

## La participation dans les projets de développement – Hervé GBENAHOU

### Un village parmi tant d'autres ciblés par les projets participatifs

Ceci relate une de mes expériences alors que j'étais animateur local d'une ONG.

*«Automne, 2001, Midjannangan s'éveille. La symphonie des chants des cops, des bruits de la brise matinale et des vagues agitées du fleuve Ouémé contrastait d'avec les événements de la veille, comme pour annoncer un évènement exceptionnel. Ce jour était apparemment un jour de grâce. Midjannangan devait recevoir des «jòno à to hontò. L'importante réunion prévue avait démarré ce mardi 18 septembre 2001 autours de 11h 30 minutes. Sous le hangar, au milieu de la foule silencieuse, un homme de 1,90 m environ, teint clair, visage ovale, tête plate, corpulent, regards francs, tout de blanc vêtu, un calepin et un stylo à la main, faisant des mouvements ondulatoires entre la population et les membres de la délégation, prononçait le plus important des discours prévus: «Moi c'est SÈDOUNUDE GBENUKPO, je travaille dans l'ONG «Hènnùgbé» qui a reçu mandat de l'ONG américaine World Learning, maître d'œuvre d'un projet financé par l'USAID, pour échanger avec vous afin d'annoncer le nouveau projet que nous allons conduire avec vous. Vous savez vous-mêmes, qu'il faut les cinq doigts de la main pour saisir de façon franche un objet? De même, nous ne pouvons pas connaître un développement si nous ne valorisons pas les femmes, si nous ne cessons pas de les marginaliser et si nous n'inscrivons pas nos enfants, notamment les filles à l'école. Nous savons qu'ici à Midjannangan, vous faites déjà des efforts, n'est-ce pas? Nous allons vous accompagner dans vos efforts, car le Projet «Acèviton» qui vise à œuvrer pour tout cela surtout en luttant contre les handicaps à l'éducation des enfants, notamment des filles. Si vous acceptez de conduire ce projet avec nous, nous ne ferons rien sans vous. Nous mettrons sur pieds un «Comité Local Représentatif (CLR)» dont vous désignerez vous-même les membres. Ce comité aura pour mission d'identifier les*

*causes de la faible scolarisation des filles et les solutions pour y remédier. Les causes à identifier peuvent être tant scolaires qu'extra scolaires. L'ONG l'assistera via ses animateurs dont celui chargé de votre village est ici présent. Elle l'appuiera à aller contre ces causes. Chaque CLR aura 500 dollars Us soit approximativement 350 000f CFA» pour conduire une action de son choix ».*

Midjannangan opta pour des crédits aux femmes, afin de les aider à conduire des AGR et à faire face aux dépenses scolaires de leurs filles. Seules les femmes qui avaient inscrit des enfants à l'école y avaient droit. La demande fut forte. Les règles de distribution furent établies, puis constamment contournées sans que réellement en tant qu'animateur local, je ne puisse réagir. Les femmes membres du CLR, les femmes des hommes membres du CLR et les femmes proches des membres du CLR étaient privilégiées, sous prétexte qu'elles seraient plus faciles à contrôler en termes de remboursement. Comme nous avions aussi un objectif à atteindre en ce sens, j'ai dû fermer les yeux.

Dans la foulée, le village bénéficia dans le cadre du Programme National du Développement Conduit par les Communautés (PNDCC) d'un appui pour la réalisation d'un module de trois classes. Pour l'occasion, une Association Villageoise de Développement (ADV) fut installée dont la plupart des membres CLR étaient membres. Le CLR contribua à hauteur de près de 70% à la contrepartie villageoise.

Ce projet «Acèviton» fut évalué en fin de phase comme une approche réussie.

A Midjannangan, les parents continuaient à laisser les filles d'âge scolaire partir travailler au Nigéria, et celles-ci, attirées par les parures que ramenaient leurs aînées lorsqu'elles revenaient au village à l'occasion des fêtes de fin d'année, abandonnaient toujours les bancs.

Midjannangan n'est qu'un village parmi la multitude qui à travers le monde depuis la fin des années 1970 sont pénétrés et traversés quotidiennement par les projets qui se déclarent « participatifs ». Le discours lui-même témoigne de cette vision paternaliste de la participation qui avait cours alors et qui interdisait d'emblée tout dialogue puisque le projet arrivait en décidant de ce qui était souhaitable car bon pour les gens, ce à quoi les populations allaient participer et comment.

N'y avait-il pas eu d'autres formes de participation que celle assez manipulatrice de ce projet ? Un petit balayage sur le concept de participation et son histoire s'imposait.

## La participation au développement à la base comme juste retour des choses

Comme on peut le remarquer, l'histoire de la « participation » dans le développement est longue. Nombreuses sont les institutions de développement, nationales et internationales, qui ont essayé d'impliquer les populations dans la planification et la réalisation de projets. Les termes de « participation » et de « participation populaire » font maintenant partie du langage normal de nombreuses organisations de développement, y compris d'ONG, d'administrations publiques et de banques (Adnan *et al.*, 1992 in Lavigne Delville, Sellamna & Mathieu, 2000).

Dans les années d'après-guerre, deux grandes factions s'opposaient en matière de développement. Dans le camp de la modernisation, les experts prônaient la modernisation, à coup de projets, d'institutions et de secteurs économiques jugés trop traditionnels. Dans le camp des opposants, le pessimisme dominait. Les pays du Sud et avec eux tous les secteurs de leur économie, étaient englués dans des rapports de dépendance et

d'extraction de rentes. A moins de rompre avec le système économique, le développement est bloqué. Les interventions basées sur la participation populaire ont dans ce contexte constitué une alternative. Un nouveau modèle de développement était aussi prôné. Ainsi par exemple, (Schumacher, 1973) dans son ouvrage « small is beautiful » vantait les mérites d'un modèle de développement économique à plus petite échelle, qui soit plus proche des populations et mieux adapté aux différents contextes locaux. La participation populaire semblait constituer un « juste retour des choses ».



*Cette affiche des mouvements de Mai 1968 en France illustre la frustration quand la participation ne débouche pas sur un changement dans l'équilibre de l'exercice du pouvoir. Elle est reprise et commentée par Arnstein, 1969, p. 216*

La participation paysanne au développement devient progressivement à partir des années 80 le principe le mieux partagé dans le concert des développeurs et acteurs connexes. On doit beaucoup à sa popularisation à d'infatigables activistes comme (Chambers, 1983).

Les approches participatives ou de tout principe similaire d'organisation paysanne prôné dans le domaine du développement rural, tels que développement à la base, décentralisé, communautaire, participatif, auto-centré, par auto-promotion, par le mouvement coopératif, etc. ne sont cependant pas nées à cette période. Chauveau (1994) fait remarquer qu'elle étaient déjà utilisées sous les colonisations françaises et britanniques.

## La participation comme concept polysémique

Si une unanimité<sup>1</sup> semble alors se faire, contre toutes attentes, autours des approches participatives, celle-ci cache bien des divergences dans les fondements du concept, les approches d'intervention utilisées et les contenus qui lui sont donnés. Cela a créé de nombreux paradoxes. Ainsi, le terme «participation» a été utilisé simultanément pour:

- ☞ justifier l'extension du contrôle de l'Etat ou renforcer les capacités et l'autonomie du niveau local;
- ☞ justifier des décisions externes ou réduire le pouvoir des institutions extérieures;
- ☞ faire de la collecte extractive de données ou de l'analyse interactive de situations ;
- ☞ permettre de prendre part à des décisions de première importance pour les individus ou les obliger à participer à des opérations pour lesquelles ils n'ont aucun intérêt (Sellamna *et al.*, 2000).

---

<sup>1</sup> Des institutions internationales et leurs cadres, notamment la Banque Mondiale l'ont fortement promue

Ces paradoxes émergent de l'incapacité des acteurs à donner un contenu acceptable de tous à la participation. En effet, il n'existe aucune définition unique et universelle de la participation dans le développement. C'est un concept assez polysémique. Il existe cependant «des» conceptions, «des» significations, «des» mises en œuvre différentes de la participation qui prennent généralement l'un de ces deux sens (Meister, 1977):

1. «s'associer, prendre part à quelque chose» (sens lié à la conduite des activités et donc qui rend actif)
2. «avoir part à quelque chose», «former une partie de quelque chose» (sens qui inscrit dans une passivité).

Les objectifs de la participation varient donc selon les individus et les institutions qui la promeuvent. On distingue ainsi :

*la participation comme moyen*, afin que l'intervenant ou le chercheur puisse mieux réaliser son projet de façon plus efficace et économique,

*la participation comme but*, visant à contribuer à modifier les rapports de pouvoirs entre populations et intervenants et

*la participation comme outil pédagogique* pour renforcer les capacités locales, ce qui peut contribuer à rendre le projet plus efficace ou les populations mieux à même de revendiquer leurs droits.

... ou encore :

1. *L'approche instrumentale* selon laquelle la participation est prise comme un outil, un instrument au service de l'efficacité, de qualité, de durabilité des projets ; ou comme un moyen pour atteindre les objectifs.
2. *L'approche transformatrice* qui analyse la participation comme un droit pour les «exclus», une possibilité de renforcement des capacités et de transfert de pouvoir, d'émancipation. Elle est regardée ici comme une fin en soi.

## Typologies de la participation dans le développement

Ces approches ont permis d'établir de nombreuses typologies de la participation parmi lesquelles les plus référencées sont celles d'Arnstein (1969), Meister (1969) et (Pretty, 1995).

Tableau : Participation selon Pretty

Typologie	Caractéristiques de chaque type
Passive	Information sur ce qui se décide
Consultation	Les gens sont consultés mais pas impliqués dans les décisions. Les experts ne sont obligés de prendre leurs avis en compte
Participation achetée	Participation contre nourriture, paiement ou autres avantages. S'arrête quand les incitations disparaissent
Participation fonctionnelle	Moyen pour les intervenants d'atteindre les objectifs mieux et à moindre coûts. Les gens se réunissent en groupes à objectifs pré-déterminés.
Participation interactive	Les gens participent à une analyse conjointe, au développement de plans d'action, au renforcement de groupes et institutions locales. Des démarches d'apprentissage permettent de confronter des points de vue multiples
Mobilisation autonome et mise en réseau	Les gens prennent des initiatives indépendamment des institutions externes pour changer les systèmes. Ils développent des contacts avec les organisations externes pour accéder à des connaissances et des ressources mais conservent un contrôle sur l'utilisation de ces ressources

Source : D'après (Pretty, 1995)

La typologie de Pretty insiste sur l'autonomie de décision et d'action et distingue 6 types de participation allant de la consultation, participation achetée, participation fonctionnelle

pour le projet, participation interactive et mobilisation autonome.



Figure 1 : Typologie de la participation selon la FAO

Source : FAO, 2011

Quant à la typologie d'Arnstein, qui se base sur des expériences de programmes communautaires, elle distingue 8 barreaux sur une échelle. Les deux premiers englobent la manipulation et la thérapie et sont qualifiés de « *non-participation* ». Les trois suivantes englobent l'information, la consultation et la participation sont de la *participation de pure forme*. Seules les trois derniers barreaux, partenariat, délégation de pouvoir et contrôle citoyen peuvent être vus comme participation réelle car donnant un certain degré de pouvoir aux citoyens. Cette typologie a des similitudes avec celle de la FAO (2011) (Figure).

Meister (1969 et 1977) insiste quant à lui sur l'historicité des modes de participation qui se développent différemment dans des sociétés à Etat très centralisé ou au contraire à communautés largement autonomes dans leur gestion. Cette perspective va être reprise autour de la participation dans les projets en Afrique (Chauveau *et al.* 1997 ; Lavigne Delville, 2011).

## Participation dans la pratique des projets

Dans la pratique, la « participation » est utilisée en vue de la mobilisation de toute ou partie de la population en prenant plusieurs formes: la participation physique, la participation contrepartie en nature et/ou en apport de

matériel, en compléments financiers, en compléments physiques (contribution à la réalisation d'ouvrage), responsabilisation dans la gestion et contribution à la prise de décision. C'est donc une stratégie instrumentale de mise en œuvre du projet et à ce titre une pratique bureaucratique.

La participation peut ainsi être analysée par rapport au cycle d'un projet et inclure de:

1. prendre part à la mise en œuvre des programmes et des décisions en contribuant par différentes ressources
2. gérer certaines activités ou organisations spécifiques;
3. prendre part à la prise de décision sur ce qui doit être fait;
4. partager les bénéfices du programme et
5. prendre part aux efforts pour évaluer de tels programmes (Uphoff, in Slocum, 1998).

Quelles que soient les combinaisons d'activités et les degrés d'implication recherchés dans les décisions et le contrôle des interventions, il faut bien remarquer que l'ingénierie même d'un projet crée des barrières à l'exercice de l'autonomie des « bénéficiaires ». Leur participation est balisée par les exigences d'utilisation des ressources et grands objectifs du projet même si certaines interventions font des efforts de dispositifs de construction de l'offre en fonction d'une demande appelée à s'exprimer selon des démarches appropriées.

Ce paradoxe de la coexistence au sein des interventions entre une logique bureaucratique visant une utilisation planifiée par les experts des ressources, et une logique populiste reconnaissant la valeur des opinions et volontés des bénéficiaires, que Chauveau (1994) qualifie de « populisme bureaucratique », est à l'origine de contradictions entre discours et pratiques et de changements de stratégies d'une époque à une autre dans des successions d'interventions.

## Les nouvelles formes de participation

Depuis les années 1990, avec la mise en œuvre des PAS et le recul de la présence locale de l'Etat central qui en a résulté et avec la conduite de processus de délégation, de démocratisation et de décentralisation, de nouveaux types de participation sont apparus qui prennent une forme enchâssée<sup>2</sup> et formalisée. La *participation communautaire* avec ses assemblées générales et comités ad hoc peu formalisés semble céder progressivement la place à l'implication de nouveaux types d'acteurs organisés: des associations, coopératives et instances représentatives de catégories données œuvrent à divers niveaux et se fédèrent jusqu'au niveau national et sous régional ; dans le cadre de la décentralisation, des structures de participation citoyenne sont mises en place, parfois en conformité avec les Lois, avec divers comités de cogestion. Cette *participation* qu'on pourrait qualifier de *partenariale* offre de nouvelles opportunités d'apprentissage multiples, de négociations pour mobiliser des ressources, influencer des décisions, faire le contrôle de l'action publique.

## Nouveaux enjeux et nouveaux défis de la participation

### Participation organisée, participation cachée

Quelques décennies de recherches et d'évaluation de projet par les sciences sociales ont permis d'écorner le mythe de la « communauté » homogène dans ses ressources, ses stratégies et ses aptitudes à se saisir des opportunités liées aux projet.

---

<sup>2</sup> Participation via différents comités ou différentes associations

De plus, les pratiques des acteurs constituent bien des formes de participation, mais souvent assez loin de celles souhaitées, calibrées et anticipées par les projets. Dans leurs pratiques les approches « participatives » mettent rarement en évidence les conflits d'intérêt internes et externes liés à une intervention, et l'arrière-plan d'exclusion sociale et de marginalisation sur lequel elles se déroulent.

### **De la participation locale à la participation à la vie publique –**

Les nouvelles formes de participation permettent à des regroupements de se positionner sur des questions qui ne sont plus cantonnées au niveau des villages mais vont au contraire porter un regard critique sur des processus d'élaboration des politiques et actions publiques nationales (par exemple le suivi des politiques et stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté - DSCR) ou communales (émergence de structures de participation citoyenne via divers comités de suivi des actions communales, de suivi des décisions et de la mise en œuvre des budgets municipaux), ou encore sectorielles (participation des fédérations des Organisations Paysannes aux prises de décision). Ces évolutions laissent penser que ces participations pourraient contribuer au débat démocratique, à l'émergence et à la manifestation réelle d'un espace public à ces différents niveaux.

Néanmoins cette nouvelle réalité génère de nouvelles questions : Comment évaluer ce que produisent ces différents types de participation tant sur la vie des communautés, sur les trajectoires existentielles de ceux qui militent dans ces divers creusets, sur les politiques qui sont supposées être co-produites ou sur

l'émergence d'une « culture du compte-rendu » ? Quel intérêt peut revêtir une implication des gens sans *in fine* que leur pouvoir, leurs capacités de résilience et leur autonomie ne soit renforcés ? A quoi sert une participation si elle ne n'inscrit pas dans des processus d'apprentissage qui renforceront et compléteront les capacités initiales, faciliteront l'insertion dans des réseaux multifonctionnels ?

Mais en même temps, l'institutionnalisation de cadres de débat et de délibération sur des choses publiques peut bien avoir des effets inattendus, au-delà même des visées instrumentales que pouvaient avoir ceux qui promouvaient ces dispositifs. C'est une des questions que pose Lavigne Delville (2011) quand il s'interroge sur ce qu'il y a de « nouveau dans la participation »

De nouvelles questions se posent avec ce passage d'une participation directe en réponse à des enjeux locaux à une participation parfois indirecte et en réponse à des enjeux de niveau supérieur qui sont liés à la co-production des biens collectifs, aux décisions collectives concernant cette co-production, au plaidoyer et au compte-rendu sur ces décisions. Comment analyser les questions de la légitimité de ceux qui participent cette fois au nom des autres, comment évaluer les formes, résultats et effets de la participation et en fonction de quels indicateurs, sachant que le plus souvent les indicateurs sont issus des projets en fonction de leur stratégie d'intervention et de la théorie du changement sous-tendant l'intervention et non de la conception du succès des concernés directs ?

## Messages clef

- Plusieurs qu'une ambition à visées utilitaristes ou émancipatoires, la participation est une réalité. Mais elle peut prendre des formes inattendues et parfois assez loin de celles anticipées et souhaitées par les intervenants.
- Les approches participatives ne sont plus seulement promues au niveau communautaire. Dès lors que l'Etat est réinvesti d'autorité et de ressources au niveau communal et central d'une part, qu'au sein des « communautés » des organisations se structurent selon des intérêts particuliers, de nouvelles approches participatives « partenariales » émergent.
- Dès lors les cadres normatifs de classification de la participation ne sont utiles que s'ils s'accompagnent d'observations fines des formes que prennent ces pratiques de la « participation ».
- Les intervenants au-delà d'une participation instrumentale ont développé des pratiques d'implication des bénéficiaires à diverses étapes des cycles de projet qui méritent suivi et évaluation.

## Quelques références

- Arnstein SR (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners* 35(4): 216–224.
- Chambers R (1983) *Rural development: Putting the last first*. Harlow, UK: Longman.
- Chambers R (1990) *Développement rural. La pauvreté cachée*. KARTHALA-CTA, Paris, 374 p.
- Chauveau J-P (1994) Participation paysanne et populisme bureaucratique. APAD-IUED-Karthala. In: *Jacob, JP, Lavigne-Delville, P.(dir.). Les Organisations paysannes en Afrique, organisations et dynamiques*, Paris, pp. 25–60.
- Chauveau JP, Lebas P and Lavigne Delville P (1997) La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest. *Bulletin FAO 'Participation populaire'* (11).
- Chauveau JP, Lavigne Delville P (2013) « Développement participatif », in *CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/es/dico/developpement-participatif>
- Lavigne Delville P (2011) Du nouveau dans la 'participation' au développement. *Impératif délibératif, populisme bureaucratique et participation cachée.[Back to 'participation' in development]*: 160–87.

Long N (1992) From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development'. In: *Long N et Long A. Battlefields of Knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. London and New York: Routledge.

Meister A (1969) Participation, animation et développement: à partir d'une étude rurale en Argentine. *Anthropos*.

Meister A (1977) *La Participation pour le Développement*. Paris: Les Editions Ouvrières.

Pretty J (1995) The many interpretations of participation. *Focus* 16(4): 4–5.

Schumacher EF (1973) *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. London, UK: Blond & Briggs Ltd.

Sellamna N-E, Mathieu M and Delville PL (2000) *Les enquêtes participatives en débat: ambition, pratiques et enjeux*. KARTHALA Editions.

## Pour citer cette note

Gbenahou H (2015) *La participation dans les projets de développement*. Note Théorique FORADYN, Abomey-Calavi, Bénin: LADyD, 8 p. Available from: [http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn\\_note\\_theorique\\_participation\\_GbenahouH.pdf](http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn_note_theorique_participation_GbenahouH.pdf) (accessed 31 August 2015).