

1. Cette décision s'inscrit dans la politique de soutien aux territoires de montagne du Conseil de l'Europe. Ce soutien est particulièrement fort de la part du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) qui, à l'occasion de l'Année internationale de la montagne, a rappelé l'intérêt de la Recommandation 14 (1995) sur la Charte européenne des régions de montagne où le CPLRE estime que « les régions de montagne doivent en priorité assurer, dans le cadre d'une politique globale d'aménagement du territoire, les conditions et l'espace nécessaires au développement socio-économique des populations locales ». Voir la Recommandation 14 (1995) sur la Charte européenne des régions de montagne, point 7.a.

2. Dans son projet de convention-cadre européenne des régions de montagne, le CPLRE énonce à l'article 3.3 le principe selon lequel « la coopération intercommunale et interrégionale, dans un cadre national, transfrontalier et transnational, doit faciliter la mise en œuvre de la politique de la montagne » et souligne à l'article 4.1.c que chaque Partie contractante s'engage « à promouvoir la coopération intercommunale, interrégionale et transfrontalière, et, le cas échéant, à rechercher la conclusion d'accords internationaux, bilatéraux et/ou multilatéraux concernant des espaces géographiques homogènes transfrontaliers ».

Outre la présence des autorités locales de pays membres de l'Union européenne, affirmés dans leurs rôles et dans leur légitimité, l'intervention de M^{me} Becker, maire en Hongrie, qui, lors de la transition, a travaillé sur une approche de valorisation des ressources locales, et celles d'autres animateurs territoriaux et du Conseil de l'Europe, jouant un rôle de médiateur, ont permis de placer l'exercice dans une optique de concertation et de recherche de complémentarités.

Trois territoires de montagne – un par pays – ont été choisis avec l'accord des différents acteurs. La réponse enthousiaste et l'intérêt que le processus suscite permettent aujourd'hui de regarder avec optimisme ce début de collaboration décentralisée entre les territoires de montagne du Caucase, des Pyrénées et des Alpes.

Cette expérience est livrée dans l'espoir d'ouvrir un débat sur le besoin de réflexion quant aux engagements institutionnels et des citoyens que la lutte contre la pauvreté comporte. Dans un moment crucial de prise de conscience, le besoin de regarder la pauvreté comme une responsabilité partagée et la recherche de méthodes et d'approches pertinentes s'imposent à tous les niveaux.

La Division pour le développement de la cohésion sociale tient à remercier vivement : Eleonora Becker, M^{me} le maire de Palkonya en Hongrie ; Maura Walsh, responsable du Groupe d'action locale Leader Duhallow en Irlande ; Flaminio Da Deppo, président de la communauté de montagne de l'Alto Bellunese et responsable du Groupe d'action locale Leader Alto Bellunese ; Mateo Andrés Huesa, maire de Molinos et responsable du réseau aragonais d'animation territoriale Leader en Espagne ; Samuel Thirion, ancien responsable du réseau d'animation territoriale Leader au Portugal (responsable en tant que consultant de la rédaction d'une majeure partie de cette publication), et Frédéric Lapeyre, ancien collègue du Conseil de l'Europe. Sans l'enthousiasme initial et le soutien continu de Tigran Sakayhan du ministère des Affaires sociales de l'Arménie, de Nino Ershivizli, président de l'ONG Women in Business de Géorgie, de Fuad Mamedov, président de l'ONG Hyatt International, et de Akifa Aliyeva, responsable de l'ONG Helsinki Citizens Association en Ganja-Azerbaïdjan, ce processus n'aurait jamais été possible. Le démarrage du programme a été soutenu financièrement par le Gouvernement du Japon, la région d'Aragon (Espagne), la communauté de montagne de l'Alto Bellunese et EuropAid (Commission européenne).

Gilda Farrell

**Chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale,
Conseil de l'Europe**

INTRODUCTION

L'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, anciennes républiques de l'Union soviétique, sont trois pays voisins du Sud-Caucase, devenus depuis peu membres du Conseil de l'Europe³. Ils sont confrontés à de graves problèmes socio-économiques provoqués par la transition économique et l'effondrement du bloc soviétique, auxquels se sont ajoutés les effets dévastateurs des conflits armés, des déplacements de populations et les conséquences désastreuses du tremblement de terre (dans le cas de l'Arménie). L'apparition brutale de niveaux élevés de chômage et de pauvreté constitue un défi majeur pour les gouvernements de ces pays, qui ont exprimé auprès du Conseil de l'Europe le besoin de renforcer leurs capacités à gérer et résoudre ces problèmes afin d'améliorer les conditions de vie et de travail de leur population et de pouvoir remplir les engagements pris dans le cadre de la Charte sociale du Conseil de l'Europe.

La Division pour le développement de la cohésion sociale a lancé, en collaboration avec le Gouvernement japonais et la Commission européenne, un projet visant à mobiliser les acteurs de ces pays autour d'une nouvelle approche du développement économique et social centré sur le partenariat, l'approche territoriale, la valorisation des ressources locales et la responsabilisation des acteurs locaux issus de la transition démocratique (en particulier les maires élus, les ONG et les syndicats). Ce projet de coopération repose sur un des principaux enseignements du travail du Conseil de l'Europe dans le domaine de la cohésion sociale, à savoir le caractère central de la mise en place de partenariats publics/privés dans le succès de politiques de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi, dès le départ, il a été décidé d'intégrer dans ce processus de concertation, non seulement les représentants des pouvoirs publics locaux et nationaux, mais aussi les représentants des ONG et des organisations syndicales et patronales. L'objectif était donc de promouvoir deux niveaux de concertation : au niveau national, entre les différents acteurs du développement, et au niveau régional, entre les représentants des différents pays de la région afin, dans les deux cas, de développer une culture du dialogue et des pratiques de concertation autour de problématiques communes.

3. La Géorgie est membre du Conseil de l'Europe depuis 1999, l'Arménie et l'Azerbaïdjan depuis 2001.

Dans cette perspective, la première chose à faire était de dresser un état des lieux aussi complet que possible des problèmes sociaux et des conditions de pauvreté rencontrés dans ces pays afin d'identifier les priorités et les politiques appropriées à mettre en œuvre pour améliorer le bien-être des populations – politiques pouvant conduire, éventuellement, à des approches concertées de lutte contre la pauvreté au niveau régional. Ce volume de la série «Tendances de la cohésion sociale» présente les résultats de ce travail mené en six étapes entre mai 2001 et octobre 2002. Il est, en cela, le fruit d'une vaste initiative de consultation.

Tout d'abord, des séminaires nationaux ont été organisés dans chacun des pays afin de mobiliser les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté au niveau national et d'ouvrir le débat sur ces questions. Ces séminaires ont été l'occasion de récolter les divers points de vue des participants et de dresser un premier tableau de la situation, qui a ensuite été analysé de manière plus approfondie par un expert lors d'une mission dans la région. Le rapport de l'expert a été discuté et complété lors d'un séminaire régional qui s'est tenu en novembre 2001 à Tbilissi et qui réunissait les différents acteurs des trois pays. Ces derniers ont alors pu confronter leurs expériences, débattre des différents aspects des problèmes auxquels ils doivent faire face et déterminer leurs priorités ainsi que leurs besoins.

Lors de ce séminaire régional, la présence de maires et responsables territoriaux engagés dans des stratégies de développement territorial dans l'Union européenne (notamment dans l'initiative communautaire Leader) et dans les pays candidats à l'adhésion a facilité la présentation des avantages de l'approche territoriale dans la lutte contre la pauvreté et l'élaboration collective de l'idée de travailler sur la base de jumelages établis entre territoires présentant des similitudes environnementales de l'Union européenne et du Sud-Caucase, afin de développer une conception active de l'accès aux droits sociaux.

Cette publication présente ainsi une triple analyse. D'abord, l'analyse de la situation dans les trois pays et des enjeux actuels en mettant en avant le rôle que le Conseil de l'Europe pourrait jouer pour favoriser des réponses à ces enjeux, en particulier sur les problématiques de l'emploi, de la participation locale et de la concertation. Ensuite, celle de l'organisation d'une approche territoriale de la lutte contre la pauvreté dans les zones de montagne de ces trois pays et des avantages créés par le travail réalisé au niveau régional. Et enfin, le rôle d'un organisme international tel que le Conseil de l'Europe dans la facilitation des jumelages et de la

mise en réseau par une approche de collaboration décentralisée portant sur la recherche de solutions pour combattre la pauvreté et d'une conception active de l'accès aux droits sociaux.

Cet ouvrage poursuit trois objectifs :

- replacer la problématique de l'accès actif à des droits sociaux et de la lutte contre la pauvreté dans une vision plus globale, qui prenne en compte l'ensemble des facteurs qui éclairent la situation de ces pays aujourd'hui, les enjeux pour le futur et l'importance des approches sociales et locales par rapport à ces enjeux ; c'est l'objet de la première partie du texte ;
- analyser plus précisément l'avantage des jumelages entre l'Union européenne et le Caucase sur des approches locales et les besoins par rapport à ces approches, notamment le niveau de légitimité et d'autonomie des acteurs locaux pour une conception active de l'accès aux droits sociaux (deuxième partie) ;
- préciser le rôle du Conseil de l'Europe dans les interventions de lutte contre la pauvreté, notamment la légitimité de l'approche dans un climat d'absence de pression et dans une vision de construction de synergies régionales (troisième partie).

I – POUR UN RÉÉQUILIBRAGE ENTRE L'HÉRITAGE DU PASSÉ ET LES PERSPECTIVES FUTURES

1. Hier et aujourd'hui

1.1. Assumer le passé

Comme toutes les républiques issues de la chute de l'URSS, les trois républiques du Sud-Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) ont hérité d'une économie planifiée et étatisée qui se basait avant tout sur de grandes entreprises d'Etat, que ce soit dans le secteur industriel ou agricole (kolkhozes). Si ce modèle pouvait apparaître comme étant relativement bien adapté dans un contexte de modernisation du tissu agricole (deuxième révolution agricole) et industriel au sein du bloc soviétique, il demandait des réaménagements considérables dans le contexte de la mondialisation postindustrielle. Or, en dépit des tentatives de réforme lancées par Gorbatchev après 1985, la transition entre l'économie planifiée et l'économie de marché s'est faite de manière brutale avec l'écroulement de l'URSS en 1991, conduisant à la paralysie quasi complète de l'appareil productif.

Ainsi, dans l'année qui a suivi l'effondrement de l'URSS, on a pu observer une chute vertigineuse de la production industrielle et du PIB. Malgré une reprise récente de la croissance économique, ces pays demeurent encore loin de leurs niveaux économiques d'avant la transition. Leurs anciennes industries ont, dans la majorité des cas, disparu faute de marchés, et une large part du secteur agricole se limite, pour la plupart, à une économie d'autosubsistance, à l'exception de certains secteurs comme le vin en Géorgie ou le cognac en Arménie. Seul l'Azerbaïdjan échappe partiellement à ces tristes perspectives économiques, disposant de ressources pétrolières qui soutiennent l'économie du pays.

Cette situation économique prolongée a eu des conséquences à tous les niveaux, notamment en plongeant la majorité de la population dans des situations de pauvreté et en introduisant des déséquilibres économiques, sociaux, démographiques et institutionnels qui obligent à envisager les stratégies de sortie de crise dans le long terme.

Face à de telles situations, on ne peut pas faire l'économie d'une analyse des éléments déterminants qui peuvent expliquer les difficultés rencontrées

aujourd'hui et mettre le doigt sur les véritables enjeux pour le futur. Parmi ces éléments déterminants, on distinguera notamment :

- l'héritage du système soviétique ;
- l'effondrement de l'URSS ;
- le contexte des dix dernières années.

a. L'héritage du système soviétique

L'héritage du système économique, social et politique de l'URSS est un facteur clé à prendre en compte dans l'analyse de la situation actuelle des trois pays du Sud-Caucase et pour la conception de toute politique de coopération avec ces pays. Au-delà des positions idéologiques, il convient de comprendre objectivement les fondements de cet héritage et ses conséquences sur le contexte actuel, à la fois institutionnel, culturel, humain, social et politique.

Il faut d'abord considérer les aspects conceptuels et institutionnels de cet héritage : le système soviétique était un système centralisé qui reposait sur l'idéal communiste d'une réponse aux besoins sociaux, assurée dans son intégralité :

- « réponse aux besoins sociaux » dans le sens où toute personne humaine était considérée comme un agent social et économique ayant un certain nombre de besoins, que le système en place devait pouvoir satisfaire. Ainsi, le système soviétique garantissait à tous ses citoyens une sécurité dans l'éducation, l'emploi, la santé, la retraite, etc. ;
- on parle de réponse « assurée » dans le sens où cette réponse aux besoins était censée être donnée par le système central sans que l'individu n'ait à s'en préoccuper. Cette décharge de responsabilité de la part de l'individu dans sa propre prise en charge avait pour effet de rendre caduque, inadéquate et même combattue toute initiative personnelle ou collective qui ne s'inscrivait pas dans le cadre du fonctionnement du système et, donc, d'ancrer la position des citoyens dans une certaine passivité et un certain assistanat. Il en découle que « l'économie bureaucratiquement planifiée, qui était encore capable de quelques performances jusqu'aux années 1960, a été incapable de suivre les transformations du travail imposées par l'évolution contemporaine des techniques et de l'organisation. Le totalitarisme a échoué face aux nouvelles formes de l'exercice mobile et coopératif des compétences⁴ » ;

4. Lévy, P., *L'intelligence collective. Pour une anthropologie de cyberspace*, La Découverte/poche, Paris, 1997, p. 19.

- « dans son intégralité », dans le sens où toute imperfection dans cette réponse aux besoins ou l'insatisfaction des personnes était jugée inadmissible et rejetée. Il en ressort que les concepts de chômage, exclusion sociale et pauvreté étaient absents et que toute forme de non-intégration dans le système, que ce soit par l'inadaptation sociale, culturelle ou ethnique, ou par le refus et la dissidence, était traitée comme anormale, voire relevant de la maladie mentale.

Ce cadre conceptuel avait pour corollaire une organisation verticale des institutions avec une forte présence de l'Etat, l'absence de formes de contre-pouvoir, un contrôle social et politique omniprésent et le gommage des différences territoriales, des identités ethnoculturelles et religieuses. Son évolution nécessaire, finalement reconnue et mise en œuvre par le pouvoir central à partir de 1985, a mis au jour ces contradictions et ces fragilités internes, aboutissant à son écroulement six ans plus tard. Les tensions ethnoculturelles et religieuses, laminées pendant la période antérieure, ont éclaté au grand jour, conduisant notamment à des conflits ouverts dès 1988, à des déplacements de population et aux premiers réfugiés. C'est pourtant aussi dans la période 1985-1991 que l'on voit naître les nouvelles formes d'organisation autonomes du pouvoir central, notamment avec les premières ONG, créées, le plus souvent, pour répondre aux problèmes naissants.

Au-delà des aspects conceptuels et institutionnels, l'héritage du système soviétique se retrouve également au niveau identitaire et dans les comportements sociaux, notamment :

- la non-préparation et le désintérêt pour l'initiative privée, comme on peut le constater, par exemple, chez les ouvriers des ex-kolkhozes non préparés, ou même, souvent désintéressés par le fait de devenir des agriculteurs ;
- l'absence de préparation des personnes et des familles à toute situation d'insécurité économique (absence d'épargne ou de stratégie d'accumulation ; difficulté à gérer les risques) ;
- la faiblesse des liens sociaux (en dehors des liens familiaux), tant en termes quantitatifs que qualitatifs ;
- une certaine absence de concertation et de partage des pouvoirs dans les références culturelles et les habitudes, ainsi qu'une méconnaissance du rôle de la concertation entre public et privé. C'est plutôt la centralisation des décisions qui tend à prévaloir ;

- un certain rejet des formes d'organisation collective, notamment des coopératives et d'autres formes associatives assimilées à des organismes de contrôle.

Ces divers éléments sont des facteurs de fragilité considérables face à des situations d'insécurité économique, accentuant les processus d'appauvrissement.

b. L'effondrement de l'URSS

L'effondrement de l'URSS, en 1991, signifiait avant tout la désagrégation d'un grand espace économique, monétaire et politique, indépendamment de sa nature. Il s'agissait de retourner à des économies et systèmes nationaux, de retracer des frontières et de réintroduire les visas, les monnaies nationales, les législations différenciées, etc. Tout cela s'est produit et continue de se produire encore aujourd'hui dans l'espace géographique de l'ex-Union soviétique et va à contre-courant des tendances à l'intégration qui s'affirment chaque fois plus en Europe occidentale et centrale, sur le continent américain ou en Asie du Sud-Ouest pour faire face à la globalisation et au besoin croissant de coopération économique et sociale au-delà des espaces nationaux.

Cette désagrégation a eu des conséquences considérables à tous les niveaux :

- tout d'abord sur le plan du fonctionnement de l'économie en place, la perte de liens avec les fournisseurs et clients situés dans d'autres parties de cet espace géographique entraînant la paralysie des secteurs clés de l'économie, notamment de l'industrie, et, dans une moindre mesure, de l'agriculture ;
- puis, sur le plan de la circulation des marchandises et des personnes, entraînant un isolement pénalisant pour ces économies : difficultés aux frontières, coûts de transport accrus, etc. ;
- ensuite, sur le plan des relations politiques, aggravant l'isolement de chaque pays et entraînant divers conflits régionaux au sein des pays ou entre eux, avec des problèmes de déplacement de populations et de réfugiés. En termes d'isolement, l'Arménie est sans doute le pays le plus pénalisé, se retrouvant isolée de la Turquie, avec laquelle les relations étaient assurées auparavant par l'Union soviétique, et de l'Azerbaïdjan à la suite de la guerre de 1992-1994, et n'ayant plus d'accès à la mer. En termes de conflits internes, la Géorgie est le pays qui souffre le plus, étant confrontée à deux conflits régionaux. En termes de réfugiés, l'Azerbaïdjan est aujourd'hui le pays au monde

qui a la plus grande proportion de réfugiés et déplacés sur son territoire (250 000 réfugiés et 650 000 déplacés pour presque 8 millions d'habitants selon les données officielles);

- Et enfin, sur le plan de la bonne gouvernance : indépendamment de la nature du système soviétique, tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui qu'avec la désintégration d'un espace économique et politique de cette dimension disparaissent les vertus d'autorégulation et de contrôle interne, qui empêchaient les dysfonctionnements les plus criants. La disparition brutale de cet espace a été un élément fortement déstabilisateur du bon fonctionnement des institutions publiques, dont on voit aujourd'hui les effets. Sans vouloir faire des comparaisons trop réductrices, la construction de l'Union européenne depuis cinquante ans nous donne l'exemple d'un phénomène inverse, qui vient confirmer l'idée selon laquelle l'intégration économique et politique à l'échelle d'un continent est porteuse de meilleure gouvernance et meilleur fonctionnement des institutions publiques dans tous les pays qui bénéficient de cette intégration, quelle que soit la nature du régime qu'ils avaient auparavant.

La conjugaison de ces différents facteurs, dont les effets ont été amplifiés par l'absence d'une période de transition et par la petite taille des pays, a été désastreuse, entremêlant des impacts économiques avec la montée des tensions politiques et la constitution de multiples formes de pouvoir, qui vont plus ou moins ouvertement contre l'intérêt général et ont le plus souvent un caractère occulte et clanique⁵.

On ne peut donc aujourd'hui penser à quelque politique d'appui aux pays du Sud-Caucase que ce soit, qu'il s'agisse de politique de développement ou de lutte contre la pauvreté, si l'on ne prend en compte ce facteur fondamental de la nécessité d'une collaboration régionale. Il ne s'agit pas bien sûr de vouloir reconstruire l'URSS ou de revenir sur un passé révolu, mais de raisonner l'intégration régionale dans le contexte actuel. Or, les liens historiques, culturels et économiques qui se sont tissés depuis longtemps entre les pays de l'ex-URSS sont une réalité dont il faut tenir compte dans cette perspective. D'ailleurs, la coopération avec la Fédération de Russie est un élément qui apparaît incontournable pour le redémarrage de l'économie de ces pays, comme on le voit se confirmer aujourd'hui, non seulement par les liens de toutes natures (géographiques, économiques,

5. UNDP, *Human Development Report*, Géorgie 2000, pp. 68-72. Une description des modes «claniques» de fonctionnement permet de comprendre l'essor du secteur informel et la persistance des déficiences institutionnelles dans les pays du Caucase.

culturelles, etc.) existant avec la Fédération de Russie, mais aussi parce que ce pays, outre le fait d'être le seul grand espace économique et politique intégré de la région qui, grâce à sa dimension, a pu conserver une certaine capacité de rebondissement, constitue le marché de travail le plus important pour les populations de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie. Ignorer, voire combattre, cette réalité, comme ont eu tendance à le faire certains pays occidentaux, surtout durant les premières années qui ont suivi la chute de l'URSS, peut conduire à des erreurs graves et à une grande inefficacité des aides, voire entraîner des effets inverses à ceux recherchés.

c. Le contexte des dix dernières années

Outre le choc de la disparition de l'espace économique et politique de l'Union soviétique en 1991, les trois pays du Caucase, comme tous les pays de la nouvelle CEI, ont dû faire face à la nouvelle économie de marché à laquelle ces pays n'étaient pas préparés : un choc d'autant plus fort que le contexte des années 1990 était celui de la globalisation et de l'économie ouverte à la concurrence au niveau mondial. En fait, dans le contexte de l'économie de marché, aucun des produits des trois pays n'est parvenu à un niveau de compétitivité suffisant, à l'exception de certains produits particuliers, tels que le vin en Géorgie ou le pétrole en Azerbaïdjan.

La confrontation avec l'économie mondiale conjuguée à la non-préparation des institutions, des entreprises et des personnes à cette perspective vont avoir tout un ensemble d'effets déstabilisateurs, entraînant une dégradation de leur situation. C'est sans doute en Géorgie que cette dégradation a été la plus forte avec des tensions sociales et politiques exacerbées, surtout parce que l'absence de contrôle socio-institutionnel des marchés a entraîné une appropriation totalement inégale de la richesse. Ainsi, selon certains analystes, la Géorgie est aujourd'hui devenue le deuxième pays au monde, après le Brésil, où l'écart entre classes sociales les plus riches et les plus pauvres est le plus élevé⁶. Ce constat, valable également pour les autres pays, alerte sur les dangers d'une configuration de type oligarchique de l'économie qui est d'autant plus préoccupante que l'Etat a peu de moyens de jouer un rôle dans la redistribution de la richesse.

6. Voir Banque mondiale, *Georgia Poverty and Income Distribution*, 27 mai 1999, chap. 5, p. 5. Néanmoins, le Human Development Report, *op. cit.*, montre une nette amélioration de la courbe de Lorenz entre 1996 et 2000. L'amélioration est d'une telle ampleur qu'on aurait demandé une redistribution accrue des revenus et des sources de revenus entre familles riches et pauvres, ce qui semble difficile à faire en si peu d'années.

Par ailleurs, il faut signaler que, en plus des facteurs décrits précédemment, plusieurs catastrophes naturelles ont aggravé la situation, notamment :

- le tremblement de terre de 1988 en Arménie, dont on voit encore les conséquences dans la région où il s'est produit, notamment par l'insuffisance de relogement ;
- la sécheresse en 2000 en Géorgie qui a eu de graves conséquences pour la population, celle-ci ne disposant pas de réserves, ni d'argent, ni de nourriture pour faire face à une année sans récolte.

1.2. Développer aujourd'hui les logiques de survie et de reconversion

a. Le transfert de la crise au niveau des logiques de survie individuelle ou familiale

Compte tenu de la non-compétitivité des produits nationaux sur le marché mondial, toute relance de l'économie devait donc forcément passer par une première phase de construction d'une économie nationale basée sur des marchés locaux. Mais, pour toutes les raisons évoquées plus haut, un tel rebondissement à court terme n'a pas été possible. La crise a donc été portée de plein fouet au niveau de la survie individuelle ou familiale. Or, de la même manière, là aussi le niveau de préparation était très faible, notamment face à la perte d'emploi.

Dans ces conditions, l'émigration a été considérée immédiatement comme un élément incontournable de survie. Ainsi, on estime⁷ à 1 million le nombre de personnes qui ont émigré de l'Azerbaïdjan entre 1991 et 2001, soit 12 % de la population du pays, et à entre 1,5 et 1,7 million le nombre de personnes qui ont émigré d'Arménie, soit presque 50 % de la population. Les divers conflits régionaux en Géorgie ne permettent pas d'avoir des chiffres précis et on estime entre 500 000 et 1 500 000 le nombre d'émigrés de ce pays au cours de la même période. Cette émigration peut être temporaire (l'émigration temporaire et régulière étant vue comme un moyen d'obtenir un revenu qui n'existe plus sur place), comme c'est principalement le cas en Azerbaïdjan, où environ 90 % des émigrés se situent dans ce cas de figure (la Fédération de Russie figure parmi les destinations principales). Mais elle peut être aussi définitive, comme c'est le cas en Arménie, où cette proportion est inversée : 80 à 90 % des émigrés, soit entre 1,3 et 1,5 million de personnes, ont quitté définitivement le pays, ce qui représente une véritable saignée dans un

7. En l'absence de statistiques officielles fiables sur l'émigration, les chiffres annoncés dans ce rapport proviennent d'estimations faites par divers experts, à la demande des experts de cette mission.

pays comptant 3 millions d'habitants, et remet en cause tout modèle de développement à long terme. Cette saignée est d'autant plus grave qu'il s'agit souvent de population formée. On observe ainsi une « fuite des cerveaux » parfois encouragée par certains pays.

Si l'émigration apparaît comme une porte de sortie inévitable pour la survie des familles, elle nécessite un investissement qui n'est pas à la portée de tout le monde. Ainsi, dans l'impossibilité de pouvoir émigrer, une bonne partie de la population s'est retrouvée démunie de toute forme de protection. Ce phénomène concerne principalement les personnes âgées et les familles les plus pauvres, notamment celles isolées en milieu rural ou victimes de déplacements (réfugiées) ou de catastrophes naturelles. Ainsi, on estime aujourd'hui à 60 % de la population la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté dans les trois pays.

La situation des familles pauvres a été d'autant plus dramatique que la « dégradation en chaîne » qui a suivi l'écroulement de l'URSS a entraîné l'effondrement du système de protection sociale et la disparition de la gratuité des services de base.

La reconstitution d'un système de protection et d'aide sociale pour faire face aux besoins des plus pauvres s'est heurtée à la fois aux insuffisances des recettes de l'Etat et à des problèmes institutionnels et conceptuels, comme on le verra plus loin. Il existe toutefois un système d'aide minimal pour les plus pauvres, notamment en Arménie.

Ces familles sont donc contraintes à des situations de survie qui deviennent, selon les cas, plus supportables en milieu rural qu'en milieu urbain⁸:

- la situation en milieu rural a l'avantage de permettre une production agricole d'autosubsistance pour subvenir aux besoins d'alimentation. De ce point de vue, l'installation à la campagne a pu apparaître comme un refuge, surtout grâce aux facilités d'accès à la terre du fait des privatisations. Ainsi, en Arménie, où la réforme agraire a été réalisée immédiatement après 1991, l'agriculture occupe 43 % de la population active en 2000, alors qu'elle n'en occupait que 15 % en 1991. Il ne s'agit toutefois que d'une agriculture peu productive

8. L'incidence de la pauvreté est plus faible dans les zones rurales des trois pays parce que la population a accès au moins à une ressource productive : la terre. Néanmoins, si la comparaison rurale-urbaine tient compte des revenus ou de la consommation monétaire, la situation des zones rurales apparaît beaucoup plus dramatique : cela implique que, dans les zones rurales, la plupart des produits ne sont pas vendus dans le marché mais consommés directement. Voir, par exemple, Banque mondiale, *op. cit.*, chap. 1, p. 5.

(seulement 20 % des terres cultivables sont utilisées et l'essentiel de la production est faite manuellement);

- cependant, lorsque les conditions minimales de sécurité et de services ne sont plus assurées dans les campagnes, les populations ont tendance à se réfugier dans les villes. C'est le cas de la Géorgie, où l'état d'insécurité et d'isolement existant en milieu rural a provoqué un exode rural accéléré vers les villes;
- la situation en Azerbaïdjan est sans doute une situation intermédiaire, sachant que la réforme agraire (distribution des terres) n'y a été réalisée que récemment du fait de l'hésitation qui a perduré pendant plusieurs années quant à la distribution des terres aux réfugiés.

b. Les premiers signes de reconstitution d'une économie nationale

Dix ans après la chute de l'Union soviétique, on perçoit les premiers signes de redémarrage d'une économie nationale :

- en Arménie, les investissements étrangers se sont multipliés ces dernières années du fait de la relative stabilité du pays et du rôle important de la diaspora arménienne. On note ainsi un développement du secteur de la construction et de l'agroalimentaire. Dans ce dernier secteur, alors qu'en 1995 environ 95 % des produits présents sur le marché national étaient des produits importés, aujourd'hui ceux-ci n'en représentent plus que 50 %. Les secteurs des boissons et glaces alimentaires sont les plus dynamiques. Le secteur de l'énergie est également en plein développement. Par ailleurs, des investissements industriels lourds ont commencé à se faire jour, notamment avec la production d'aluminium grâce à un investissement russe. A signaler également que la taille des diamants est une activité ancienne qui a survécu à la crise et qui représente aujourd'hui 35 % des exportations;
- en Azerbaïdjan, le secteur pétrolier s'est particulièrement développé ces dernières années, notamment avec la signature de contrats avec des sociétés occidentales, dont un contrat de 7,6 milliards de dollars en 1994, qualifié de « contrat du siècle », de sorte qu'aujourd'hui ce secteur représente, à lui seul, 52 % du PIB national. Cependant, il s'agit d'un secteur bien délimité qui a ses propres règles de fonctionnement avec peu d'impact sur les autres secteurs de l'économie. Il assure néanmoins des recettes importantes pour l'Etat, ce qui donne à ce dernier les moyens de mettre en œuvre plus facilement certaines politiques sociales et de redistribution;

- en Géorgie, la reconstruction d'une économie nationale se fait surtout dans le secteur des services dans les grandes villes. Le secteur informel prend néanmoins le dessus sur l'économie formelle.

c. Le déficit au niveau local

Les premiers signes d'un redémarrage de l'économie nationale ne doivent pas cacher les insuffisances criantes au niveau local. En effet, la reprise économique se limite essentiellement aux grandes villes, notamment aux trois capitales, où se trouve concentré l'essentiel des ressources, et cela ne concerne que certaines couches de la population. Par exemple, en Azerbaïdjan, presque 80 % des entreprises inscrites à la Confédération nationale des entrepreneurs de l'Azerbaïdjan se trouvent à Bakou.

Quant à la situation des zones rurales et de montagne, elle reste pratiquement inchangée et souvent dramatique. Le redémarrage d'un processus de développement local se heurte à plusieurs obstacles :

- l'isolement de ces zones, qui se sont trouvées marginalisées des circuits économiques, à l'exception de celles qui se trouvent sur les voies de communication : par exemple les zones arméniennes frontalières avec la Turquie qui, autrefois, jouissaient d'une certaine activité du fait des échanges avec ce pays ont vu toutes leurs entreprises se fermer après 1991 et vivent maintenant dans un isolement quasi total ;
- les difficultés d'écoulement des produits vers les villes et les marchés extérieurs : cette difficulté est particulièrement frappante, par exemple en Géorgie, où, outre les problèmes de sécurité dans certaines régions, les mécanismes de « contrôle » policier introduisent des coûts qui rendent prohibitif le transport des denrées dans les villes. Par ailleurs, les zones de montagne, dans lesquelles la logistique pour l'accueil des touristes avait été développée à l'époque soviétique, ont du mal à faire démarrer une activité touristique fondée sur la promotion et le marketing ;
- la faiblesse de la démocratie au niveau local : la mise en place de pouvoirs locaux élus n'a été assurée, pour le moment, qu'en Arménie et, récemment, en Géorgie. En Azerbaïdjan, les responsables locaux continuent d'être désignés par le président ;
- l'appareil de l'Etat est lui-même centralisé et les administrations décentralisées élues ont peu de pouvoir ;

- les organisations locales sont pratiquement inexistantes : les ONG qui se sont constituées depuis 1985 ou 1991 sont essentiellement concentrées dans les villes et leur rayon d'action atteint très difficilement les campagnes, à l'exception de celles qui travaillent sur l'aide d'urgence, tandis que celles qui travaillent sur le développement restent circonscrites essentiellement à l'espace urbain ;
- la faiblesse démographique du fait de l'exode rural (surtout en Géorgie) ou de l'émigration définitive (surtout en Arménie) rend encore plus difficile tout processus de développement local.

1.3. L'apport de l'extérieur

L'aide internationale reçue par les trois pays du Sud-Caucase est considérable. Cependant, la majeure partie de cette aide s'oriente vers l'appui institutionnel à l'Etat, les infrastructures ou l'aide alimentaire. Ainsi, depuis 1991, les organismes internationaux ont apporté leur soutien à la réorganisation de la structure administrative de l'Etat, visant la création d'un cadre législatif correspondant aux standards internationaux. Des législations ont été adoptées dans presque tous les domaines ou sont en cours d'adoption. Jusqu'à tout récemment, cet effort s'est surtout porté sur la structuration de l'Etat central. Néanmoins, le renforcement du pouvoir central, et même le changement au niveau du cadre législatif n'ont pas donné les résultats attendus en termes de rééquilibrage dans la distribution de ressources et opportunités socio-économiques.

Un autre trait caractéristique de l'aide internationale est qu'elle passe en grande partie par les canaux de l'Etat. Les projets doivent, pour la plupart, être présentés par les ministères centraux, même si ces projets concernent des municipalités ou des ONG. Cela rend très difficile l'émergence de projets autonomes qui ne peuvent échapper aux logiques de l'Etat central et apporter des réponses appropriées aux différences existant aux niveaux régional et local.

Les raisons de ces choix stratégiques généraux de l'aide internationale reposent sur l'idée, partagée par tous les bailleurs de fonds, qu'il faut avant tout assurer les réformes institutionnelles au sein de l'Etat et les infrastructures de base pour créer les conditions de démarrage d'une économie de marché. Or, l'option trop radicale prise dans ce sens a largement contribué à accentuer un déséquilibre qui nuit au développement du pays, voire favorise des effets pervers. Ainsi, la concentration de l'aide au niveau de l'Etat réduit, notamment dans les régions et les communes, les chances d'émergence d'une économie de base qui pourrait contrebalancer

le renforcement des services de l'Etat et l'obliger à évoluer dans le bon sens. Au contraire, dans des pays qui héritent de quatre-vingts ans d'économie étatisée et planifiée au niveau central et où tout devrait être fait pour permettre l'émergence de la société civile et des PME, celles-ci se trouvent dans une situation de défense par rapport à une administration qui gère la quasi-totalité de l'aide internationale sans suffisamment de retombée réelle sur le tissu économique et qui tend à renforcer des mécanismes bureaucratiques plutôt que l'initiative sociale.

Cette constatation faite par de nombreux représentants locaux ou organisations internationales qui participent à l'aide extérieure conduit à envisager un meilleur équilibre des ressources et, surtout, des canaux de distribution de l'aide. Ainsi, par exemple, l'Usaid oriente depuis plusieurs années une grande partie de son aide vers les ONG, et les décisions concernant ces aides sont prises sur des projets présentés par les ONG américaines en lien avec les ONG locales (notamment en Géorgie et en Arménie).

Du côté de l'Europe, l'appui aux ONG se fait par des programmes spécifiques comme le programme Lien, qui représente moins de 1 % de l'aide accordée par l'Europe. Toutefois, ce programme présente l'avantage d'être le seul qui, par un processus de sélection réalisé à Bruxelles, permet de tisser des liens entre ONG européennes et ONG locales. Il s'oriente sur des projets à caractère social et humanitaire.

Face à ces limitations, certains organismes internationaux commencent à s'orienter vers une décentralisation du pouvoir. Ainsi, au niveau européen, des projets facilitant l'approche locale ont été mis en place. Par exemple :

- en Géorgie, un projet pour le développement des capacités locales, financé par Tacis pour une période de deux ans, a été conduit par le British International Development Department ;
- en Arménie, un projet pilote de développement régional et local a été mis en place dans la région de Lori (région de reconversion industrielle qui a souffert du tremblement de terre de 1988). Le projet a essentiellement travaillé sur la restructuration de l'administration régionale et la création d'agences de développement.

Par ailleurs, des efforts ont porté sur la mise en place de structures d'appui aux petites entreprises, notamment dans le domaine du crédit. En Arménie, un financement Tacis a ainsi permis la mise en place d'une banque coopérative pour l'attribution de crédits aux petites entreprises.

De même, dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi, des projets spécifiques se mettent également en route. Par exemple, un projet d'appui aux centres d'emploi, financé par Tacis, vient de s'achever en Arménie. Ce projet fournissait l'appui méthodologique pour la modernisation des services et la mise en place de politiques actives pertinentes, sur la base d'échanges avec des centres d'emploi situés aux Pays-Bas et au Danemark.

Conclusion

La situation des pays du Caucase, depuis la chute de l'URSS en 1991, se caractérise par des économies en crise profonde, des systèmes sociaux déficients, une différenciation sociale croissante et une pauvreté encore très largement généralisée. Les signes de reprise que l'on peut percevoir aujourd'hui sont loin d'être suffisants pour apporter un changement de ces données, du moins à court et moyen termes. Pour que l'évolution future de ces pays puisse avoir un réel impact sur la situation des populations les plus défavorisées et éviter que les décalages sociaux ne s'amplifient encore, il semble nécessaire d'aller au-delà des réformes institutionnelles au niveau national pour permettre l'émergence de processus de concertation et d'initiatives au niveau local. Dans ce sens, la mise en place et le renforcement des pouvoirs locaux, la renaissance de la participation locale et les formes de partenariat avec d'autres secteurs (entreprises, ONG, etc.) sont des éléments essentiels à prendre en compte dans les politiques d'aide.

En dépit des efforts que l'on constate depuis quelques années et de l'appui des politiques sociales plus adaptées, les besoins sont encore immenses et demandent un meilleur rééquilibrage des ressources et des moyens.

2. L'évolution des concepts, des politiques et de leur application

L'analyse de la situation générale des pays du Sud-Caucase met en exergue la nécessité d'un plus fort rééquilibrage des ressources et des appuis extérieurs vers des politiques sociales et des approches locales. Ce rééquilibrage ne peut se faire qu'avec la construction de concepts qui correspondent à la réalité actuelle de chacun de ces pays.

De ce point de vue, les trois pays se sont trouvés, avec la chute de l'Union soviétique, face à une double difficulté :

- d'une part, l'héritage de concepts liés à la nature du régime antérieur, qui s'avéraient inadaptés face à l'ébranlement de la structure économique et sociale et à la nouvelle situation créée ;

- d'autre part, la confrontation avec des concepts radicalement nouveaux, véhiculés par les organismes internationaux, bailleurs de fonds et autres, élaborés sur la base des expériences répandues en Occident.

Le passage d'une conception à l'autre est d'autant plus difficile qu'il s'agit de prendre en compte des réalités qui ont fait leur apparition brutalement, comme la précarité, la pauvreté et l'absence de perspectives d'avenir, et qu'il s'agit également d'assimiler des concepts qui accompagnent la mise en œuvre des réponses à ce type de phénomènes.

Or, un transfert des concepts répandus en Occident n'est pas possible sans partir de l'analyse de la spécificité des réalités socio-économiques et culturelles de ces pays, dans le contexte de la chute de l'Union et du régime soviétiques. A titre d'exemple, la pauvreté en Occident est souvent assimilée à des quartiers ou territoires particuliers tandis que, dans les pays en transition, une telle assimilation est impossible, d'où la difficulté d'accepter le concept de politiques « ciblées » géographiquement.

Nous chercherons, dans cette partie, à comprendre l'évolution des concepts et des pratiques ainsi que les difficultés qu'un tel processus comporte. A cet effet, nous étudierons huit domaines clés de l'élaboration des politiques sociales et locales :

1. la pauvreté ;
2. le sous-emploi et le chômage ;
3. le travail et l'emploi ;
4. les syndicats ;
5. les entreprises ;
6. la paysannerie ;
7. la décentralisation et l'approche locale ;
8. les ONG.

Dans chacun de ces domaines, nous analyserons, dans la mesure du possible :

- l'évolution du concept, notamment par rapport à l'héritage du système soviétique ;
- l'évolution du cadre législatif qui s'accorde avec les nouveaux concepts ;
- et enfin l'évolution des politiques qui en découlent et ses limites.

2.1. La pauvreté

a. Le concept

La pauvreté n'était pas concevable dans le système soviétique, toute personne active étant considérée comme employée et, donc, ayant un revenu. De ce fait, les aides sociales directes étaient limitées à certaines catégories bien particulières de la population, qui ne pouvaient bénéficier d'aucun emploi pour des raisons intrinsèques : invalides, orphelins, mères seules, vétérans de guerre.

La crise économique que connaissent les nouveaux pays indépendants depuis la chute du système soviétique met la pauvreté sur le devant de la scène et pose le problème de comprendre son étendue, de la mesurer et de développer des formes de solidarité sociale spécifiques et méconnues jusque là. Par exemple, depuis novembre 1998, le concept de revenu minimum garanti a été introduit en Arménie (6€ par famille et par mois et 2,5€ en plus par personne).

La période de transition (depuis 1991) s'est traduite aussi par l'écroulement du système de protection sociale ; la gratuité des soins de santé n'est donc plus assurée, à l'exception de certains cas particuliers (pour les handicapés, les grands malades, etc.), ce qui aggrave encore la pauvreté. Les familles les plus démunies soit ne se soignent pas, soit perdent leur épargne dans les dépenses de soins, se libérant ainsi très difficilement de cette précarité.

L'éducation, qui autrefois était bien assurée, a également largement souffert, risquant de mettre en cause le niveau de formation des jeunes et faisant envisager la réapparition d'un phénomène d'analphabétisme, qui avait été éliminé sous le régime antérieur.

Ainsi, la pauvreté, avec ses différentes facettes de précarité – risques physiques et absence d'accès à la culture – , s'est installée dans des sociétés qui n'avaient pas conscience qu'un tel phénomène pouvait exister.

b. Le cadre législatif

Sous la pression des différents organismes internationaux et face à l'impossibilité d'installer, du jour au lendemain, un système fiscal fondé sur l'apport des entreprises et des citoyens, les pays sont passés d'un système de protection universelle et non discriminatoire à des interventions ponctuelles et ciblées, plus particulièrement vers les groupes les plus vulnérables. Le concept d'assurance individuelle remplace progressivement celui de protection sociale.

Par exemple, en Azerbaïdjan, le document stratégique portant sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique 2003-2005⁹ souligne ceci :

« Pour le gouvernement, l'enjeu principal des politiques d'aide sociale est de mettre en place un filet de sécurité efficace lui permettant de mieux atteindre les cibles, d'aider les plus pauvres et les groupes les plus vulnérables, et d'atténuer l'impact social immédiat des nouvelles politiques de service public. Les objectifs principaux de la réforme du système d'aide sociale sont, d'une part, d'assurer que les prestations sociales sont allouées aux pauvres de manière ciblée et que les politiques sont opérantes et efficaces, et, d'autre part, d'en améliorer la gestion et l'administration. Il serait souhaitable de commencer par mieux cibler l'allocation pour enfant à charge qui constitue l'un des postes les plus importants du budget de l'aide sociale. Afin de parvenir à un système d'aide sociale mieux ciblée, les six grandes orientations suivantes, qui revêtent toutes le même caractère prioritaire et doivent être appliquées plus ou moins simultanément, ont été définies : i. mise en place d'une structure administrative efficace ; ii. développement d'un cadre juridique nécessaire à une politique d'aide sociale ciblée ; iii. élaboration d'une stratégie d'aide sociale ; iv. conception d'un mécanisme d'identification des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la population ; v. création d'un système permettant de protéger correctement les plus pauvres contre les répercussions des politiques de service public ; vi. création d'un système de contrôle et d'évaluation pour l'amélioration et la mise en œuvre des politiques d'aide sociale.¹⁰ »

Bien qu'il soit largement reconnu que les politiques ciblées peuvent soulager certains besoins immédiats, elles ne contribuent cependant pas à construire l'environnement indispensable pour sortir de la spirale de la pauvreté. Dans ce sens, leur impact pourra se limiter à éviter une dégradation encore plus grande de la vie des populations les plus pauvres, en assumant que les conditions d'octroi sont suffisamment efficaces pour toucher les groupes les plus vulnérables.

En termes formels, les trois pays conservent la structure des cotisations sociales (entre 28 % et 32 % de la masse salariale pour les employeurs ; 20 % pour les travailleurs indépendants, etc.) et des prestations, y compris un système de retraite pour tous les résidents en Arménie et en Géorgie,

9. « *Republic of Azerbaijan, State Programme on Poverty Reduction and Economic Growth 2003-2005* », (projet final), p. 10, Bakou, 2000.

10. Texte d'origine en anglais extrait de « *Republic of Azerbaijan, State Programme on Poverty Reduction and Economic Growth 2003-2005*, op. cit. (traduction non officielle).

comme le montrent les données du tableau 1. Néanmoins, le nombre d'entreprises et d'employés du secteur privé en mesure de répondre aux exigences légales reste assez réduit et le montant des retraites assez limité.

Tableau 1 – Situation de la protection sociale dans les Etats du Sud-Caucase

| | Arménie | Azerbaïdjan | Géorgie |
|--|---|---|--|
| Cotisations sociales (taux d'assurance pour toutes les branches) | <ul style="list-style-type: none"> – employeurs : 28 % de la masse salariale ; cotisation minimale et maximale : 5 000/20 000 drams¹¹ /mois par salarié ; – salariés : 3 % du salaire ; maximum : 2 500 drams/mois ; – travailleurs indépendants : 20 % du revenu annuel déclaré ; minimum/maximum : 1 500/20 000 drams/mois ; – agriculteurs : 12 % du revenu cadastral ; – réduction des cotisations pour certains groupes, notamment handicapés. <hr/> <p>couvrent tout sauf soins de santé, prestations familiales et garanties de ressources (couverts par l'Etat) et dépendance (non couvert)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – employeurs hors agriculture : 33 % de la masse salariale, passés à 32 % avec la nouvelle loi du travail en juin 2001 ; – employeurs secteur agricole : 25 % ; – salariés : 1 %, passé à 2 % avec la nouvelle loi du travail en juin 2001 ; – travailleurs indépendants : 20 % des gains bruts ; absence de plafond. <hr/> <p>couvrent tout sauf soins de santé et prestations familiales (couverts par l'Etat), partie de dépendance et invalidité (complément budget de l'Etat), accidents du travail et maladies professionnelles (responsabilité des employeurs sauf pour réfugiés d'Arménie), garantie de ressources (non couvert)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – employeurs (hors agriculture) : 30 % de la masse salariale ; – salariés : 2 % ; – travailleurs indépendants : 20 % du revenu annuel déclaré ; – réduction pour certains groupes, notamment les handicapés : 50 %. <hr/> <p>couvrent tout sauf soins de santé, prestations familiales et garanties de ressources et de dépendance.</p> |
| Indemnités de chômage | <ul style="list-style-type: none"> – forfaitaire de 3 900 drams par mois (réduit de 20 % si chômeur volontaire, 40 % si renvoi pour violation des règles de travail) ; – durant 5 mois plus un mois supplémentaire par année de service ; – après expiration, si aucun membre de la famille ne travaille, assistance monétaire de 30 % à 40 % de la prestation de base suivant le nombre enfants et sur un maximum de 5 mois/an. | <ul style="list-style-type: none"> – calculé sur le revenu du dernier emploi : 75 % si ancienneté > 10 ans ou 70 % si moins les 3 premiers mois et 60 % ou 55 % les 3 mois suivants ; – dans la pratique : minimum 27 500 manat¹² /mois maximum 25 000 manat/mois. Prolongation au-delà de 6 mois de 2 semaines par an au-delà ancienneté requise pour retraite. | <ul style="list-style-type: none"> – 11 laris¹³ par mois les 2 premiers mois ; – réactualisation 2002 : 14 laris par mois, pendant 6 mois. |

11. 1000 dram = 1,72 €

12. 1000 manat = 0,20 €

13. 1 lari = 0,44 €

| | Arménie | Azerbaïdjan | Géorgie |
|-------------------------------|---|--|--|
| Prestations familiales | 2 300 drams/mois et par enfant jusqu'à l'âge de 2 ans + 5 900 drams à la naissance. | 9 000 manats/mois et par enfant jusqu'à 16 ans ou 18 ans s'il étudie sans bourse. Plus si parent militaire (12 500), invalide de guerre (20 000), retraité (11 000) ou si enfant handicapé (14 000) ou orphelin recueilli (11 000) + 50 000 manats à la naissance. | – pour les personnes isolées : 35 laris, pour la famille d'un seul retraité isolé : 22 laris ; – pour les orphelins : 22 laris par enfant ; – pour les handicapés, aveugles du premier groupe : 22 laris. Pour les enfants handicapés jusqu'à 16 ans : 22 laris. |
| Pensions/ retraites | – bénéficiaires : tous résidents ; – pension de base : 2 860 drams (+ 30 % à partir de 75 ans) + 45 à 60 drams par année de service suivant l'âge de prestation. | – bénéficiaires : cotisants sociaux avec minimum 25 ans d'affiliation pour les hommes et 20 ans pour les femmes ; – 60 % d'un revenu mensuel moyen calculé sur 5 ans ou les 2 dernières années + 2 % par an au-delà du minimum demandé ; pension partielle (85 %) pour ceux qui n'atteignent pas le minimum mais ont au moins 5 ans de prestation ; – majorations cas particuliers (avec personne à charge, isolés de plus de 76 ans, invalides, etc.). | – bénéficiaires : tous résidents ; – retraite de 14 laris par mois, après 65 ans pour les femmes et 70 pour les hommes. |
| Garantie de ressources | – système d'allocations destinées aux familles démunies (résolution gouvernementale n° 727 du 19/11/1998) : 3 000 drams par famille + 1 300 drams par personne ; – applicable aux familles en dessous du seuil de pauvreté établi par le gouvernement. | | |

Source : MISSCEO (Système mutuel d'information sur la protection sociale du Conseil de l'Europe), Editions du Conseil de l'Europe, 2000, complété par les informations et observations recueillies sur place dans les trois pays.

Le système d'aides sociales directes aux familles pauvres couvre une partie significative des familles en détresse uniquement quand, comme en Arménie, les fonds européens d'aide humanitaire sont transformés en allocations destinées aux familles démunies des zones rurales.

c. Les politiques

Dans les trois pays, une stratégie de lutte contre la pauvreté a été mise en place sous l'impulsion de la Banque mondiale conduisant à l'élaboration d'un « Poverty Reduction Strategy Paper » (PRSP)¹⁴ et, plus récemment, du « State Programme on Poverty Reduction and Economic Growth 2003-2005 » en Azerbaïdjan¹⁵. Ces stratégies se basent avant tout sur une analyse macroéconomique de la pauvreté qui consiste à donner priorité au maintien de la stabilité macroéconomique, à la réforme de l'administration publique, à la libéralisation de l'économie, y compris des marchés financiers, au retour de la croissance économique et à la lutte contre la corruption¹⁶.

Une des limites de ces stratégies est de quasiment ignorer le potentiel du niveau local en termes d'emploi, marchés, liens sociaux, capacité d'organisation, identité, etc. Ainsi, aucune mesure n'est proposée pour faciliter l'émergence de stratégies territoriales de développement avec la participation des acteurs locaux et, malgré les éléments de décentralisation institutionnelle proposés, les compétences et rôles des municipalités ne sont pas suffisamment éclaircis. Par ailleurs, celles-ci ne semblent pas être considérées comme un partenaire important et légitime à prendre en compte dans la lutte contre la pauvreté.

L'espace des ONG et des organisations de la société civile n'est pas non plus défini. Certaines d'entre elles ont participé formellement aux débats et négociations autour de ces stratégies, dont le leadership revient à la Banque mondiale. Cela pourra impulser une meilleure prise en compte des processus concernant la société civile, le niveau local et les articulations public-privé, comme on le voit dans le « *State Programme* » récemment proposé pour l'Azerbaïdjan.

Finalement, l'insuffisance ou l'absence de coordination avec d'autres stratégies, par exemple avec la stratégie de sécurité alimentaire, soutenue par

14. Ces documents sont disponibles sur le site de la Banque mondiale : www.banquemonde.org

15. « Republic of Azerbaijan, State Programme on Poverty Reduction and Economic Growth 2003-2005 », *op. cit.*

16. *Ibidem* p. 102-132.

L'Union européenne, affaiblit la perspective d'enrayer sur la pauvreté. Ce défaut de coordination est à mettre en rapport avec l'absence de pratique de collaboration entre les ministères, facteur de faible efficience de l'administration publique¹⁷, mais aussi du partage des domaines d'intervention entre les institutions internationales.

2.2. Le sous-emploi et le chômage

a. Le concept

Le concept de chômage était également inexistant pendant la période soviétique. En effet, à l'époque, l'emploi était assuré indépendamment des qualifications des personnes et les tâches extrêmement fragmentées afin de répartir au maximum les possibilités d'occupation et les salaires. Néanmoins, l'accès aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services octroyés par les unités productives (semences, crédit, etc.) jouait un rôle de compensation des bas niveaux de salaire et un certain sentiment de «sécurité» dans le long terme semblait régner chez les habitants.

A partir de 1991, le chômage est devenu une réalité omniprésente, l'insécurité accompagnant toutes les activités de la vie quotidienne et menaçant la dignité des personnes. Par exemple, dans certaines capitales, la mendicité des personnes âgées, et surtout des femmes, est à présent assez répandue.

La totale transformation de la structure de l'emploi ajoutée à l'accroissement d'économies de subsistance rend difficile la mesure du taux réel de chômage. L'apparition de l'autoemploi est une réalité, surtout dans l'agriculture (seul secteur dans lequel on constate une augmentation de l'occupation dans les trois pays) et dans le commerce. En effet, la «rigidité» de la structure productive industrielle du passé a rendu impossible le développement des compétences et des espaces pour l'installation de micro et petites industries de production. En Géorgie, par exemple, les statistiques montrent une totale absence d'autoemploi dans l'industrie. Selon le PNUD, il y a, dans ce même pays, un taux important de travailleurs d'entreprises familiales qui ne perçoivent pas de rémunération. La même source soutient que le taux de chômage était d'environ 25,6 % en 1998 (y inclus les travailleurs non rémunérés).

17. Un manque de structures de coordination entre les ministères a été constaté dans les trois pays.

Malgré quelques données existantes, le vrai niveau du chômage est difficile à connaître : le système de collecte de données statistiques doit encore être amélioré et le pourcentage de chômeurs inscrits auprès des services officiels de l'emploi pour bénéficier des systèmes de soutien est faible. En Azerbaïdjan, 1,1 % de la population active reçoit des indemnités de chômage. Ce chiffre correspond au taux officiel du chômage alors que, selon d'autres sources, la population active, qui n'avait pas d'emploi en 1998, représentait 13 % de la population. En Arménie, le chômage officiellement inscrit diverge également du chômage réel. En tout cas, la faiblesse des prestations officielles est telle qu'elle décourage la démarche d'inscription et l'attente en termes d'indemnités et de recherche d'emploi.

Tableau 2 : Population, emploi et chômage dans les pays du Sud-Caucase

| | Arménie | Azerbaïdjan | Géorgie |
|----------------------------------|---------|-------------|---------|
| Population en âge de travailler | 2 178 | 4 248 | 3 315 |
| Population économiquement active | 1 352 | 3 702 | 2 283 |
| Dont : | | | |
| % salariés | – | 56 % | 25,0 % |
| % inscrits au chômage | 6,40 % | 1,1 % | 3,8 % |
| % paysans | 25,50 % | 2,8 % | 49,0 % |
| % autres (indépendant, etc.) | – | 40,1 % | 22,2 % |

Source : *Statistical Yearbook of South Caucasus, Tacis, 2000.*

Si l'on observe les données du tableau 2, on peut en déduire que le taux de chômage réel se situe quelque part entre le taux des chômeurs officiellement enregistrés (très bas pour les raisons évoquées ci-avant) et le pourcentage des personnes n'ayant pas un emploi rémunéré, parmi lesquelles on trouve essentiellement des « paysans » (familles ayant un lopin de terre) et des « autoemplois » qui, le plus souvent, relèvent de l'économie informelle.

b. Le cadre législatif

L'analyse du chômage, du marché de l'emploi et de la responsabilité sociale vis-à-vis du chômage se traduit par l'introduction progressive de législations spécifiques dans les trois pays. En Azerbaïdjan, la nouvelle Loi relative à l'emploi, approuvée par le Parlement azéri en juin 2001 (en

substitution de celle de 1991), a introduit des modifications tendant à faciliter la création d'emplois et la relation entre entrepreneurs et services de l'emploi. Les entrepreneurs doivent notifier les postes vacants disponibles aux centres de l'emploi de leur zone géographique dans les cinq jours qui suivent la création ou la vacance du poste. La loi reconnaît aussi l'auto-emploi dans les secteurs suivants : menuiserie, production agricole, matériaux de construction, antiquités et souvenirs. Un processus similaire est en cours dans les deux autres pays.

c. Les politiques

L'introduction du concept de responsabilité sociale de l'Etat vis-à-vis du chômage a conduit à la création de centres pour l'emploi répartis sur tout le territoire dans les trois pays. On trouve ainsi 51 centres en Arménie, 82 en Azerbaïdjan et 63 en Géorgie. Ces services ont un rôle d'enregistrement et de paiement des indemnités de chômage. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, ces indemnités sont tellement faibles que cela ne justifie pas le déplacement, exigé au moins une fois par mois, de sorte que bon nombre de chômeurs finissent par y renoncer. Puisque le nombre de chômeurs inscrits est bien plus faible que le nombre réel de personnes sans emploi, les centres pour l'emploi maintiennent les personnes inscrites dans leurs bases de données en attendant, par exemple à Erevan, un an avant de les éliminer de leurs listes de chômeurs.

La création des centres pour l'emploi représente aussi la reconnaissance par l'Etat de son rôle de facilitation de la mise en rapport de l'offre et de la demande. Cependant, les centres pour l'emploi s'avèrent être insuffisants pour avoir un réel impact sur l'emploi. C'est pourquoi une réflexion s'est installée depuis quelque temps au sein des ministères du Travail des trois pays pour passer de politiques passives à des politiques actives de l'emploi.

Les politiques actives de l'emploi concernent quatre types d'action :

- des actions de facilitation de la mise en contact entre employeurs et chômeurs, notamment par la création de «salons de l'emploi» et services permanents pour l'emploi temporaire (actions réalisées spécifiquement en Azerbaïdjan);
- des actions visant à adapter les qualifications des demandeurs d'emploi à l'offre – cela concerne notamment les formations. Dans les trois pays, elles sont réalisées en fonction des besoins identifiés par les centres de l'emploi;
- des actions créant une offre d'emploi pour les chômeurs les plus nécessaires par la création de travaux socialement utiles. En application également

dans les trois pays, elles sont réalisées, en général, en partenariat avec les municipalités pour des travaux d'intérêt public. A Bakou, un programme de travail public donne à des femmes pauvres la possibilité d'accéder à un emploi pour l'entretien des rues, jardins, bâtiments publics, etc., avec un salaire d'environ 20€ par mois ;

- des actions visant à aider les chômeurs à créer leur propre emploi. Ici, les modalités sont différentes entre les trois pays : en Azerbaïdjan, sont encouragées les constitutions d'entreprises collectives par des chômeurs de longue durée ou dans des situations difficiles (réfugiés ou déplacés, handicapés, etc.). Le centre pour l'emploi joue un rôle actif et soutient l'entreprise jusqu'à son autonomisation complète, qui se concrétise lorsque l'entreprise a remboursé l'investissement apporté/financé par le centre. En Géorgie, les appuis à la création d'emploi concernent également des entreprises collectives, tandis qu'en Arménie il s'agit d'un appui financier à la création d'entreprises individuelles.

Le financement des politiques actives pour l'emploi est assuré par des fonds spécifiques, dont l'origine est différente entre les trois pays :

- en Azerbaïdjan, les ressources de l'exploitation du pétrole ont permis la création d'un fonds, géré au niveau de la présidence, qui facilite la mise en place de mécanismes favorisant la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi et la création d'emploi ;
- en Géorgie, il existe un fonds pour l'emploi, correspondant à 1 % du budget de l'Etat. Il a servi principalement à payer les indemnités de chômage, ce qui ne concerne qu'un nombre restreint de personnes. Lors de la discussion, en mai 2001, sur le projet de loi relative à l'emploi, le Parlement géorgien a voulu supprimer le fonds pour l'emploi en argumentant qu'il n'accomplissait pas ses objectifs en termes de soutien aux chômeurs. De son côté, le Département de l'emploi et des relations de travail a commencé à concevoir de nouveaux modèles d'intervention pour rendre les services de l'emploi plus efficaces ;
- en Arménie, un fonds pour l'emploi a également été mis en place sur le budget de l'Etat.

2.3. Le travail et l'emploi

a. *Le concept*

Sous le régime de l'Union soviétique, l'organisation du travail était une question réservée à l'Etat. Travailler signifiait s'intégrer dans des mécanismes collectifs de production, et il s'agissait, pour la plupart des personnes,

d'assumer une tâche contribuant au développement d'un ensemble, dont elles méconnaissaient le résultat final. Le travail impliquait peu la notion de responsabilité individuelle, mais plutôt celle d'exécution d'une tâche. Par ailleurs, le travail n'était pas associé au profit ou au bénéfice individuel, mais il s'agissait avant tout, au-delà du gain d'un salaire, d'un mécanisme d'insertion dans les circuits d'accès (souvent informels) à des biens et services que l'on ne pouvait pas obtenir par le marché. La régulation du travail se limitait essentiellement au contrôle d'application des normes de sécurité et les syndicats ont joué un rôle dans ce sens.

Une telle approche du travail a très peu favorisé le développement de l'initiative individuelle et de la notion de prise de risque. Par ailleurs, la planification centralisée de la production était faite de telle sorte qu'aucune industrie ou même aucun des pays ne puisse contrôler la totalité du circuit productif. Cela a fortement limité le développement des compétences professionnelles et l'intégration d'autres concepts associés à celui du travail, comme le concept de client, de marché, de qualité, d'innovation de produit, d'utilisation des ressources locales, d'effets multiplicateurs de l'activité productive, etc.

b. Le cadre législatif

Dans les trois pays, de nouveaux Codes du travail ont été élaborés avec le soutien du BIT. Le problème fondamental qui se pose est celui de l'application du principe de la négociation tripartite. Les syndicats sont fortement affaiblis, notamment par le changement violent de la structure de production. En Azerbaïdjan par exemple, 70 % des entreprises industrielles ont cessé leurs activités depuis 1990 ou ont été privatisées à des prix dérisoires et sans aucune mesure de protection des intérêts nationaux. Certaines privatisations ont eu comme conséquence la fermeture de l'entreprise avec la délocalisation de l'activité et la seule conservation de la « marque » sur le marché local. Dans le cas de l'Arménie, la dernière version du nouveau Code du travail accorde plus d'attention aux droits de la femme et des personnes en difficulté, à la politique des salaires, à la sécurité dans le travail, à la situation des travailleurs indépendants, etc.

Bien que le droit de grève soit reconnu, il n'y a de grèves dans aucun des trois pays. Par ailleurs, outre le secteur du pétrole en Azerbaïdjan où la négociation collective a un effet réel, cette pratique est difficilement applicable dans les conditions actuelles de l'économie.

c. Les politiques

La politique principale pour créer un marché du travail a été marquée par l'introduction de lois sur la privatisation, notamment des services (énergie, transport) et des entreprises plus performantes. Ces privatisations, dans un contexte d'étranglement des marchés locaux et d'insuffisance des compétences, ont eu comme conséquences le dépouillement de ces pays de leurs rares sources de dynamisme et la constitution de monopoles privés.

Une nouvelle configuration de la structure du travail apparaît uniquement dans le secteur agricole et dans le petit commerce, où la fragmentation de l'activité est telle qu'elle fonctionne, dans la plupart des cas, selon les «règles» du secteur informel. La politique de l'Etat envers ces nouvelles formes de travail prend l'aspect d'un contrôle fiscal plutôt que d'un soutien à la prise de risque. Les nouvelles législations introduisent la reconnaissance de l'autoemploi dans certains secteurs, mais on est encore loin de cadres législatifs facilitant l'initiative à petite échelle.

Le travail rémunéré et encadré dans le système de protection sociale fait défaut: économies et emplois sont largement devenus informels. Le travail au sein des structures administratives de l'Etat augmente, mais cela ne compense pas la perte de postes de travail ou «l'informalisation» d'autres secteurs d'intérêt public, tels que la santé et l'éducation. Le travail même est devenu une ressource rare, de telle sorte que les personnes arrivent à accepter de payer pour être employées.

2.4. Les syndicats

a. Le concept

Dans le système soviétique, le syndicat jouait avant tout un rôle de contrôle des irrégularités (non-application de la loi, etc.), et non de négociation ni de lutte contre le chômage. Il était, par ailleurs, formé de manière monolithique, et non par secteur.

Avec la destruction des grands conglomérats de production, la montée du chômage, le développement d'entreprises privées, essentiellement dans le secteur des services et du commerce, et la vaste «informalisation» de l'économie, le concept même ainsi que la raison d'être des syndicats ont été «reconnus» dans les nouveaux Codes du travail, mais difficilement concrétisables dans le moyen terme.

Jusqu'à ce jour, les syndicats ont participé surtout à la préparation des codes et des lois relatives au travail et à l'emploi. Ils participent également aux formations des employés. Les relations avec le patronat et l'Etat se font généralement au niveau des différentes branches des syndicats. Des développements intéressants sont constatés dans certains corps de la fonction publique, comme le syndicat des enseignants en Géorgie, dont les membres sont essentiellement des femmes.

La grève comme droit n'est pas exercée (même si ce droit est reconnu par les Codes du travail qui entrent en application dans les trois pays). En effet, la précarité est plutôt la norme au niveau de l'emploi et, donc, le rayon d'action directe des syndicats est limité aux secteurs dans lesquels se profilent des conditions d'emploi qui se prêtent à des négociations, tels que le pétrole en Azerbaïdjan ou l'électricité en Géorgie.

b. Le cadre législatif

Les nouveaux rôles attendus des syndicats sont précisés dans les Codes du travail et certaines lois spécifiques. En Arménie par exemple, huit articles du Code du travail définissent les droits et devoirs des syndicats, notamment en ce qui concerne la défense des droits des travailleurs, le droit à la grève (grèves sectorielles ou nationales), les responsabilités des grévistes, l'organisation syndicale elle-même, etc. Une loi complémentaire spécifique aux rôles des syndicats est également en préparation. Cependant, la refonte des syndicats est antérieure à l'élaboration de ces lois. Elle a été réalisée dans ce pays dès 1992, donnant lieu à la création de vingt-six branches réunies en une confédération au niveau national. On retrouve les caractéristiques de la confédération unique dans les trois pays.

2.5. L'entreprise

a. Le concept

Le concept et la figure d'entrepreneur, absents sous le régime soviétique, gagnent de l'espace et de la légitimité dans le contexte actuel, mais au prix d'un effort de la part des entrepreneurs eux-mêmes, notamment par le biais de leurs associations. Par exemple, le président de l'association des entrepreneurs de l'Azerbaïdjan soutient que les entrepreneurs travaillent beaucoup sur leur image pour gagner une légitimité sociale. En Géorgie, l'association des entrepreneurs, créée tout récemment, est également confrontée à des difficultés, notamment en ce qui concerne les démarches administratives et la mise en place d'une fiscalité équitable.

Dans ces deux pays, comme l'on a déjà pu le noter, la capacité entrepreneuriale se développe surtout dans le secteur du commerce et des services; les entreprises de production sont presque inexistantes. En Arménie, on retrouve le même type de situation avec, cependant, un secteur industriel naissant, mais sous l'impulsion d'investissements extérieurs. L'accès limité à la création d'entreprises de production est, en grande partie, dû à la destruction du secteur artisanal pendant l'époque soviétique, à la méconnaissance des technologies de petite dimension, à l'absence d'exemples qui puissent jouer un rôle dans la démultiplication du secteur, et à une tendance idéologique héritée du passé et toujours présente, qui associe la production aux grandes entreprises. En effet, le seul modèle de production connu auparavant est celui des conglomérats répondant à un marché planifié à Moscou. Ce modèle, trop rigide pour générer des possibilités de réadaptation et de développement des capacités individuelles, a des conséquences sur la quasi-absence d'initiative entrepreneuriale des PME dans le secteur productif.

Dans ces conditions, le démarrage et la viabilité des PME dans le moyen terme sont sujets à de fortes difficultés. Les analyses du marché interne sont faibles ou inexistantes, et la notion de potentiel du marché local mal assimilée. Par ailleurs, outre les difficultés visibles, il y a apparemment des difficultés « invisibles », notamment des paiements dus uniquement au fait d'exister ou de vouloir accéder à certaines ressources. Cela empêche l'épanouissement des petites entreprises et la conception d'une stratégie à plus long terme.

b. Le cadre législatif

Le cadre législatif suit progressivement l'acceptation du concept d'entreprise. Il y a aujourd'hui des lois pour les PME dans les trois pays et des structures de soutien se mettent en place. La naissance des associations d'entrepreneurs est, en grande partie, due à l'exigence du BIT d'adopter la négociation tripartite.

c. Les politiques

La faible acceptation du concept d'entreprise comme acteur essentiel de la société se traduit par une certaine méfiance vis-à-vis des entreprises, que l'on retrouve aussi bien dans l'administration que dans les banques. Celles-ci ont tendance à considérer les entreprises comme un groupe à risque sans prendre en compte les conditions de leur compétitivité. En Azerbaïdjan, un grand nombre de banques privées (une trentaine) se

mettent en place, mais elles exigent des garanties démesurées par rapport à la nature, au niveau du développement et au besoin d'affirmation des entreprises, surtout des PME. La notion de « confiance » en leur client est inexistante. Elles demandent des garanties réelles couvrant 100 % des montants demandés, ce qui est contradictoire avec la réalité des pays où la propriété privée est en train de se constituer. Les taux d'intérêt sont d'environ 25 % et, dans certains cas, peuvent atteindre 43 %.

Les taux de crédit deviennent donc incompatibles avec les exigences qui consistent à confronter la concurrence, même dans les marchés locaux. En effet, les seules niches intéressantes de consommation sont couvertes par des produits importés des pays voisins (Turquie, Iran) à des prix très compétitifs par rapport aux productions locales.

Les mesures d'appui aux entreprises sont donc, le plus souvent, le résultat d'un accord direct entre associations d'entrepreneurs et entités extérieures, surtout pour la formation et la connaissance de systèmes alternatifs de garantie. Par exemple, l'association d'entrepreneurs¹⁸ d'Azerbaïdjan a été soutenue par la Chambre de commerce de Milan pour la formation d'une partie de leurs entrepreneurs. En Géorgie, le Centre d'appui aux PME essaie également de mettre en place un modèle de soutien aux PME, tant en termes de formation que d'accès au crédit.

Par ailleurs, des formations en matière de « start-up » se mettent en place. Mais, en l'absence d'un référentiel culturel sur la manière de mettre en route un processus de production, ce type d'acteurs a des difficultés à émerger.

2.6. La paysannerie

a. Le concept

Le concept de paysannerie, en pratique également absent sous le régime soviétique, a repris vie avec les réformes agraires qui se sont mises en place après 1991. Cependant, un raccourci est systématiquement fait entre l'accès à la terre et l'activité agricole, de sorte qu'une famille qui a

18. L'association d'entrepreneurs d'Azerbaïdjan a été créée en 1999 et regroupe 700 membres, en incluant des associations sectorielles, telles que le Syndicat agricole créé en 1992, des grandes et des petites entreprises ainsi que des membres individuels. Elle cherche à développer une implantation territoriale forte par l'ouverture de filiales dans les régions (actuellement il y en a dix). Elle a exercé un fort lobby au parlement lors des discussions concernant les législations relatives à l'emploi, le Code du travail et le support aux PME.

un lopin de terre est automatiquement exclue du chômage, des indemnités qui y sont liées et du statut de pauvreté. Or, dans la réalité, la privatisation de la terre et de la propriété en l'absence de moyens pour faire de la propriété une ressource productive a augmenté la précarité.

Il en résulte que, suivant le niveau d'aides et d'indemnités pouvant être perçues, les familles auront tendance à vouloir se débarrasser de la propriété de la terre pour ne pas perdre l'accès à ces indemnités. Du fait de cette réalité et faute de moyens pour cultiver la terre, il y a une tendance à vendre celle-ci à des prix dérisoires.

b. Le cadre législatif

La privatisation des terres s'est faite à des moments différents dans les trois pays :

- en Arménie, elle s'est faite immédiatement après le changement de régime, soit en 1992 ;
- en Géorgie, elle s'est produite dans les années qui ont suivi ;
- en Azerbaïdjan, elle a seulement été réalisée au cours des dernières années du fait de l'hésitation qu'il y a eu autour de la distribution de terres aux réfugiés. Finalement, l'option retenue a été de ne pas leur attribuer de terres, puisqu'ils sont censés retourner dans leur région d'origine. Cette distribution de terres a ainsi pu se faire au cours de l'année 2000.

c. Les politiques

En pratique, il n'y a pas de politique agricole et de développement rural dans les trois pays. Il existe des mesures de soutien à la sécurité alimentaire incluant la distribution de semences, financées par l'Union européenne, et des expériences dans des zones ou territoires spécifiques avec des crédits et de l'assistance technique de la part des Nations Unies (FAO, IFAD).

L'économie des kolkhozes n'a pu continuer à fonctionner et les cadres ont souvent quitté les lieux ou ont été les principaux bénéficiaires des terres et des installations. En même temps, l'incapacité d'investir pour renouveler le matériel a conduit à un abandon progressif de la mécanisation. Aujourd'hui, la plupart des cultures sont conduites manuellement, ce qui limite les possibilités de production essentiellement à une agriculture d'autosubsistance. En Arménie par exemple, où 43 % de la population travaille dans l'agriculture, seulement 20 % des terres cultivables sont exploitées.

2.7. La décentralisation et l'approche locale

a. Le concept

Dans le système centralisé soviétique, le niveau local n'avait pratiquement pas de forme d'expression, si ce n'est celui de l'application des plans de production décidés par les instances centrales et de vérification statistique des résultats obtenus. Par ailleurs, la gestion locale des affaires courantes était assurée par les instances liées au Parti ou au syndicat unique et, le plus souvent, nommées par les niveaux supérieurs.

Après la chute de l'URSS, le niveau local a continué d'être le grand oublié de toutes les politiques qui se sont mises en place. L'accent a été mis, avant tout, sur les réformes institutionnelles de l'Etat et le niveau local relevait de l'application de ces réformes décidées au niveau central. Bien souvent, même l'application de ces réformes reste circonscrite au niveau des capitales faute de moyens. Quant à la gestion des affaires au niveau local, elle a été placée sous la responsabilité d'un représentant de l'administration centrale, nommé par le pouvoir exécutif/gouvernement jusqu'à récemment, où des élections directes des pouvoirs locaux ont eu lieu en Arménie (1996) et en Géorgie (2002).

b. Le cadre législatif

En Arménie, où le processus de renforcement des pouvoirs locaux est plus avancé, la législation, qui a abouti à leur mise en place en 1996, a fait l'objet d'une longue discussion dans le pays. Cependant, la loi présente encore des inconvénients majeurs qui empêchent le bon fonctionnement des pouvoirs locaux, notamment le manque de ressources budgétaires propres. Des suggestions de modifications ont été présentées par deux ONG aboutissant à l'élaboration d'une nouvelle loi qui renforce le rôle des élus, leur donne des moyens financiers et clarifie les droits sur la terre au niveau local, la coopération sur la gestion des ressources naturelles et les relations entre les communautés. Pour la première fois, les ONG ont été consultées avant l'adoption de la loi au parlement en 2001. Ce processus a été appuyé par la GTZ (German Agency for Technical Cooperation Ltd.), qui a financé le programme de révision de la loi.

Entre-temps, de nouvelles élections locales ont eu lieu en 1999 et en octobre 2002. Ces élections se situent à deux niveaux :

- au niveau des 900 communes (représentant un total d'environ 2 000 villages);
- au niveau des 62 municipalités regroupant ces communes.

Un niveau régional a été également mis en place (9 régions + Erevan) mais, pour le moment, les autorités régionales restent encore nommées par la présidence.

En Géorgie, où le processus est plus récent, l'on observe également un rôle important joué par la société civile (partis politiques, ONG, etc.) dans la mise en place d'un système décentralisé. 67 municipalités regroupant 1 032 communes sont ainsi mises en place avec des pouvoirs locaux élus cette année. Une association des chambres municipales a été créée par ailleurs en 2000.

Comme en Arménie, l'autorité au niveau régional (8 régions + Tbilissi) est nommée par le président en Géorgie.

c. Les politiques

Dans la réalité, les pouvoirs locaux, lorsqu'ils existent, restent encore très faibles. Le manque de ressources, de clarification de leurs compétences et, donc, de pouvoir réel affaiblit leur légitimité. Ils sont confrontés aussi à des problèmes de savoir-faire et de connaissance des bonnes pratiques dans la bonne gestion de la vie locale. Les pouvoirs locaux travaillent en général de manière totalement isolée et sans accès à la formation. On est encore très loin d'un rôle moteur dans des politiques de développement local que pourraient jouer ces pouvoirs élus.

En ce qui concerne l'emploi par exemple, on continue à considérer que les municipalités ont une fonction de contrôle, et non de dynamisation, comme a pu le mettre en évidence une entrevue avec la responsable du service social de Erevan.

Les rares exemples de dynamisme local semblent plutôt provenir aujourd'hui d'interventions extérieures, notamment des ONG quand elles sont présentes, essentiellement dans les zones rurales et de montagne. Cependant, les carences politiques dans ces zones sont énormes. Faute de perspectives, les populations se dirigent vers les villes ou quittent le pays, le patrimoine se dégrade, les terres ne sont pas utilisées comme elles pourraient l'être et les secteurs potentiellement intéressants comme le tourisme ne peuvent pas être développés. A cela, il faut évidemment additionner les conséquences des conflits en cours, qui posent de sérieux problèmes de sécurité, d'assistance aux réfugiés et populations déplacées.

2.8. Les ONG

a. Le concept

Au temps de l'Union soviétique, les organisations non gouvernementales (ONG) se limitaient aux organisations sociales catégorielles, le plus souvent liées au Parti (organisation de jeunesse, de femmes, associations d'anciens

combattants, invalides de guerre, etc.). Le concept d'ONG comme organisation de la société civile ayant une autonomie d'opinion et d'action était inconcevable et considéré comme une forme d'opposition politique.

A partir de 1985, cette situation évolue et des ONG se constituent avec une finalité sociale (appui aux réfugiés, interventions d'urgence, etc.). Toutefois, le concept d'ONG intervenant dans le développement n'est pas toujours bien accepté. Les gouvernements, comme la population, ont tendance à considérer que toute activité ne se limitant pas strictement à de l'assistance est source de profit. La séparation radicale entre le social et l'économique ne permet pas d'envisager un modèle d'entreprise ou d'ONG où les deux dimensions peuvent s'intégrer de manière positive. Cette vision schématique se trouve renforcée par le contexte de grandes difficultés dans lequel vivent les populations, conduisant souvent à considérer la création d'une ONG comme un moyen de survie, et non pas simplement comme un acte citoyen, d'autant qu'il existe des possibilités de soutien extérieur pour les ONG. Tout cela se traduit par une image générale assez négative des ONG locales qui entrave, là aussi, leur développement.

Il est clair qu'avec l'expérience acquise, ce concept évolue et les exemples d'actions réalisées par des ONG démontrent qu'un concept d'ONG de développement, intégrant action économique et sociale, prend tout son sens. Cependant, cette évolution varie suivant les pays. Dans les pays où le contexte politique et institutionnel rend parfois difficile l'affirmation des expériences, l'image des ONG n'a guère évolué, ce qui se ressent dans les politiques nationales. En revanche, là où l'ouverture institutionnelle amena à conférer une légitimité à l'action des ONG, les rapports entre Etat et ONG ont largement évolué dans un sens de reconnaissance de l'intérêt du dialogue et de l'action concertée.

b. Le cadre législatif

En termes législatifs, toutes les conditions requises pour la création d'ONG existent dans les trois pays. Dans la pratique, néanmoins, les conditions de création d'ONG varient fortement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, l'enregistrement d'une ONG est particulièrement difficile et constitue le principal obstacle à leur structuration. Les procédures d'enregistrement sont longues, coûteuses et incertaines. D'après certains témoignages, il faut compter entre deux et cinq ans pour pouvoir enregistrer une ONG. Il n'existe aucune procédure claire et les démarches à suivre changent sans cesse. De plus, toutes les procédures d'enregistrement sont concentrées dans les capitales, sans délégation dans les régions, ce qui contraint à devoir faire face à des déplacements coûteux.

Une autre difficulté concerne l'impossibilité des ONG de développer une activité économique. Dans les textes, rien ne s'y oppose mais, dans la réalité, toute activité économique est suspectée et une ONG qui développe une activité économique, quelle qu'elle soit, s'expose à sa fermeture immédiate et sans recours. Connaissant les difficultés de création et d'enregistrement, aucune ONG ne s'aventure à prendre un tel risque. Cet aspect constitue un obstacle majeur au développement des ONG, car cela les confine à une intervention de pure assistance et les rend totalement dépendantes de fonds extérieurs. Par exemple, il est difficile pour des ONG de développer des entreprises autonomes d'insertion pour les réfugiés, les chômeurs ou les handicapés. Elles font appel, parfois, à la sous-traitance mais ne sont pas autorisées à la vente de services pour en assurer leur viabilité dans le long terme.

Les recensements des ONG enregistrées mettent en évidence le développement d'un nombre croissant d'ONG dans les trois pays (même si, dans de nombreux cas, celles-ci ne sont pas encore actives). Les ONG les plus dynamiques travaillent majoritairement dans le secteur social et des réfugiés, certaines sur les questions des droits de l'homme et des médias, mais encore peu ont une intervention en termes de développement. En Arménie par exemple, sur les 100 ONG actives, environ 50 % travaillent en matière d'appui social aux familles nombreuses, handicapés, aveugles, etc., 10 % dans le secteur de la santé, 10 % pour les droits de l'homme et 30 % interviennent de manière pluridisciplinaire dans ces secteurs et auprès des réfugiés.

Certaines ONG, cependant, évoluent d'une intervention de pure assistance vers une intervention en matière de développement. En Géorgie par exemple, l'ONG Women and Business, créée en 1992, à la fin de la guerre, pour venir en aide aux femmes réfugiées, a peu à peu orienté son activité vers l'aide à la création de petites entreprises par les femmes en développant une pépinière d'entreprises. D'autres ONG interviennent sur le crédit, telle que l'ONG Constanta, qui organise un système de microcrédit pour des groupes de sept à quinze personnes avec caution solidaire (système inspiré de la Grameen Bank).

Outre les ONG nationales, on trouve un certain nombre d'ONG internationales. La proportion d'ONG ayant une intervention dans le développement est plus importante parmi celles-ci. A titre d'exemple, l'ONG américaine Mercy Corps bénéficie d'un financement de 25 millions de dollars de l'Usaid pour soutenir des projets locaux en Géorgie. Il s'agit de petits projets orientés vers la réhabilitation d'infrastructures sociales (école, santé, etc.) ou économiques (infrastructures d'irrigation, etc.).

Une certaine collaboration entre ONG existe, soit par la coordination des actions au niveau local, soit par l'intermédiaire de structures et circuits de liaison par secteurs (problèmes sociaux, jeunes, femmes, réfugiés). Par ailleurs, dans chacun des trois pays, il existe certains programmes ou structures d'appui jouant un rôle décisif dans la consolidation des ONG, dans l'amélioration de leur organisation interne, de la qualité de leurs interventions et dans leur mise en réseau :

- en Arménie, un programme de formation des ONG (*Word Learning Program*), financé par l'Usaid, fonctionne depuis plusieurs années et a été décisif dans l'affirmation d'ONG naissantes ;
- en Géorgie, l'ONG Horizonti (créée en 1997 et prenant la suite de l'ONG américaine Isar intervenant en Géorgie depuis 1993) assure depuis 1994 un soutien pour environ 200 ONG nationales et leur mise en réseau ;
- en Azerbaïdjan, l'ONG Isar est également présente, cette fois directement et non par le biais d'une ONG nationale, et assure un travail d'appui à la mise en réseau.

Dans ce cadre complexe, le soutien à la constitution d'organismes non gouvernementaux, en vue d'assurer la participation de la société civile, a été perçu par les organismes internationaux (principalement la Banque mondiale et l'Usaid) comme moyen d'équilibrer l'accès aux ressources et d'ouvrir la possibilité d'expression d'initiatives et idées venant de différents groupes de population.

Conclusion

L'état des lieux présenté ci-avant met en évidence les difficultés de la transition dans les concepts et l'adaptation des cadres institutionnels et législatifs. La violence du changement a été de telle nature que les repères culturels et conceptuels du passé ont été anéantis. Ainsi, toute référence ouverte au passé récent reçoit difficilement un éclairage positif. Les avancées considérables réalisées touchent plutôt au cadre législatif et vont dans le sens proposé par les organismes internationaux. En effet, il y a une certaine homogénéité dans les processus d'adoption des nouvelles lois et réglementations. Même les documents portant sur la stratégie de lutte contre la pauvreté présentent des similitudes, qui laissent entrevoir une absence de prise en compte des spécificités identitaires et des ressources de chacun des pays.

Ainsi, il se dégage de cette analyse un décalage considérable entre les cadres politiques définis au niveau central et leur application concrète. Si l'effort a porté jusqu'à présent sur les réformes législatives et institutionnelles au sein de l'Etat, le principal défi se situe aujourd'hui dans l'émergence d'initiatives locales, basées sur la reconnaissance des propres atouts, et de formes de partenariat, qui peuvent transformer les cadres conceptuels et politiques en dynamiques économiques et sociales sur le terrain.

C'est pourquoi la nature des appuis extérieurs gagnerait à être repensée. A des soutiens principalement d'expertise externe doit pouvoir se substituer un appui en termes d'échanges, transfert de savoir-faire, de bonnes pratiques et mise en réseau, qui facilite la conception et la mise en œuvre de solutions adaptées au niveau local. L'appui extérieur ne peut donc être conçu comme un simple transfert de savoir-faire extérieur, mais comme un catalyseur de processus d'apprentissage *in situ* et en réseau, notamment dans les zones et en faveur des groupes sociaux qui sont, pour le moment, exclus des processus de développement émergents.

Dans cette nécessaire métamorphose des appuis extérieurs, la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a décidé de jouer un rôle moteur pour que des échanges avec des expériences issues de pays de l'Union européenne et la promotion de nouvelles formes et méthodes de coopération aient lieu. Les démarches pour la construction d'une telle approche sont décrites dans le chapitre II.

II – A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE APPROCHE: LE TERRITOIRE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

1. L'idée

Ayant fait le constat qu'un rééquilibrage vers des approches locales et des formes de coopération décentralisée entre territoires des pays du Sud-Caucase et territoires d'autres pays européens pouvait être intéressant dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a soutenu, à partir de mai 2001, une série d'initiatives allant dans ce sens. Ces initiatives étaient menées en collaboration avec les autorités nationales et locales de zones de montagne en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie, ainsi que des acteurs territoriaux d'autres pays de l'Union européenne et de l'Europe centrale.

1.1. Un processus interactif mettant en lumière le besoin de nouveaux concepts

Pour sortir du chemin linéaire qui va de la conception des projets à leur mise en place, la division s'est plutôt engagée dans un processus de réflexion collective entre les acteurs des différents niveaux qui, peu à peu, pouvait s'élargir et donner naissance à des projets pilotes conçus par les acteurs eux-mêmes sous l'impulsion des éléments émergeant des comparaisons et des analyses faites de réalités tant similaires que disparates.

Cette approche progressive découle de la nature même de la « plus-value » recherchée. Au-delà de la mise en place de projets de développement assistés par le Conseil de l'Europe, l'essentiel était, en effet, l'affirmation de concepts nécessaires à la lutte contre la pauvreté, notamment :

- le territoire et la responsabilité de proximité ;
- la légitimité du niveau local ;
- les liens de coopération et de partenariat entre les différents acteurs publics, tant au niveau local que national.

D'autres concepts doivent également pouvoir être pris en compte dans les stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté, par exemple la

reconnaissance de la légitimité des acteurs privés et associatifs et de leur apport, ainsi que la valorisation de l'identité et de l'environnement spécifiques à chaque territoire.

Ainsi, dans les territoires de l'Union européenne, le besoin d'intégrer les différents aspects du développement a conduit les collectivités locales à mettre en place des instruments facilitant la participation active du secteur privé avec des objectifs communs. Dans le cas des pays du Sud-Caucase, la démocratie est encore trop fragile. Dans un premier temps, l'accent sera donc plutôt mis sur les enjeux que représente ne serait-ce que l'acceptation des trois premiers concepts (responsabilité, légitimité et tissage de liens de coopération et partenariats), sachant tout de même que la réhabilitation du tissu économique et social ne pourra se faire sans l'engagement des acteurs privés.

a. Le territoire et la responsabilité de proximité

La notion de «territoire» s'installe timidement dans le Sud-Caucase, particulièrement dans les pays où les élections municipales ont déjà eu lieu (Arménie et Géorgie). Il s'agit avant tout d'une notion administrative et non pas d'une notion qui s'apparente au développement. Le passage de l'une à l'autre est loin d'être évident et demande à ce que l'idée de territoire administratif soit clarifiée.

Cette notion, fondée sur la définition d'une série de compétences reconnues par l'Etat au niveau de la propriété des ressources, de la prise de décision sur leur utilisation et de la possibilité de mettre en place localement des solutions de gestion appropriées, est loin d'être achevée. En effet, dans les pays du Sud-Caucase, au-delà des problèmes concernant le partage de la prise de décision, la question de la propriété et de la gestion des ressources publiques (sol, forêts, etc.) reste à clarifier. Cela est un point essentiel dans l'édifice du concept de territoire et de responsabilité de proximité.

La difficulté de définir les responsabilités quant à la propriété publique est un problème omniprésent dans le Sud-Caucase. Depuis 1991, il s'est agi essentiellement du droit de vente des ressources et de leur privatisation. Par exemple la privatisation des pistes de ski de Bakuriani (Borjomi) par l'Etat géorgien ou la vente et la privatisation des forêts, de l'eau, etc., qui amène les villages et les communes à être privés de ressources naturelles sans qu'il n'y ait aucun bénéfice local, interpelle les autorités nouvellement élues.

La question est d'autant plus importante que certains types de territoires, comme ceux des montagnes, ont besoin de développer des compétences et des responsabilités spécifiques pour l'entretien d'un environnement fragile. Par exemple, dans le cas du territoire de montagne de Borjomi (Géorgie), les rives du fleuve ont été cimentées lors de l'époque soviétique, causant de forts dommages sur le plan environnemental. La reconversion vers des techniques d'entretien propres à la bio-ingénierie, l'utilisation de matériaux locaux et de solutions appropriées ne peut se faire que sur la base d'une reconnaissance des compétences et des responsabilités locales.

La dégradation environnementale en cours dans plusieurs territoires résulte, d'une part, de l'absence de capacités professionnelles et, d'autre part, de l'absence de cadre pour l'exercice de la responsabilité de proximité. Le même problème se pose également pour les installations industrielles ou agricoles qui appartenaient autrefois aux conglomérats et aux kolkhozes. L'effondrement de l'URSS et, donc, des liens qui donnaient un sens à de telles structures a conduit au dépouillement/pillage par les habitants de tout ce qui pouvait être utile (vitres, portes, fils électriques, etc.). Les structures « fantômes » qui se détériorent au gré des intempéries, symboles du déracinement de la responsabilité de proximité, mettent à l'ordre du jour la nécessité d'envisager des démarches d'appropriation des ressources tant par les habitants que par les institutions locales. L'exercice de la responsabilité au niveau local constituerait un levier pour combattre la pauvreté et la dégradation des ressources naturelles et architectoniques.

La reconnaissance des compétences et des responsabilités administratives représente une première étape pour retrouver la notion de territoire. Les concepts de territoire et de développement ne peuvent prendre forme que dans la prise de conscience de la nécessité d'une stratégie multisectorielle basée sur des liens rendant possible l'obtention d'un bénéfice supérieur à celui qui se dégage des seules pratiques administratives. Ainsi, le concept de « territoire de développement » prend en compte aussi bien les aspects tangibles (infrastructure, ressources, etc.) que les aspects intangibles, notamment la confiance, la reconnaissance et l'engagement mutuel entre acteurs et les liens qui favorisent la mise en valeur des ressources¹⁹. Il s'inscrit donc dans une unité socio-économique et culturelle qui se construit autour de l'identité territoriale et qui ne correspond pas forcément aux limites des unités administratives.

19. D'un point de vue stratégique, le territoire a été défini comme la somme des composantes tangibles et intangibles, et caractérisé par des relations de système existant entre ces éléments. Voir Golinelli, G., *La dinamica evolutiva del sistema impresa tra economia e finanza*, Cedam, Padone, 2000.

A cet égard, l'expérience de l'Union européenne est particulièrement significative. Le concept de territoire de développement s'est affirmé en grande partie sous l'impulsion des initiatives communautaires (surtout Leader et Interreg) ou de cadres légaux *ad hoc* (comme la loi sur les communautés de montagne en Italie ou la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire en France), qui ont incité les communes, d'autres structures et les habitants à réfléchir aux avantages que présentent les stratégies de développement touchant à des territoires plus larges que les simples unités administratives et aux questions de liens entre secteurs, citoyens, entreprises, etc.

La création de ces nouveaux «ensembles» territoriaux dépassant la pure fonction administrative doit s'appuyer sur la légitimité des municipalités et des autorités élues. Seules ces autorités, issues des territoires, ont la compétence de définir des ensembles géographiques de proximité. En Arménie, par exemple, où les élections municipales ont lieu depuis plus longtemps que dans les autres pays, les maires ont eux-mêmes proposé les villages ou les communes à associer aux discussions sur la «pertinence» de créer de nouveaux territoires dans le cadre des séminaires et des travaux organisés par le Conseil de l'Europe. Ce processus d'identification a été facilité, dans ce cas, par la présence de maires de pays de l'Union européenne habitués à agir sur des ensembles définis en fonction d'une stratégie commune d'intervention.

b. La légitimité du niveau local

Le concept de légitimité du niveau local n'est pas encore admis dans les pays du Sud-Caucase. Il s'agit de la reconnaissance de la part de l'Etat central de la légitimité et de la capacité du niveau local à agir avec un certain degré d'autonomie. Cette légitimité est profondément liée au concept de territoire, mais elle va bien au-delà. Elle implique non seulement la dévolution formelle des compétences, mais aussi l'inclusion dans la gestion de l'Etat des conditions et des espaces de concertation sur les décisions prises au niveau local et, donc, la reconnaissance des collectivités territoriales comme interlocuteurs institutionnels. Dans les pays de l'Union européenne, cela inclut l'octroi des compétences pour approuver des programmes, contrôler la planification et la réalisation des activités dans le respect des normes environnementales, etc. Cette reconnaissance résulte d'abord de la capacité des autorités locales à s'organiser en «lobby» en constituant des associations de communes aux niveaux régional et national. Les changements politiques et socio-économiques tendent également à faire évoluer

les modèles traditionnels de gestion publique vers de nouveaux scénarios plus adaptés à la concurrence internationale.

Dans les pays du Sud-Caucase, ce processus en est à ses premiers pas. L'on peut alors se poser la question de la légitimité même du maire élu sur son territoire. En termes de compétences et de capacité de prise de décision, pour l'instant, les maires semblent uniquement avoir pour mandat d'assumer l'entretien de la logistique collective : écoles, adductions d'eau, etc. Toute autre décision reste entre les mains des représentants de l'Etat. Par exemple, lors d'un séminaire dans un des territoires de montagne choisis, un conflit a opposé le maire d'un village, qui souhaitait obtenir des semences appropriées aux types de sol et aux conditions climatiques existant sur place, au représentant de la préfecture qui argumentait sur l'incompétence du maire pour faire un choix de ce type.

Ainsi, ce niveau inégal de légitimité a rendu difficile la recherche de modalités de coopération entre les territoires du Sud-Caucase et ceux de l'Union européenne. Les maires de communes de l'Union européenne ont, en effet, une légitimité reconnue et affirmée, et prennent des décisions au niveau local, dont ils assument eux-mêmes la responsabilité (dans des domaines aussi vastes que le soutien à l'économie et l'emploi local, les questions sociales, les projets de reconversion, de construction et de restauration des centres historiques, etc.), tandis que, dans le Sud-Caucase, les maires manquent non seulement de ressources mais aussi de légitimité pour construire des espaces dont la responsabilité leur seraient propres.

Ces différences rendent évidemment moins aisées les démarches de «coopération décentralisée», mais, une fois le problème identifié, ces formes de coopération peuvent favoriser l'affirmation de la légitimité du niveau local dans les pays du Sud-Caucase, qui se trouvent dans une phase de constitution des structures et des compétences de l'Etat.

c. Les liens entre les différents acteurs publics

Le concept de liens entre les acteurs publics est également essentiel pour la création d'un environnement plus approprié pour lutter contre la pauvreté. L'isolement institutionnel est une constante dans les pays du Sud-Caucase. Au-delà des liens familiaux, toujours forts, les mécanismes qui permettent la construction de collaborations, de formes associatives ou autres rapports interinstitutionnels sont la plupart du temps absents. La stratification des rôles est omniprésente et la compréhension de l'intérêt du travail en commun reste faible. Les hiérarchies du passé, fondées sur la seule légitimité

du pouvoir central, prennent souvent le pas sur les besoins d'espaces et rôles nouveaux, et tendent à rendre stériles les efforts de construction de liens horizontaux. Par exemple, lors des rencontres qui ont eu lieu dans les territoires de montagne, certains représentants des gouvernements centraux tendaient systématiquement, même de façon tout à fait inconsciente ou instinctive, à dénier d'éventuels accords entre les autorités locales. Le besoin de « contrôle » apparaissait alors comme le moteur des interventions centrales, plutôt que la reconnaissance de l'intérêt du processus engagé pour créer des interlocuteurs plus solides au niveau local. Les représentants de l'Etat ont parfois tendance à mépriser les opinions venant de l'expérience sur le terrain, pour privilégier plutôt les « lieux communs » des approches de planification standardisée du passé.

Dans les pays du Sud-Caucase, la construction de liens entre institutions publiques au niveau local a besoin de la complicité d'acteurs et structures du niveau national. Ces acteurs doivent pouvoir accompagner les processus et comprendre l'importance des démarches qui permettent l'harmonisation des intérêts locaux. Une telle implication a été encouragée dès le début par le Conseil de l'Europe, invitant des représentants des ministères, des syndicats et des ONG nationales à participer activement au processus et en créant des liens entre eux. Ce sont ces personnes qui, dans les moments cruciaux, font basculer la balance en faveur des nouveaux liens, surtout lorsqu'elles découvrent le rôle qu'elles pourraient jouer dans ce processus. La création de liens horizontaux a ainsi également engendré de nouveaux liens verticaux entre représentants nationaux et locaux, avec pour conséquence la « découverte », par les représentants nationaux, des territoires de leur pays, de leurs problématiques, leurs besoins et leur potentiel.

1.2. Un processus menant à plusieurs types de partenariats

Prenant en compte la nécessité d'affirmer ces concepts, la série d'initiatives décrite ici est, avant tout, un processus d'apprentissage collectif par étapes, mettant en jeu plusieurs niveaux de dialogue et un premier partage d'intérêts. On parlera de processus de mise en place de partenariats, en définissant ce concept comme une fonction rendant les acteurs solidaires face à des objectifs interdépendants. L'existence d'un accord mutuel pour la réalisation d'un projet commun n'implique cependant nullement le fait que les stratégies et finalités de chacun des acteurs doivent nécessairement coïncider. Néanmoins, l'interdépendance implique que les objectifs des uns ne pourront être réalisés, au moins partiellement et dans une perspective de durabilité, que si ceux des autres le sont également. Dans ce sens, le processus entamé dans les

pays du Sud-Caucase prend la forme d'une articulation entre plusieurs types de partenariats en construction :

- un partenariat horizontal (au niveau de chacune des zones choisies dans chacun des pays), notamment entre plusieurs maires voisins et, là où cela est possible, avec des acteurs associatifs et des entreprises. L'objectif de la démarche est ici de réfléchir au potentiel local pour lutter contre la pauvreté, en mettant l'accent sur la concertation et la recherche d'intérêts communs, et la prise en compte des groupes les plus vulnérables ;
- un partenariat horizontal (au niveau national et entre chacun des trois pays), incluant des représentants des autorités nationales, des ONG et syndicats pour un engagement en termes d'appui à la construction de nouvelles légitimités au niveau local et une réflexion sur la manière de redéfinir leurs rôles en conséquence ;
- un partenariat vertical (entre le niveau local et le niveau national dans chacun des trois pays), visant à créer une première complicité entre les acteurs locaux et nationaux, une découverte mutuelle en ayant conscience de l'intérêt d'entamer de nouveaux liens et échanges ;
- un partenariat régional (entre les trois pays du Caucase affectés par des conflits interrégionaux), dans le but de faciliter la confrontation des représentants des trois pays quant à leurs différences et similitudes, en comparant, parallèlement, leur propre expérience avec celle des territoires de l'Union européenne.

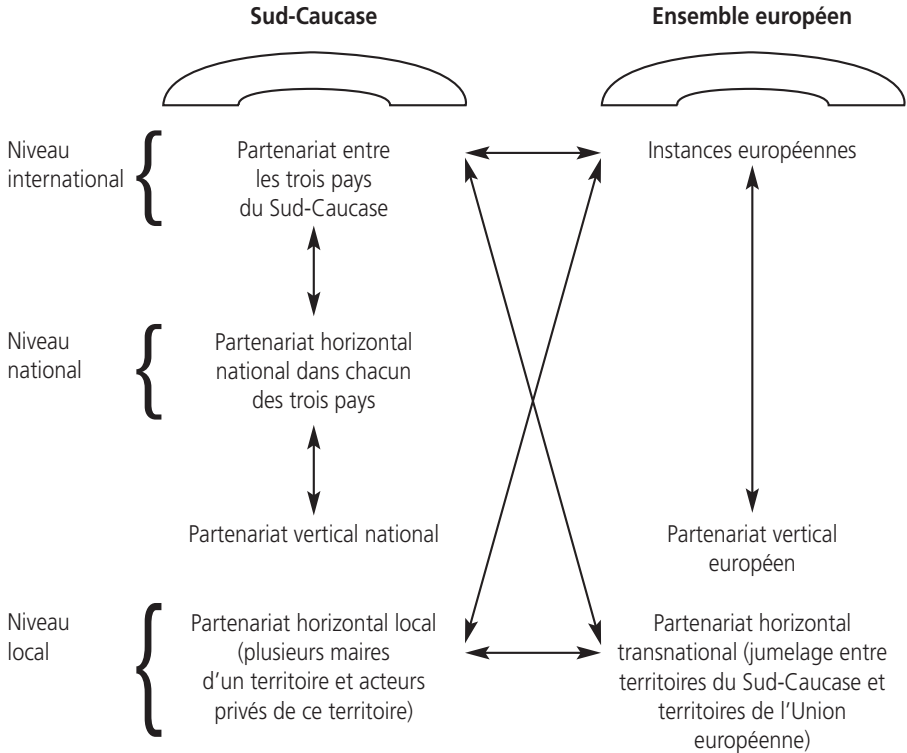
Par ailleurs, des collaborations se sont mises en place au niveau européen :

- entre les acteurs des territoires des pays du Sud-Caucase et ceux de territoires de l'Union européenne, notamment d'Italie et d'Espagne. Cette ébauche de coopération décentralisée vise à faciliter l'apprentissage par l'échange et à tisser des liens de confiance permettant de débattre des questions de légitimité, des compétences, d'espaces de concertation, etc.;
- entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et des gouvernements nationaux, régionaux et locaux – Japon, la région d'Aragon (Espagne), la communauté de montagne de l'Alto Bellunese (Italie) – pour soutenir financièrement l'opération ;

- entre acteurs locaux, nationaux et le Conseil de l'Europe dans le but de placer l'action de l'Organisation dans une perspective de médiation, afin de créer des nouvelles voies de coopération et d'entente.

Le schéma 1 ci-après illustre ces sept types de partenariats en construction :

Schéma 1 – Sept types de partenariats en construction, engagés les uns vis-à-vis des autres



L'interaction entre ces sept types de partenariats en construction a permis au processus de prendre forme, laissant espérer des développements intéressants. Dans le cadre de ce processus, le niveau européen joue un rôle déterminant, créant des échanges qui ne seraient pas possibles en dehors d'un cadre de légitimité supranational.

1.3. Implications méthodologiques

Engager un processus d'apprentissage collectif autour de nouveaux concepts pour que naissent des projets innovateurs impliquait une confrontation entre les acteurs des sept types de partenariats décrits plus haut.

L'apprentissage a porté sur la connaissance mutuelle, la découverte de l'intérêt d'une collaboration, la construction d'objectifs partagés, leur mise en œuvre et suivi, ainsi que sur les enseignements à en tirer. Pour mener à bien le processus dans sa première phase, deux principes méthodologiques ont été retenus :

- l'organisation de rencontres-débats pour reconnaître l'intérêt de travailler avec l'autre et rechercher des objectifs communs ;
- l'engagement progressif, donnant lieu à des protocoles « informels » d'accord signés par l'ensemble des partenaires.

La combinaison de ces deux principes est importante dans le sens où l'un renforce l'autre. La découverte d'intérêts communs conduit à la prise progressive d'engagements, tandis que la formalisation des engagements a un effet levier sur l'implication de chaque acteur dans les débats et la cohésion créée. Ces engagements ne concernent pas seulement les acteurs locaux ou nationaux, mais aussi le Conseil de l'Europe et les territoires de l'Union européenne.

En intégrant la conception et la préparation de projets dans un processus de réflexion et d'apprentissage en partenariat à plusieurs niveaux, cette méthode se démarque des approches plus classiques de préparation de projets qui, en général, se construisent avec un nombre limité de personnes, souvent même simplement quelques experts, pour des raisons de facilité. Le processus décrit ici montre que l'utilisation des différentes phases d'élaboration d'un projet pour la construction de partenariats permet d'obtenir une plus-value considérable en termes de capital social, qui se retrouve dans la qualité des engagements pris. Par ailleurs, cette méthode assure une grande flexibilité. Il n'y a pas eu de proposition figée de projet avec des échéances préétablies. Les réponses ont toujours été données par rapport à des avancées collectives.

2. Chronologie

2.1. Une table ronde au niveau national

Le point de départ du processus a été l'organisation, par la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, d'une table ronde d'une journée portant sur la lutte contre la pauvreté. L'objectif était de réunir différents acteurs engagés dans le débat sur la lutte contre la pauvreté (les ministères, les ONG, des chercheurs et des représentants de collectivités locales).

Ces séminaires se sont tenus en mai 2001, au moment où la Banque mondiale lançait également un processus de réflexion collective dans chacun des pays pour l'établissement d'un document stratégique pour la réduction de la pauvreté (PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper). A ce stade, la discussion pour la préparation de ces documents en était à sa phase initiale (et même non commencée en Azerbaïdjan) et en était restée essentiellement au niveau des instances gouvernementales (plus tard, les ONG ont été impliquées dans le processus), de sorte que l'idée de ces séminaires de discussion interministériels, en présence des ONG et des autorités locales, constituait une certaine nouveauté.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté développées dans les PRSP se situent quasi exclusivement au niveau de l'action nationale. Un des apports du Conseil de l'Europe a été de mettre en évidence la nécessité de relayer une stratégie nationale avec des stratégies locales de lutte contre la pauvreté. Cette réflexion s'inspirait de l'expérience de l'Union européenne, où des concertations entre différents acteurs créent une mobilisation de la société locale dans la lutte contre la pauvreté, permettant de définir des solutions plus pertinentes par rapport aux besoins spécifiques de chaque territoire.

Une autre conclusion a été de mettre en évidence la nécessité de replacer la lutte contre la pauvreté dans un cadre plus large, notamment en prenant en compte la création d'emploi s'appuyant sur le potentiel existant au niveau des marchés locaux. Ainsi, à la suite de ces séminaires, l'analyse des politiques sociales et d'emploi a été réalisée en considérant les changements en cours et les défis pour l'avenir (le chapitre I reprend une synthèse de ce travail).

Deux conclusions essentielles se dégagent de cette première phase du processus :

- en premier lieu, qu'il s'agisse de lutte contre la pauvreté, de création d'emploi ou d'autres thèmes liés au développement social et économique, de nouvelles formes de dialogue et de collaboration (partenariats) s'avèrent indispensables, tout d'abord entre les acteurs publics eux-mêmes, puis avec la société civile ;
- en second lieu, la lutte contre la pauvreté, pour avoir un minimum d'impact sur les populations les plus démunies, a besoin d'un support territorial, notamment pour jouer un rôle de levier sur les ressources locales.

De telles conclusions ont conduit à concevoir une rencontre au niveau régional portant sur le concept même de partenariat et ses multiples expressions, ainsi que sur la possibilité pour les acteurs des trois pays de s'engager dans une approche territoriale de lutte contre la pauvreté.

2.2. Susciter un intérêt autour de l'idée de partenariat et de territoire

C'est dans cet objectif que, en collaboration avec la Commission européenne, un séminaire spécifique sur le thème du partenariat a eu lieu à Tbilissi en novembre 2001. Les invités des trois pays représentaient les différents acteurs concernés par les questions sociales : ministères des Affaires sociales, ONG, syndicats, entrepreneurs, municipalités, instituts de recherche.

Pour alimenter le débat à partir d'expériences concrètes, différents maires et autres animateurs territoriaux de l'Union européenne et de l'Europe de l'Est, ayant une certaine expérience du travail en matière de partenariat et de l'approche territoriale, ont été invités, à savoir :

- un maire et président de la communauté de montagne de l'Alto Bellunese (Italie), où un partenariat local a été mis en place (grâce à la loi sur la communauté de montagne et aussi dans le cadre de l'initiative communautaire Leader), qui s'est avéré essentiel pour diversifier l'économie locale et sensibiliser les acteurs locaux au besoin d'une meilleure interaction entre les secteurs ;
- un maire d'une commune du territoire de Maestrazgo en Aragon (Espagne), également animateur du Réseau aragonais des territoires ruraux, ayant mis en place une approche intégrée similaire mais dans un territoire marqué par l'exode rural ; une telle stratégie a permis de mobiliser la société locale autour de la valorisation du patrimoine naturel et culturel, et d'assurer la réinsertion des jeunes notamment ;
- une femme maire en Hongrie qui, lors de la période de transition, a su mobiliser les acteurs de son territoire et des communes voisines autour d'un projet de développement territorial, incluant notamment une route du vin qui a elle-même permis le lancement de nouvelles activités touristiques et artisanales, ainsi que l'intégration de ces villages dans divers réseaux européens ;
- une animatrice d'un partenariat local en Irlande (Duhallow) qui, là aussi depuis dix ans, a intégré les approches économiques, sociales et culturelles pour la revalorisation de son territoire et l'insertion sociale des personnes en difficulté, notamment des chômeurs ;

- une animatrice d'un réseau de villages en Estonie qui, en collaboration avec des réseaux correspondants de Suède, travaille pour la mobilisation des populations rurales et la recherche de nouvelles opportunités fondées sur l'utilisation de ressources endogènes;
- un directeur d'ONG du Portugal qui a pu relater l'expérience particulière de ce pays dans la mise en place de revenus minimums garantis, dont la gestion et le suivi sont assurés par des partenariats locaux publics-privés, permettant un bien meilleur ciblage et engagement des bénéficiaires²⁰.

La diversité des contextes et des actions présentées a permis d'aborder des questions clés, notamment concernant la création d'espaces de concertation pour découvrir des éléments qui peuvent faire l'objet de démarches communes, la complémentarité des rôles des différents acteurs sur un territoire, l'importance des liens entre représentants institutionnels et l'organisation d'intérêts différents. De plus, le fait de découvrir que des représentants de l'autorité publique, tels que les maires invités en tant qu'experts, sont porteurs d'une approche de concertation avec le secteur privé pour définir des objectifs communs et cherchent à promouvoir les initiatives et la participation de la société civile dans leur territoire a particulièrement intéressé les participants et conduit à une prise de conscience de l'utilité de tels concepts et de telles approches.

Le séminaire régional a ainsi permis de créer une base de référence commune entre des personnes appartenant à des pays différents du Caucase provenant d'horizons institutionnels divers et de créer une certaine cohésion dans le groupe, ce qui a été essentiel pour la poursuite du processus. L'idée de l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté autour d'une identité territoriale et du rôle du partenariat basé sur l'autonomie et l'engagement mutuel a été formalisée par les participants eux-mêmes comme conclusion du séminaire.

Pour avancer vers la concrétisation des concepts de partenariat et de concertation, de liens avec le secteur privé et de promotion des organisations de la société civile, les maires de l'Alto Bellunese et de l'Aragon ont pris l'initiative de s'engager sur l'idée d'un projet d'échange et de jumelage avec les territoires du Caucase. L'Année internationale de la montagne en 2002 a fourni un cadre idéal, la montagne étant un élément clé de l'iden-

20. Un chercheur japonais a aussi accompagné le séminaire en présentant des expériences de développement créées à partir d'identité et de ressources locales propres.

tité des peuples du Caucase et les deux territoires de l'Alto Bellunese et de Maestrazgo se situant également dans la montagne. La découverte d'un élément partagé, à savoir les défis de la pauvreté dans les zones de montagne, a servi à nouer des rapports de confiance, au-delà de toutes les différences. Cette idée a, par ailleurs, permis de passer d'une analyse abstraite à un débat plus concret, dans lequel chaque participant pouvait apporter son point de vue. Des énergies se sont libérées et des débats inattendus ont émergé autour de la pauvreté croissante, l'exode ou l'émigration des jeunes par manque d'horizon, l'exclusion sociale des femmes, la fragilité de l'environnement, la beauté des paysages, le potentiel touristique, etc.

Ainsi, le fait de limiter le projet à ces territoires concrets a eu pour effet d'appréhender la pauvreté comme un phénomène touchant certains groupes sociaux et certains territoires, et de réfléchir au potentiel intrinsèque et aux engagements à construire pour de nouvelles voies d'avenir. Quand les concepts de territoire et de coopération entre acteurs deviennent des référentiels pour lutter contre la pauvreté, la perception du problème tend à se transformer : on passe d'une conception « simpliste » ou « mécanique » en termes de retombées macroéconomiques des interventions et des responsabilités de chacun à une conception « complexe », dont les chemins à suivre varient en fonction des ressources disponibles, de leur organisation et selon l'exercice d'une volonté politique de collaboration et de large implication des acteurs. Dans les stratégies macroéconomiques, les « pauvres » n'ont pas de visage ; dans une stratégie territoriale, les pauvres ont des noms, des compétences.

2.3. Tracer une première ébauche d'approche territoriale

L'idée du projet montagne était de développer des échanges directs entre les pays du Caucase et les deux territoires en Italie et en Espagne afin d'élaborer des approches partenariales locales. Toutefois, à la fin du séminaire de Tbilissi, le projet en est resté au stade de l'idée, le contenu devait en être défini et précisé.

Le fort intérêt qu'ont suscité les débats et l'idée d'un rapprochement concret avec l'Europe occidentale a conduit les différents participants à mobiliser les moyens nécessaires pour lui donner corps :

- les participants les plus motivés se sont constitués en groupe de travail dans chacun des pays, regroupant à chaque fois des représentants de l'administration centrale, des collectivités locales, des ONG et des syndicats. Ces trois groupes ont accepté de faire un effort de concertation pour chercher un territoire et réfléchir à des pistes de coopération ;

- les deux maires de l'Alto Bellunese et du Maestrazgo ont pris l'initiative d'inviter les trois groupes constitués à venir visiter leur territoire ;
- la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a mobilisé les moyens financiers nécessaires.

Ainsi, dès le mois de mars 2002, une première visite a pu se faire dans l'Alto Bellunese (Italie). Cette rencontre de trois jours où, par alternance, les participants étaient invités à des visites de terrain puis aux sessions de travail et de réflexion collective, a permis de préciser les idées de fond quant aux projets. Les points essentiels sur lesquels un consensus a été trouvé sont les suivants :

- le caractère innovateur de chacun des projets à réaliser dans les trois pays provient du fait que chaque groupe de travail a fait une proposition concrète quant au choix de la zone concernée. L'objectif était de concentrer les efforts sur une zone particulière où le groupe de travail national aurait un rôle d'appui et d'assistance, notamment pour tirer tous les enseignements possibles des résultats et assurer leur diffusion, ainsi que la prise en compte à d'autres niveaux d'intervention, voire au niveau politique par exemple. Dès le départ, donc, le positionnement s'est fait dans une perspective nationale à partir d'expériences locales. Et, au-delà de ce niveau national, une dimension transnationale entre les trois pays du Caucase a été affirmée grâce au cadre général des trois expériences menées dans une réflexion commune ;
- la mise en place de partenariats locaux devait être un élément constitutif de chacun des projets pilotes, reprenant et confirmant les conclusions du séminaire de Tbilissi. L'engagement de chercher, au niveau de chaque territoire, les partenariats possibles avait été clairement pris : ils devaient inclure les maires, les associations d'entrepreneurs, les ONG, etc. ;
- les échanges avec les deux territoires de Alto Bellunese et de Maestrazgo devaient jouer un rôle moteur pour lancer le processus dans les territoires. A cet effet, la possibilité de former des jeunes issus des trois zones choisies, à la fois comme animateurs des futurs partenariats locaux et des formations techniques spécifiques, a été envisagée.

Dès cette première visite dans l'Alto Bellunese, l'articulation entre les différents types de partenariats et de cadres de coopération dont il était question plus haut était sous-jacente et allait constituer une référence pour la suite du processus.

A ce stade, il convenait cependant de s'assurer que, dans les territoires choisis, l'intérêt pour un tel processus était tout aussi fort. Même si les trois groupes de travail nationaux avaient fait un travail préalable de prospection permettant de vérifier la validité de leurs propositions, y compris auprès des responsables locaux qui avaient intégré le groupe, de telles propositions devaient faire l'objet d'un large débat dans chacun des trois territoires concernés, incluant les différents acteurs de la société locale (maires, entrepreneurs, associations professionnelles, ONG, etc.). Seuls ces acteurs pouvaient être en mesure de donner une suite au processus. C'est pourquoi, à ce stade, il était essentiel de confronter les idées conçues au sein des groupes aux représentations des habitants de ces zones.

2.4. Créer une première mobilisation au niveau local et un premier accord de coopération

Dans le but de mobiliser les acteurs locaux autour d'une discussion collective, des séminaires ont été organisés en juillet 2002, sur place, dans chacun des territoires choisis, sur le thème mobilisateur « stratégies de lutte contre la pauvreté dans les zones de montagne ». Ils ont été préparés, pour l'essentiel, par les groupes de travail nationaux respectifs, notamment en termes de recherche des données statistiques disponibles sur le territoire, de communication et de sensibilisation, pour assurer une réelle participation des principaux acteurs locaux ainsi que des autorités nationales et régionales concernées. Tout au long de cette préparation, on a pu s'apercevoir que les acteurs locaux eux-mêmes n'étaient pas nécessairement intéressés à collaborer ou à participer à un exercice collectif. Ainsi, la motivation a été plus forte, sur place, grâce aux participants nationaux, lors des rencontres précédentes et à l'appui de certains acteurs locaux.

La légitimité pour la convocation et la mobilisation des interlocuteurs est un concept qu'il n'est pas toujours facile à faire valoir. Dans le cadre de cet exercice, la légitimité a été apportée par le Conseil de l'Europe qui a « chargé » des personnes sur place (dans les trois cas, il s'agissait de cadres d'ONG) d'organiser une rencontre avec des préfets, des maires et des associations. Parfois, des contacts entre autorités et ONG ont été pris pour la première fois sur les territoires, ce qui a pu mener à l'affirmation d'une nouvelle légitimité. Cette dernière a été confirmée par la participation des deux maires de l'Alto Bellunese (Italie) et de Maestrazgo (Espagne), ainsi que de représentants du Conseil de l'Europe qui se sont rendus sur place pour soutenir la démarche.

Les deux maires ont pu, à nouveau, expliquer leur travail et susciter un fort intérêt pour des approches partenariales dans des territoires de montagne, à l'image de ce qui avait été fait à Tbilissi. Cependant, l'essentiel de la discussion a porté sur le territoire local, les problèmes rencontrés, les menaces et les opportunités de développement et, là encore, la confrontation avec le point de vue de personnes venues de l'extérieur a conduit à un approfondissement de l'analyse des problèmes. Par ailleurs, les visites de terrain réalisées pendant le séminaire ont permis d'illustrer les propos des intervenants et d'approfondir les discussions.

Ces rencontres sur place ont aussi mis en évidence certains conflits – explicites ou latents – ainsi que le manque d'espace pour le dialogue et les contacts, certaines formes de domination et certains décalages entre les rôles formels et réels des uns et des autres. Il était important de prendre ces éléments en compte car la construction d'une nouvelle approche, qui exige l'échange d'idées, la prédisposition à la collaboration et à la médiation, se trouve vite confrontée aux barrières que les hiérarchies opposent à toute démocratisation des sphères de l'exercice du pouvoir.

Les débats étaient organisés autour des objectifs suivants :

- se connaître, notamment connaître le territoire et le rôle de chacun en son sein ;
- réfléchir ensemble aux problèmes et aux besoins du territoire ;
- tracer un premier schéma directeur de référence avec quelques axes prioritaires, à mettre en œuvre autour d'un partenariat local ;
- établir un protocole d'accord qui fait référence aux objectifs et aux méthodes de concertation avec des engagements concrets, notamment concernant les échanges Est-Ouest.

Cela a permis de comprendre les difficultés que chacun rencontre pour exprimer son propre rôle et intérêt par rapport au territoire, et faire le lien entre son rôle, son travail et l'environnement dans lequel il agit.

Le débat a donc porté sur les orientations concrètes (objectifs partagés) que le partenariat avec les territoires de l'Union européenne pouvait prendre.

a. En Azerbaïdjan

En Azerbaïdjan, le choix s'est arrêté sur le territoire de Dashkesan, près de Ganja, qui se caractérise par une «double» identité. D'une part, cette zone, minière autrefois, est soumise à des problèmes de reconversion. Les installations industrielles, qui se dégradent jour après jour, sont pourtant tellement présentes sur le territoire que les autorités locales et les habitants

se posent encore la question de savoir comment les remettre en fonction. D'autre part, les plus beaux lacs de montagne de l'Azerbaïdjan et des paysages naturels d'une grande beauté se trouvent dans cette zone. Malheureusement, une partie de cette zone est placée sous contrôle militaire car elle se trouve à la frontière avec le Haut-Karabakh, en conflit avec l'Arménie. Le territoire a, par ailleurs, un potentiel en termes de produits locaux de grande qualité (viande, miel, crème, fruits, jus de grenade, etc.) ainsi qu'une tradition de fabrication de fromages artisanaux qui se remet en route, notamment sous l'impulsion de quelques agriculteurs privés.

L'agriculture et l'élevage de moutons et de bovins ont eu un certain essor après l'indépendance – d'après le représentant syndical, le nombre de moutons a quintuplé en quinze ans et celui des bovins doublé dans la même période. En outre, il y a des variétés particulières de plantes médicinales ainsi que des carrières de marbre.

Ainsi, les discussions pendant le séminaire ont porté essentiellement sur la faculté d'attirer des citoyens des villes en les invitant à redécouvrir la nature ou les goûts du terroir, dans un concept de tourisme écologique. A cette fin, les autorités locales souhaitent déclarer « parc national » une partie du territoire. La transformation du fromage et de la viande, l'insertion des jeunes du territoire formés dans les universités de Ganja et de Bakou, la création d'entreprises pour handicapés, etc., sont autant de préoccupations qui ont été discutées au cours du séminaire.

b. En Géorgie

En Géorgie, le territoire retenu est le district de Borjomi, qui regroupe treize communes. Il s'agit d'une région administrative bien délimitée géographiquement par les hautes montagnes qui en dessinent les frontières. Depuis peu, à la suite des premières élections municipales organisées récemment en Géorgie, la région a pu se doter de représentations élues, tant au niveau de chacune des communes (maires) qu'au niveau du district lui-même (chef de district).

Le district de Borjomi est essentiellement connu pour son eau minérale et ses sources thermales – un secteur aujourd'hui en crise face aux difficultés du marché, notamment après la chute de l'Union soviétique. Ce secteur ne tourne plus actuellement qu'à un faible rendement compte tenu de sa capacité et de la demande. De plus, l'entreprise d'eau minérale Borjom, bien qu'elle ait été privatisée et qu'elle renouvelle progressivement ses installations, représente peu pour le territoire en termes de retombées financières, ne parvenant pas encore à articuler convenablement son image avec celle d'autres secteurs économiques, comme le tourisme (secteur également en crise néanmoins).

Le tourisme de montagne, autrefois florissant et accueillant de nombreuses personnes, des autres pays de l'Union soviétique principalement, s'est écroulé avec la chute de l'URSS et n'a jamais vraiment repris. Les habitants, eux, déplorent le quasi-abandon et la sous-utilisation des infrastructures touristiques, telles que les remontées mécaniques, maisons de repos, etc., ainsi que la perte d'emplois dans ce secteur. Aujourd'hui, une bonne partie de la population s'est soit repliée sur une économie d'autosubsistance, soit est partie s'installer en ville, notamment autour de Tbilissi.

Ce territoire abrite, par ailleurs, un des sites naturels les plus riches du Sud-Caucase. Cela a conduit à créer, avec le soutien du Gouvernement allemand, le Parc national de Borjomi qui couvre une grande partie du district et même au-delà. Bien que le parc reste une entité distincte de la notion de territoire de développement, son directeur travaille beaucoup sur la sensibilisation et la promotion du parc, ce qui ouvre la voie à une intégration d'autres secteurs comme le tourisme et à une meilleure implication des populations locales. Grâce à cet effort, les autorités locales commencent à développer un intérêt particulier pour les concepts de tourisme vert, tourisme d'aventure, etc., méconnus sous le régime soviétique.

En dépit de la présence du parc, ce territoire est néanmoins confronté à de graves problèmes d'environnement, notamment à une forte érosion dans les bassins versants et aux abords des cours d'eau, à des problèmes endémiques dans les forêts, demandant parfois des investissements importants.

Face à l'ampleur des problèmes, les participants au séminaire ont plutôt orienté leur réflexion vers la recherche de solutions qui n'impliquent pas de grands investissements en infrastructures, mais permettent, par contre, de démarrer un processus de réhabilitation et de revitalisation de la zone pour qu'il y ait un maximum de retombées pour les populations locales, notamment les plus défavorisées. De ce point de vue, les expériences vécues en Italie et en l'Espagne coïncidaient avec leurs préoccupations.

Ainsi, le débat avec l'ensemble des maires, des entrepreneurs (dont certains ont déjà lancé de nouvelles activités dans cette zone telles que l'élevage de poissons ou la production de fromage), des ONG et des fonctionnaires de la préfecture a permis d'identifier deux axes prioritaires pour lutter contre la pauvreté : d'une part, la création de petites et moyennes entreprises et d'emplois, notamment dans les domaines de l'agroalimentaire (lait et viande), du bois (secteur pour lequel il existe la matière première, des savoir-faire et un marché à Tbilissi) et de l'hôtellerie familiale ; d'autre part, la gestion du territoire, notamment en ce qui concerne la gestion

des forêts et de l'hydrogéologie grâce aux techniques propres à la bio-ingénierie, le traitement des déchets et l'entretien des pistes de ski et des tracés pour le trekking.

c. En Arménie

En Arménie, le territoire proposé se situe à cheval sur deux régions administratives (Sevan et Haran). Il s'inscrit déjà dans l'idée de territoire de développement, conçu autour de la recherche d'un équilibre des ressources et une identité propre à cette zone située aux abords du lac Sevan. L'harmonie du paysage, beau bien qu'austère, est souvent troublée par la présence des ruines de conglomérats, traces d'un passé industriel important dans la zone. Ce paysage est né de la valorisation de l'énergie hydroélectrique exploitée à partir du lac Sevan, aujourd'hui en grande partie abandonnée. Par ailleurs, comme dans le cas du Dashkesan (Azerbaïdjan), les anciennes mines de pierre et de sable, dont les installations sont fortement détériorées et le marché local inexistant, sont perçues comme une source économique d'avenir. Cette perception montre combien les références du passé ont un poids dans la formulation des visions futures, d'où l'importance de confronter les acteurs locaux à d'autres expériences.

Les participants au séminaire représentaient divers secteurs de la communauté locale avec une forte participation des maires ainsi que de plusieurs institutions travaillant au niveau régional ou national, dont le vice-ministre des Affaires sociales. Parmi les questions abordées, l'agriculture était une des premières préoccupations, en tant que principal secteur d'activité, dans lequel une grande partie des familles les plus pauvres se trouve concentrée et où beaucoup de problèmes s'accumulent : faible qualité des sols, vétusté ou absence de structures d'irrigation, manque d'équipements, de semences, de variétés adaptées, disparition des forêts et autres problèmes techniques spécifiques, notamment en matière d'élevage. Les maires eux-mêmes étaient fortement demandeurs d'aide à ce niveau, insistant sur le manque de solutions techniques et d'un minimum de soutien financier. Par ailleurs, l'eau potable et les infrastructures collectives faisaient également partie de leurs préoccupations majeures.

Le débat a donc porté sur l'insuffisance des ressources financières locales pour faire face aux besoins, ce qui a conduit les maires locaux à faire une proposition au maire de l'Alto Bellunese pour mettre en place un cadre de coopération sur la base de 0,1 % du budget des communes italiennes faisant partie des communautés de montagne. Les aides gérées au niveau national ont également fait l'objet de discussions, comme l'aide alimentaire,

les programmes d'alimentation contre formation (PAM), les compensations accordées pour faire face aux dégâts causés par les intempéries, les aides sociales attribuées aux familles les plus pauvres, etc. Certains maires ont attiré l'attention sur la nécessité d'une gestion plus décentralisée de ces aides ou, en tout cas, plus concertée avec le niveau local, afin d'offrir la possibilité de passer des accords avec les acteurs locaux, par exemple avec les agriculteurs. Cela permettrait un meilleur ciblage et une plus grande efficacité en évitant les effets pervers d'une gestion limitée au niveau national. Une loi sur l'autogestion est en cours d'adaptation à ce sujet.

Le manque d'information au niveau local a également été présenté comme un obstacle majeur, notamment pour les villages les plus isolés qui, de ce fait, sont exclus de toute possibilité de développement. Ceci a mis en lumière la nécessité d'une stratégie de communication sur le territoire. Certains ont également insisté sur la nécessité de revaloriser les traditions et les ressources culturelles, telles que les fêtes villageoises, pour recréer une identité territoriale.

Cependant, malgré l'insuffisance des moyens financiers, des appuis extérieurs disponibles et de l'information, le séminaire a permis de vérifier qu'il existe, sur le territoire, quelques entrepreneurs qui ont pu accumuler suffisamment de savoir-faire technique et de connaissances des marchés pour valoriser les produits locaux dans des démarches de qualité. Ces entrepreneurs peuvent jouer un rôle moteur dans un processus de développement local, notamment en ce qui concerne l'appui à d'autres initiatives. Comme l'a dit le vice-ministre des Affaires sociales lui-même, «la coopération la plus importante à réaliser est la coopération entre les riches et les pauvres» pour contrecarrer le processus de différenciation sociale croissante qui marque aujourd'hui profondément le pays.

Ainsi, on retrouve, dans les trois territoires retenus en Azerbaïdjan, Géorgie et Arménie, des situations qui se ressemblent sous certains aspects, avec notamment :

- la présence, dans chacun des trois territoires, d'un secteur hérité du passé qui est en crise, voire abandonné, qui présente un éventuel redémarrage et dont l'adaptation aux conditions actuelles du marché demande des investissements substantiels : il s'agit des mines et des carrières dans le Dashkesan, des ressources thermales et de l'eau minérale à Borjomi, et du secteur industriel situé en aval du lac Sevan en Arménie;

- l'existence d'un potentiel de ressources locales important mais encore largement inexploité, notamment autour de certains produits locaux traditionnels et de l'environnement naturel (celui-ci donnant lieu, dans le cas du district de Borjomi et du Dashkesan, à un parc naturel ou à un projet de parc);
- un potentiel menacé, dans les trois cas, par des problèmes environnementaux assez alarmants, parmi lesquels l'on trouve en premier lieu la dégradation des forêts (coupes et maladies non maîtrisées et/ou absence de replantation), la gestion de l'eau et des bassins hydrographiques, et l'érosion des sols qui en découle, sans compter les problèmes de dégradation des paysages héritée du passé;
- la présence de quelques acteurs privés qui ont les moyens et, parfois même, un certain savoir-faire pour être porteurs de démarches de valorisation des ressources locales;
- une majorité de la population qui vit dans des conditions de chômage et/ou de pauvreté et qui dépend, pour l'essentiel, d'une agriculture de subsistance.

Dans les trois cas, une stratégie territoriale de lutte contre la pauvreté prend tout son sens, en s'appuyant notamment sur la valorisation des ressources locales encore inexploitées. A cet effet, l'impulsion de partenariats locaux dans chacun de ces territoires est apparue comme essentielle. Ces partenariats locaux peuvent, non seulement assurer la cohésion, notamment entre les différentes communes non habituées à travailler ensemble, et la mobilisation des différents acteurs locaux autour d'une stratégie commune de valorisation des ressources et de l'identité propres, mais peuvent aussi permettre le développement de liens avec les structures nationales et régionales.

La coopération avec des territoires de l'Union européenne apparaît donc comme un élément moteur dans ce processus, que ce soit en termes de méthodologie de mise en œuvre de stratégies territoriales ou que ce soit pour des questions plus spécifiques, notamment en ce qui concerne la gestion de l'environnement et des forêts, et la valorisation des produits traditionnels, pour lesquelles un échange de savoir-faire pourrait être particulièrement fructueux. En outre, les propositions avancées en termes de coopération financière ont offert un champ de réflexion essentiel pour trouver de nouvelles formes de solidarité.

Les trois séminaires ont ainsi permis de jeter les bases d'une coopération décentralisée. La méthode utilisée dans la conduite de ces séminaires a permis de définir un principe d'engagement commun. Un protocole d'accord, reprenant les différents points qui avaient été discutés et sur lesquels il y avait une entente, a été élaboré et signé par l'ensemble des participants. Ces protocoles ont ensuite été présentés aux acteurs des territoires de Alto Bellunese et Maestrazgo, notamment aux maires, responsables locaux et entrepreneurs impliqués, pour confirmer leur adhésion au projet.

Pour démarrer cette coopération, il a été proposé d'accueillir des jeunes issus des trois zones du Sud-Caucase pendant une période de six mois dans les territoires de l'Aragon et de l'Alto Bellunese pour deux types de formation :

- une formation d'agent de développement local, afin de se familiariser avec les concepts de base et acquérir une pratique de l'animation des partenariats locaux pour la préparation et la mise en œuvre de stratégies territoriales concertées et la mobilisation des acteurs ;
- des formations techniques spécifiques dans certains domaines prioritaires, identifiés dans chacun des trois territoires, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles (eau, forêt, sols, etc.), la valorisation des produits alimentaires et l'appui aux initiatives pour la constitution de PME, etc.

L'idée était de constituer ainsi une équipe technique de jeunes dans chacun des territoires qui pourraient devenir les animateurs du processus de développement local sous l'égide du partenariat local, à l'image des expériences existantes dans les pays de l'Union européenne. Une telle idée a joué un rôle moteur pour faire émerger la recherche de collaborations dans chacun des territoires, car elle impliquait qu'un consensus soit trouvé au niveau local à la fois sur les attentes de ces formations, le choix des jeunes à former et les engagements à prendre pour assurer la pleine valorisation de leur formation à leur retour.

Ainsi, il a été retenu qu'un groupe de travail local devait, avec l'appui du groupe de travail national, trouver des jeunes ayant déjà un certain bagage de formation universitaire ou technique de base, en donnant la priorité à ceux qui sont originaires des territoires choisis et en précisant avec eux les modalités de leur réintégration. Une première sélection devait être réalisée sur place, complétée par une deuxième sélection en discussion avec les représentants nationaux afin de présenter cinq candidats pour chaque

formation. Le choix final des candidats s'est fait lors de la deuxième visite de terrain dans la région de l'Aragon en octobre 2002.

2.5. Construire les partenariats financiers

Les protocoles d'accord élaborés et signés lors des séminaires organisés sur place ont permis de formaliser l'ensemble de ces engagements et de donner un cadre de travail où chacun a ses responsabilités. Ainsi, à la suite des séminaires, les groupes locaux et nationaux devaient, d'une part, préciser les axes de leur projet en réaction aux débats qui avaient été initiés pendant le séminaire et, d'autre part, engager le processus d'information et de sélection des jeunes qui devaient partir en formation.

Parallèlement, les deux maires de l'Alto Bellunese et de l'Aragon, sur la base des différents éléments et propositions recueillis au cours des trois séminaires dans les zones pilotes du Sud-Caucase, ont pu restituer ces propositions auprès des autres responsables et acteurs locaux respectifs, et débattre avec eux des possibilités de coopération qui ont été ainsi ouvertes. Les propositions ont été reçues avec intérêt :

- un débat est en cours dans l'Alto Bellunese, où la proposition d'un cofinancement de la coopération avec l'Arménie sur la base de 0,1 % du budget des communes a été accueillie favorablement par l'ensemble des maires du territoire, sur les modalités de gestion et d'octroi de ces montants. L'une des possibilités envisagées est de constituer un fonds de garantie pour permettre à la Banca Etica d'Italie d'opérer dans la région avec des critères éthiques, pour favoriser l'accès au crédit à des petits producteurs de la zone ;
- dans le cadre du programme Leader+, de ce même territoire, les ressources destinées à la coopération transnationale vont être en partie utilisées pour la création de liens, d'échanges et de soutien aux territoires de Dakhesan et Borjomi ; des structures techniques locales, telles que les services de gestion de forêts et d'hydrogéologie, ainsi que ceux chargés de l'entretien des pistes de ski et des tracés, vont participer au transfert des savoir-faire et des compétences ;
- en Aragon, le gouvernement régional soutient l'initiative du maire pour accueillir des représentants des trois territoires pour une visite d'étude ainsi que pour accueillir les jeunes en formation ; cette dernière initiative est aussi soutenue par les centres de développement et les programmes Leader locaux qui intégreront les jeunes dans leurs démarches quotidiennes ;

- d'autres contacts ont été établis (par exemple la coopération italienne, la ligne B7-6000 pour la coopération décentralisée de l'Union européenne) pour le financement des projets pilotes dans une perspective à plus long terme; la diaspora arménienne, grâce à l'action de l'ONG «Solidarité protestante France-Arménie», cherche aussi à s'orienter vers un financement davantage ciblé sur le projet pilote proposé.

L'ensemble de ces démarches montre bien l'intérêt que l'approche suscite. Cela met pourtant également en évidence l'absence d'une «tradition» de financement de projets territoriaux de lutte contre la pauvreté. L'infrastructure financière est à construire entièrement. Elle devrait s'appuyer essentiellement sur les ressources propres aux territoires qui s'engagent dans la démarche et, dans ce cas concret, il s'agit de l'Aragon et l'Alto Bellunese.

2.6. Examiner un modèle d'organisation territoriale et affiner sa propre approche

La seconde visite en Aragon (Espagne) a été l'occasion, pour les différents partenaires, de faire le point sur l'avancement des contacts pris et des travaux entrepris par chacun.

Ce voyage a permis aux participants du Sud-Caucase de découvrir, sur place, l'organisation de la gestion du territoire de l'Aragon : parlement et gouvernement régionaux, structures de coordination aux niveaux des provinces, centres de développement et partenariats publics-privés dans les zones rurales et de montagne marquées par un exode rural récent (deuxième moitié du XX^e siècle) et un vide démographique (entre 4 et 10 habitants par km²). Il a également permis d'observer les apports réalisés depuis dix ans dans le cadre d'un processus de mobilisation des acteurs locaux pour leur revitalisation, notamment par la valorisation des ressources naturelles et culturelles.

En Aragon, le lancement de l'approche territoriale de la lutte contre la désertification depuis 1991 a impulsé la formation de partenariats locaux publics-privés qui, aujourd'hui, couvrent l'ensemble du territoire rural et de montagne de la région et sont reliés au sein d'un Réseau du développement rural d'Aragon, jouant un rôle de structure d'échanges d'expériences, de contacts avec les institutions régionales (administration régionale, université, etc.) et de coordination des appuis financiers. Les groupes de travail du Sud-Caucase ont eu l'occasion d'étudier l'organisation d'un réseau régional ainsi que les acquis sur des thèmes comme la création de liens sociaux, l'appui aux PME, l'adaptation des services aux personnes, l'insertion des jeunes et des chômeurs, le tourisme familial et la valorisation de l'environnement naturel et culturel.

Cette visite était d'autant plus importante que c'est au sein de ces partenariats locaux que se réalisera, pendant le premier semestre 2003, la formation des six jeunes agents de développement local. Les participants ont ainsi pu se rendre compte du cadre et des objectifs de la formation qui allait être suivie.

Les discussions engagées sur la préparation de ces stages ont été le point de départ pour aborder les différents aspects de l'avenir de l'approche territoriale dans le Sud-Caucase et affiner les engagements des uns et des autres.

3. Les premiers enseignements

Le processus, bien qu'il soit encore dans une phase initiale, permet de tirer quelques enseignements essentiels en termes de concepts et de méthodologies.

3.1. Au niveau conceptuel

L'action engagée ici s'inscrit dans l'idée d'établir une coopération décentralisée entre les territoires des Etats membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre la pauvreté. Si la coopération décentralisée n'est pas en soi une approche nouvelle, sa pratique est encore quasi inexistante entre les pays du Caucase et les pays de l'Europe occidentale, alors qu'elle pourrait constituer un outil essentiel de transmission de savoir-faire et de création de nouveaux liens de solidarité et d'échange. Même dans le cas de l'Arménie, qui dispose pourtant d'une diaspora importante ayant le potentiel pour jouer un rôle moteur dans ce sens, l'on observe que les actions de coopération qui se mettent en place se concentrent avant tout sur des formes de solidarité cherchant à répondre à des besoins d'urgence, ce qui l'a conduite à intervenir de manière relativement dispersée.

D'une manière plus générale, les actions de coopération décentralisée consistent le plus souvent en la mise en place de jumelages, notamment entre communes urbaines. La promotion d'une action de coopération décentralisée au niveau d'un ensemble de communes, qui constituent une entité territoriale, reste encore une approche relativement neuve, porteuse d'innovation et d'efficacité :

- elle dispose d'un potentiel important, dans la mesure où les approches territoriales locales basées sur la mobilisation des acteurs autour de stratégies concertées et de partenariats locaux se sont largement développées depuis une dizaine d'années dans l'ensemble

de l'Union européenne, surtout dans le cadre de l'initiative communautaire Leader qui, depuis 1991, se présente comme un laboratoire pour cette approche. Aujourd'hui, les quinze pays de l'Union européenne disposent d'un capital considérable d'expériences. Ce capital est appelé à s'affirmer progressivement en dehors de l'Union par la collaboration avec des territoires souhaitant développer des approches similaires (le dernier programme Leader+ offre la possibilité de financer des actions de coopération entre territoires européens et extracommunautaires);

- ce type de coopération décentralisée pourrait s'avérer, par ailleurs, particulièrement performant dans la lutte contre la pauvreté pour plusieurs raisons. D'une part, par l'efficacité dont ont fait preuve en Europe occidentale les approches territoriales basées sur des stratégies concertées, notamment pour lancer un processus de mobilisation et de valorisation des ressources locales dans les territoires en déclin; ce type d'expérience menée dans les zones à faible revenu *per capita* confirme la pertinence de cette approche, à condition qu'elle s'inscrive dans une méthodologie allant de la base au sommet et que les services de soutien de la part de l'Etat aient conscience de cette nécessité. D'autre part, la coopération décentralisée entre territoires ouvre des possibilités considérables de synergies entre différents types d'actions (jumelages et formes de parrainage entre écoles, services de santé, services aux personnes, entrepreneurs, accueil d'immigrés pour leur offrir une formation) et constitue, à cet égard, un champ d'innovations encore à peine exploré. Elle offre, en outre, la possibilité d'utiliser le capital d'expérience et de compétences propres au territoire. Il ne s'agit plus de chercher des experts dans des structures externes; il s'agit de mettre au service de la coopération l'expérience directe des institutions et des acteurs locaux;
- en termes de coût et d'efficacité, la coopération décentralisée entre territoires offre aussi la possibilité d'une bonne valorisation des ressources financières engagées. D'une part, les expériences réalisées dans l'Union européenne démontrent l'efficacité de ces approches qui, malgré des ressources relativement limitées, ont permis d'engager des processus de revitalisation économique des territoires en déclin et de soutien aux groupes les plus défavorisés. D'autre part, les échanges directs permettent un bien meilleur ciblage des appuis et de la mise à disposition de compétences, en facilitant l'identification des besoins au fur à mesure que des liens se tissent entre les territoires.

3.2. Du point de vue méthodologique

L'expérience en cours a donné l'occasion d'un travail méthodologique de recherche et d'action collective entre les différents partenaires impliqués, dont nous pouvons tirer d'ores et déjà quelques enseignements :

- en premier lieu, il y a le rôle clé joué par le contact direct entre porteurs d'expériences pertinentes dans l'apprentissage et la formation. Par exemple, l'impact du séminaire de Tbilissi était essentiellement dû au fait que la réflexion sur le partenariat a été conduite à partir d'expériences concrètes exposées par les maires ou les autres acteurs locaux engagés dans ce type d'approche. Le choix d'une formation des jeunes *in situ* en Espagne et en Italie relève de la même observation ;
- en second lieu, il y a l'intérêt que comporte l'articulation entre plusieurs types de partenariats, notamment grâce aux effets leviers que cela permet. Le partenariat de coopération entre les territoires du Sud-Caucase et de l'Union européenne a joué un rôle moteur pour la constitution de partenariats locaux entre acteurs publics dans des zones où ce type d'approche était totalement inconnu. La présence des maires italien et espagnol, lors des séminaires organisés dans les trois pays, a été l'élément déclencheur d'une concertation locale ;
- en troisième lieu, il y a le partenariat vertical qui joue un rôle fondamental car il implique les niveaux local, national et européen, et parfois même le niveau régional. Il crée le cadre de légitimité nécessaire pour que de telles approches se mettent en place. Si le niveau local est à la base des processus engagés, le niveau national n'en est pas moins tout aussi important pour assurer les appuis nécessaires. Enfin, le niveau européen assure précisément une bonne articulation entre les niveaux local et national. Ainsi, lors des séminaires réalisés sur place, l'intervention du Conseil de l'Europe s'est avérée fondamentale pour qu'un partenariat vertical se mette en place dans le respect mutuel et la valorisation des compétences de chacun ;
- en quatrième lieu, le fait d'avoir systématiquement conduit la concertation autour d'une discussion directe et sur un même pied d'égalité, aboutissant à des engagements concrets, a suscité la création de liens entre les différents acteurs impliqués. Ainsi, l'élaboration d'un protocole d'accord, qui reprenait l'ensemble des points discutés et convenus, signé ensuite par tous les participants, puis par les différents acteurs locaux des territoires italien et espagnol concernés, a créé un élément commun et une référence de base pour la suite du processus.

III – LA RÉPARTITION DES NOUVEAUX RÔLES

1. L'apport du Conseil de l'Europe

Le processus présenté dans le chapitre II illustre bien le rôle que peut jouer, dans la « médiation », une organisation internationale telle que le Conseil de l'Europe, qui regroupe en son sein des pays riches et des pays en transition en quête d'avenir. Au-delà des espaces de travail que ces pays membres partagent dans le cadre de réunions intergouvernementales (dans ce cas précis, il s'agit du Comité européen pour la cohésion sociale – le CDCS), la création d'autres synergies a été envisagée comme un pas nécessaire vers la cohésion sociale et territoriale, objet même du mandat et de la raison d'être du comité et de sa Stratégie de cohésion sociale. Le choix a donc porté sur l'intégration d'une dimension nouvelle qui est la coopération décentralisée entre territoires européens avec la valorisation des collaborations nationales, régionales et transnationales entre pays de l'Union européenne et pays non candidats à l'adhésion.

Plus encore qu'un rôle d'initiateur, notamment pour mobiliser et mettre en contact les institutions et les personnes, la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe a joué un rôle de « catalyseur » de bonnes pratiques de concertation et de partenariat en légitimant la construction d'un projet pilote, permettant ainsi de dépasser certains blocages. Des expériences similaires, généralement réalisées par des ONG, montrent, en effet, que sans le soutien d'une organisation internationale qui légitime l'approche au niveau gouvernemental un tel projet de mobilisation et de concertation des acteurs peut déboucher sur une impasse si l'on ne parvient pas à trouver les relais nationaux nécessaires pour la continuité et la valorisation, grâce à la mise en place de politiques de soutien au développement.

L'exemple décrit dans cet ouvrage illustre également de quelle manière l'intervention du Conseil de l'Europe à différents moments clés du processus a joué un rôle de « garde-fou » contre des pratiques ou des réflexes qui s'inscrivent davantage dans des logiques de maintien du *statu quo* que dans des logiques de construction de nouvelles formes de partenariat et de cohésion sociale. Ainsi, grâce à sa légitimité supranationale, le Conseil de l'Europe a pu assurer une meilleure valorisation des rôles spécifiques de chaque niveau d'intervention et remettre en avant, chaque fois que cela était nécessaire, l'expression de l'intérêt général et du bon sens.

Le Conseil de l'Europe contribue donc non seulement à l'affirmation de la méthode mais également à sa capitalisation et à sa diffusion. Tel est l'objectif de cette publication qui reprend et systématise les réflexions conceptuelles et méthodologiques qui ont eu lieu entre les différents partenaires impliqués dans le processus. Par ailleurs, l'objet de cette publication est aussi de permettre un élargissement de la réflexion en créant des liens avec d'autres organismes engagés dans des expériences similaires, pouvant déboucher, à terme, sur une mise en réseau des expériences de ce type.

Cela nous conduit à considérer une autre fonction que l'on peut attendre des institutions européennes telles que le Conseil de l'Europe dans le cadre de ce type d'expériences, à savoir l'appui à la réflexion concernant les politiques d'assistance technique, notamment dans les pays de l'Est et du Sud.

En considérant à nouveau les conclusions présentées dans les chapitres précédents, il apparaît que les politiques d'assistance technique et de coopération souffrent souvent d'un déséquilibre en faveur d'interventions macroéconomiques, d'appui aux infrastructures et aux réformes institutionnelles plutôt qu'en faveur d'interventions permettant l'émergence d'une société civile et d'une économie au niveau local, notamment dans les territoires où se concentre la pauvreté. La coopération décentralisée entre territoires de l'Union européenne et territoires des pays de l'Est ou du Sud semble être, de par son efficacité et sa reproductibilité, une réponse essentielle pour corriger ce déséquilibre. Elle peut, en effet, s'appuyer sur une large mobilisation des ressources humaines et institutionnelles au niveau européen, relativement intéressées et disponibles.

Au-delà de l'efficacité d'un tel choix, il y va de la création de liens et, donc, de la cohésion sociale entre pays membres du Conseil de l'Europe. L'exemple présenté ici le démontre bien : la coopération décentralisée entre territoires se mettant en place dans le cadre d'une approche partenariale articulée à plusieurs niveaux renforce la démocratie et introduit de bonnes pratiques, notamment dans les rapports entre les secteurs publics eux-mêmes et avec le privé. En outre, cela permet aux différents acteurs et institutions de construire les voies nécessaires à la lutte contre la pauvreté et à l'accès à la dignité. On sort, ainsi, de la perception simpliste selon laquelle la solution à tel problème humain se situerait uniquement dans l'application de macropolitiques et de réformes institutionnelles.

Ainsi, la coopération décentralisée entre territoires, soutenue et légitimée par les organismes internationaux, pourrait être porteuse d'alternatives

de développement et de nouvelles formes d'engagement. Elle pourrait même être à l'origine d'une prise de conscience de la part des citoyens des territoires plus riches. En effet, cette forme de coopération facilite l'explication aux habitants de ces territoires des raisons d'être et du bien-fondé de la solidarité, de l'échange et du transfert des connaissances et des compétences. Dans ce cas concret, les deux maires impliqués ont obtenu le soutien de leurs propres territoires, comme le montre le fait que l'université, les centres de développement, les animateurs territoriaux et les propres habitants des différentes zones de l'Aragon s'appêtent à accueillir et intégrer dans leurs activités quotidiennes des jeunes des trois pays du Caucase.

Les premiers enseignements que l'on tire mettent en évidence l'importance du rôle et de la responsabilité des institutions européennes pour soutenir une véritable politique de coopération décentralisée. Les échanges d'information et de pratiques entre acteurs intervenant au niveau local présentent de nombreux avantages par rapport aux politiques plus conventionnelles :

- cela permet une meilleure mobilisation des ressources des pays concernés, tout en tenant compte aussi des ressources intangibles telles que l'identité, les liens sociaux, les traditions, etc.;
- cela assure un soutien plus personnalisé, souvent plus efficace grâce à une meilleure adaptabilité et flexibilité des ressources apportées ;
- cela est porteur d'échanges de savoir-faire et de nouveaux liens ;
- cela s'inscrit dans une logique d'intégration des intérêts, chacun des partenaires apprenant à définir des objectifs pouvant être partagés avec d'autres, mais où chacun préserve son rôle spécifique ;
- cela représente des effets multiplicateurs et mène à la construction de divers types de synergies possibles.

2. Les perspectives

Au-delà des premiers enseignements que l'on peut tirer de l'expérience décrite, le processus en cours ouvre des perspectives qui peuvent, à terme, constituer de nouvelles voies dans le traitement des enjeux internationaux auxquels l'Europe doit faire face dans ses relations avec les pays tiers.

Les questions de migration semblent représenter l'un des enjeux les plus importants. On sait à quel point l'Europe, notamment l'Union européenne, se trouve confrontée, avec la paupérisation des pays du Sud et de l'Est des vingt dernières années, à une pression croissante de candidats à l'immigration formelle ou clandestine qui dépasse les possibilités d'accueil et de travail disponibles. Cette situation a conduit les pays de l'Union européenne à renforcer leur protection aux frontières au fur et à mesure que s'aggrave le déséquilibre entre la «demande» d'immigration et l'«offre» d'accueil et d'emplois possibles. Ce traitement du problème n'est pourtant pas efficace dans la mesure où il contribue, au contraire, au développement de l'immigration clandestine et puis, à nouveau, au renforcement du système de contrôle. Il est avant tout l'expression d'une politique de l'immigration qui se limite à considérer les immigrés uniquement comme de la main-d'œuvre (comme le montre l'interdiction de plus en plus renforcée dans les législations nationales au rassemblement familial) et qui devient génératrice de cloisonnements socio-économiques et culturels et source de conflits. De véritables politiques d'intégration doivent être mises en place pour enrayer la situation.

Or, aujourd'hui, le problème a atteint une telle ampleur qu'aucune solution viable n'est envisageable sans faire appel à la société civile elle-même. De ce point de vue, la coopération décentralisée entre territoires constitue une des voies possibles qui pourrait être prometteuse. On sait notamment que de nombreux territoires de l'Union européenne, en dehors des grands centres urbains, font appel à de la main-d'œuvre étrangère pour faire face aux activités de production et de services (comme l'Alto Bellunese), ou au problème de perte démographique préoccupant (comme les territoires ruraux et de montagne de l'Aragon). D'un autre côté, face à la pauvreté et à l'absence de perspective d'emploi ou d'activités économiques, les habitants de pays plus pauvres, tels que les trois pays du Sud-Caucase, cherchent à émigrer, souvent sans envisager un retour, ce qui aggrave encore la situation du pays.

Le développement d'une coopération décentralisée entre territoires offre de multiples perspectives pour traiter les questions de migration de manière plus subtile et avec plus de clairvoyance, notamment en faisant le lien entre accueil d'immigrés issus de territoires jumelés, formation, constitution d'une épargne et financement (ou cofinancement), un projet de retour qui pourrait être préalablement conçu et intégré dans une stratégie territoriale définie par des pratiques de coopération décentralisée.

De la même façon, la coopération décentralisée entre territoires peut ouvrir de nouvelles voies au traitement d'autres problèmes concernant les relations de l'Europe avec le reste du monde. A titre d'exemple, l'aide alimentaire et l'appui au développement agricole et, plus généralement, les questions liées à la souveraineté alimentaire, gagneraient beaucoup en efficacité si elles n'étaient pas traitées uniquement au niveau des relations entre Etats, mais s'appuyaient également sur des relations de solidarité entre territoires.

Conclusion

L'exemple présenté dans cette publication n'est certainement pas innovateur dans tous ses aspects. Beaucoup d'expériences de coopération décentralisée existent depuis longtemps, certaines très riches d'enseignements divers, qui rejoignent en partie les quelques observations et perspectives présentées ci-avant.

Le processus en cours entre les territoires des trois pays du Sud-Caucase et l'Alto Bellunese et l'Aragon présente toutefois deux particularités : d'une part, celle de faire le lien avec les approches territoriales basées sur des partenariats locaux, dont il existe aujourd'hui un acquis important dans l'Union européenne et qui s'affirme de plus en plus comme une solution d'avenir, notamment pour les zones rurales et de montagne ; d'autre part, l'articulation d'un partenariat vertical incluant les niveaux local, national et européen, chacun étant tour à tour constitué d'un partenariat horizontal plus ou moins formalisé.

Nous avons cherché à démontrer ce en quoi ces deux particularités peuvent présenter un avantage, notamment en mettant en évidence l'effet levier d'une articulation entre plusieurs types de partenariats et le rôle d'un organisme comme le Conseil de l'Europe dans un tel processus.

Le caractère récent de cette expérience conduit toutefois à en relativiser les conclusions. La présente publication ne vise donc pas à présenter des résultats ultimes. Elle a plutôt pour objectif de vouloir contribuer au débat et éveiller l'attention d'autres partenaires potentiels qui seraient engagés sur des voies similaires, afin que résulte une large réflexion. Ces questions s'avèrent essentielles pour retrouver le concept de solution collective, fondamental pour que des politiques de cohésion sociale européenne se mettent en place.

ANNEXE – PROTOCOLES D'ACCORD

Arménie

Dans le cadre du projet « Montagnes de l'Europe Pyrénées-Alpes-Caucase » mené à l'occasion de l'Année internationale de la montagne (2002) et sous l'égide du Conseil de l'Europe, nous soussignés, maires et représentants des acteurs locaux des communes de Tsaghkatsor, Aghavnadzor, Lermaniste, Meghradzor, Tchkalovka, Varsar, Ddmachen, Zovaber, Gueghamavan, Ltchachen, Norachen, Karsi et Hankavan (Arménie), de l'Alto Bellunese (Italie) et de l'Aragon (Espagne), et autres acteurs intervenant au niveau national, décidons de travailler ensemble afin de mieux nous connaître et échanger nos méthodes et savoir-faire pour le développement local de nos territoires en zone de montagne, dans un esprit de solidarité.

A cette fin :

1. Les signataires s'engagent à concentrer leurs efforts sur le développement du territoire constitué par les treize communes d'Arménie précitées, en mettant l'accent sur l'information et la coordination des actions publiques et privées sur ce territoire, tant au niveau local qu'au niveau national, dans une perspective d'amélioration des conditions de vie des populations les plus défavorisées. A cette fin, une structure d'animation sera mise en place au niveau de ce territoire. Un groupe de coordination sera également créé au niveau national pour faciliter la coordination des politiques d'appui à ce territoire.
2. D'ici le mois d'octobre, les signataires s'engagent à réaliser les actions suivantes :
 - Flaminio Da Deppo, maire de Domegge di Cadore et président de la communauté des communes du Centre-Cadore, discutera avec les autres maires de ce territoire de l'idée d'un parrainage des communes du territoire arménien précité et de l'attribution d'un financement équivalant à 0,1 % du budget communal des communes du Centre-Cadore, qui sera destiné en priorité aux communes les plus défavorisées du territoire des treize communes arméniennes précitées ;

- les maires et acteurs locaux des communes s'engagent à constituer un groupe de travail qui élaborera un projet de développement pour ce territoire, qui sera présenté au mois d'octobre en Espagne ;
 - les signataires intervenant au niveau national s'engagent à constituer également un groupe de travail qui appuiera le groupe de travail local dans la préparation du projet.
3. Au mois d'octobre, les représentants de ces différents groupes se retrouveront en Aragon pour préciser le plan de développement et la forme du parrainage.
 4. Des formations seront mises en place de la manière suivante :
 - deux jeunes seront formés en Aragon pendant six mois sur l'approche de développement local adoptée par ce territoire ;
 - deux autres jeunes seront formés dans l'Alto Bellunese (en Italie) pendant une période maximale d'un an dans certains domaines plus spécifiques, qui seront précisés dans le projet de développement territorial.
 5. Les caractéristiques de recrutement de ces jeunes sont les suivantes :
 - personnes ayant moins de 30 ans ;
 - personnes disposant d'une formation universitaire ou technique supérieure ;
 - personnes disposant d'une formation ou expérience dans les sciences sociales (économie, sociologie, géographie, etc.) ou agroalimentaires pour celles formées en Aragon et dans un domaine technique large pour celles formées dans l'Alto Bellunese ;
 - personnes vivant dans le territoire mentionné ci-avant ou ayant des liens avec ce territoire ;
 - présence d'hommes et de femmes dans le groupe ;
 - une connaissance basique de l'italien et de l'espagnol sera vivement souhaitée.
 6. La recherche et la préparation de ces personnes se feront de la manière suivante :
 - les partenaires signataires s'engagent à faire une recherche large, notamment dans les communes concernées (municipalités, ONG, université, etc.) ;
 - un comité de sélection constitué de quatre personnes (trois du groupe de travail au niveau local et une du groupe de travail au niveau

national) fera une première sélection de dix personnes (cinq pour l'Alto Bellunese et cinq pour l'Aragon);

- ce comité vérifiera notamment l'intérêt et la capacité d'engagement des candidats pour les objectifs recherchés;
 - une seconde sélection de deux personnes pour l'Alto Bellunese et de deux pour Aragon sera faite dans ces deux régions;
 - une fois cette sélection faite, un travail de préparation pourra être lancé en Arménie avec l'appui des signataires.
7. Ces personnes seront encadrées/appuyées de la manière suivante :
- en Aragon, elles seront encadrées par les directeurs de deux centres de développement pendant une période de six mois;
 - dans l'Alto Bellunese, elles seront encadrées dans des centres techniques appropriés pour une période à déterminer en fonction du type de formation qui sera donné et pour une durée maximale d'un an. Cette formation sera assurée en alternance entre un travail en entreprise et la formation proprement dite.
8. Une fois revenues dans les communes, ces personnes auront le rôle suivant :
- pour celles qui auront été formées en Aragon, un rôle d'animateurs de développement du territoire, notamment au sein de la structure d'animation qui aura été créée;
 - celles qui auront été formées dans l'Alto Bellunese seront intégrées dans le projet.
9. Pour pouvoir assurer ce rôle, les partenaires signataires feront en sorte que les compétences acquises soient mises en valeur.
10. Les actions décrites dans ce protocole d'accord pourront être complétées par d'autres actions de coopération, notamment dans le domaine social et de la formation, conçues et mises en œuvre au fur et à mesure des opportunités et besoins. Dans cet esprit, ce protocole d'accord vise avant tout à engager un processus qui se précisera au fur et à mesure de son déroulement.

Fait à Hrazdan, le 23 juillet 2002.

Azerbaïdjan

Dans le cadre du projet « Montagnes de l'Europe Pyrénées-Alpes-Caucase » mené à l'occasion de l'Année internationale de la montagne (2002) et sous l'égide du Conseil de l'Europe, nous soussignés, représentants des

acteurs locaux des territoires du Dashkesan et du Ganja (Azerbaïdjan), de l'Alto Bellunese (Italie) et de l'Aragon (Espagne), et autres acteurs intervenant au niveau national, décidons de travailler ensemble afin de mieux nous connaître et échanger nos méthodes et savoir-faire pour le développement local de nos territoires en zone de montagne, dans un esprit de solidarité.

A cette fin :

1. Nous retenons les objectifs stratégiques suivants :
 - concentrer nos efforts sur le développement du territoire du Dashkesan ;
 - former des jeunes à une approche de développement local pour ce territoire ;
 - former des jeunes dans certains domaines plus spécifiquement pertinents pour ce territoire.
2. Afin de concrétiser cette ligne stratégique, nous nous proposons de recevoir deux personnes en Aragon (pour la formation à l'approche développement local) et deux autres dans l'Alto Bellunese (pour des formations plus spécifiques) selon les caractéristiques suivantes :
 - personnes ayant moins de 30 ans ;
 - personnes disposant d'une formation universitaire ou technique supérieure ;
 - personnes disposant d'une formation ou expérience dans les sciences sociales (économie, sociologie, géographie, etc.) pour celles formées en Aragon et dans un domaine technique large pour celles formées dans l'Alto Bellunese ;
 - personnes vivant dans les territoires du Dashkesan et du Ganja, ou ayant des liens avec ces territoires ;
 - présence d'hommes et de femmes dans le groupe ;
 - une connaissance basique de l'italien et de l'espagnol sera vivement souhaitée.
3. La recherche et la préparation de ces personnes se feront de la manière suivante :
 - les partenaires signataires s'engagent à faire une recherche large, notamment au niveau du territoire de Dashkesan (municipalités, ONG, université, etc.) ;
 - un comité de sélection constitué de six personnes (deux représentants du territoire de Dashkesan et un groupe de pilotage national constitué de quatre personnes) fera une première sélection de dix personnes (cinq pour l'Alto Bellunese et cinq pour Aragon) ;

- ce comité vérifiera notamment l'intérêt et la capacité d'engagement des candidats pour les objectifs recherchés ;
 - une seconde sélection de deux personnes pour l'Alto Bellunese et de deux pour Aragon sera faite dans ces deux régions ;
 - une fois cette sélection faite, un travail de préparation pourra être réalisé en Azerbaïdjan avec l'appui des signataires.
4. Ces personnes seront encadrées/appuyées de la manière suivante :
- en Aragon, elles seront encadrées par les directeurs de deux centres de développement pendant une période de six mois ;
 - dans l'Alto Bellunese, elles seront encadrées dans des centres techniques appropriés pour une période à déterminer en fonction du type de formation qui sera donné et pour une durée maximale d'un an. Cette formation sera assurée en alternance entre un travail en entreprise et la formation proprement dite.
5. Une fois revenues dans le territoire du Dashkesan, ces personnes auront le rôle suivant :
- pour celles qui auront été formées en Aragon, un rôle d'animateurs de développement du territoire, notamment pour faciliter la concertation entre acteurs publics et privés ;
 - pour celles qui auront été formées dans l'Alto Bellunese, un rôle de développement du territoire dans les domaines dans lesquels elles auront été formées.
6. Pour pouvoir assurer ce rôle, les partenaires signataires feront en sorte que les compétences acquises soient mises en valeur.
7. Les actions décrites dans ce protocole d'accord pourront être complétées par d'autres actions de coopération, notamment dans le domaine social et de la formation, conçues et mises en œuvre en fonction des opportunités et besoins. Dans cet esprit, ce protocole d'accord vise avant tout à engager un processus qui se précisera au fur et à mesure de son déroulement.

Fait à Ganja, le 16 juillet 2002.

Géorgie

Dans le cadre du projet « Montagnes de l'Europe Pyrénées-Alpes-Caucase » mené à l'occasion de l'Année internationale de la montagne (2002) et sous l'égide du Conseil de l'Europe, nous soussignés, maires des communes et

représentants des acteurs locaux du district de Borjomi (Géorgie), de l'Alto Bellunese (Italie) et d'Aragon (Espagne), et autres acteurs intervenant aux niveaux national et régional, décidons de travailler ensemble afin de mieux nous connaître et échanger nos méthodes et savoir-faire pour le développement local de nos territoires de zone de montagne, dans un esprit de solidarité.

A cette fin :

1. Nous retenons les objectifs stratégiques suivants :

- concentrer nos efforts sur le développement des communes du district de Borjomi, autour des deux axes suivants : *a.* création de PME/lutte contre le chômage, notamment dans les domaines de la transformation agroalimentaire, du bois et l'hôtellerie familiale ; *b.* gestion du territoire, notamment en ce qui concerne les forêts, l'hydrogéologie et les déchets ;
- concevoir un projet de soutien au développement territorial qui s'inscrive sur ces deux axes et qui sera proposé au Gouvernement italien ;
- former des jeunes à une approche de développement local pour ce territoire ;
- former des jeunes dans certains domaines plus spécifiques, qui seront précisés dans le projet de soutien au développement territorial.

2. Pour concrétiser cette ligne stratégique, nous nous proposons de recevoir deux personnes en Aragon (pour la formation à l'approche développement local) et deux autres dans l'Alto Bellunese (pour les formations plus spécifiques) selon les caractéristiques suivantes :

- personnes ayant moins de 30 ans ;
- personnes disposant d'une formation universitaire ou technique supérieure ;
- personnes disposant d'une formation ou expérience dans les sciences sociales (économie, sociologie, géographie, etc.), ou agroalimentaires pour les personnes formées à Aragon et dans un domaine technique large pour les personnes formées dans l'Alto Bellunese ;
- personnes vivant dans le district de Borjomi ou ayant des liens avec ce territoire ;
- présence d'hommes et de femmes dans le groupe ;
- une connaissance basique de l'italien et de l'espagnol sera vivement souhaitée.

3. La recherche et la préparation de ces personnes se feront de la manière suivante :

- les partenaires signataires s'engagent à faire une recherche large, notamment dans le district de Borjomi (municipalités, ONG, université, etc.);
 - un comité de sélection constitué de quatre personnes (deux maires du district de Borjomi et un groupe de pilotage national constitué de deux personnes) fera une première sélection de dix personnes (cinq pour l'Alto Bellunese et cinq pour Aragon);
 - ce comité vérifiera notamment l'intérêt et la capacité d'engagement des candidats pour les objectifs recherchés;
 - une seconde sélection de deux personnes pour l'Alto Bellunese et de deux pour Aragon sera faite dans ces deux régions;
 - une fois cette sélection faite, un travail de préparation pourra être réalisé en Géorgie avec l'appui des signataires.
4. Ces personnes seront encadrées/appuyées de la manière suivante :
- en Aragon, elles seront encadrées par les directeurs de deux centres de développement pendant une période de six mois;
 - dans l'Alto Bellunese, elles seront encadrées dans des centres techniques appropriés pour une période à déterminer en fonction du type de formation qui sera donné et pour une durée maximale d'un an. Cette formation sera assurée en alternance entre un travail en entreprise et la formation proprement dite.
5. Une fois revenues dans le district de Borjomi, ces personnes auront le rôle suivant :
- pour celles qui auront été formées en Aragon, un rôle d'animateurs de développement du territoire, notamment pour faciliter la concertation entre acteurs publics et privés;
 - celles qui auront été formées dans l'Alto Bellunese seront intégrées dans le projet de soutien au développement territorial proposé au Gouvernement italien.
6. Pour pouvoir assurer ce rôle, les partenaires signataires feront en sorte que les compétences acquises soient mises en valeur.
7. Les actions décrites dans ce protocole d'accord pourront être complétées par d'autres actions de coopération, notamment dans le domaine social et de la formation, conçues et mises en œuvre en fonction des opportunités et besoins. Dans cet esprit, ce protocole d'accord vise avant tout à engager un processus qui se précisera au fur et à mesure de son déroulement.

Fait à Borjomi, le 20 juillet 2002.

