

Programme des Zones Arides

DOSSIER

**PARTICIPATION POPULAIRE AU
DEVELOPPEMENT**

Secretariat executif

**Comite permanent Inter-Etats de
Lutte Contre la Secheresse dans le
Sahel (CILSS)
B P 7049, Ouagadougou
Burkina Faso**

IIED

**INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT**

**Document No. 7
Juin 1989**

PARTICIPATION POPULAIRE AU DEVELOPPEMENT:

QUELQUES REFLEXIONS A PARTIR D'EXEMPLES DE PROJET REALISES AU CAP VERT, AU NIGER, EN GAMBIE ET AU TCHAD

Par le Secrétariat exécutif
du Comité permanent interétats de lutte
contre la sécheresse dans le Sahel
BP 7049
Ouagadougou, Burkina Faso

Participation des populations". Plus qu'un mot d'ordre, la notion est devenue code. Et pourtant que de significations elle recouvre!

Sous la plume des décideurs politiques, la participation populaire au développement - ci-après, simplement, la participation - apparaît d'abord comme un objectif stratégique. Garantie de la démocratie nationale révolutionnaire et de "l'unité nationale" dans tel pays, la participation est considérée dans tel autre comme "équivalent à la démocratie politique".

Ces deux citations extraites des rapports du Cap Vert et du Niger auraient pu trouver leur équivalent en Gambie ou au Tchad tant est abondante la littérature officielle sur le sujet.

D'un bout à l'autre du Sahel, même si le propos - ou le projet politique - n'est pas toujours explicite, "le rôle prépondérant des populations dans la conduite et la réussite du développement économique" fait partie désormais des convictions fortes.

Objectif stratégique, la participation est aussi un complexe "institutions et de méthodes d'approche. Système de planification, organisation administrative, système politique, mécanismes d'approbation des projets, système d'encadrement au développement, système de formation, etc. sont de ces in-

stitutions et méthodes qui vont, sur le fond commun de l'hymne participationniste, structurer les paysages de façon différenciée.

D'un point à un autre, les organismes d'administration du pouvoir local vont se différencier, les organisations politiques aussi. D'un pays à un autre, les organisations autonomes, formelles et informelles, vont évoluer dans des contextes institutionnels qui sont hétérogènes tout comme le sont les activités civiques d'intérêt national.

Du fait de l'hétérogénéité de ces différentes variables, auxquelles il faut d'ailleurs ajouter l'existence ou non et la nature des institutions d'appui à la participation, du fait des combinaisons spécifiques qui se forment entre elles, la participation va revêtir des formes et avoir un contenu distinct. Alors, quand on parle de participation au Sahel, de quoi parle-t-on?

Trois types de participation sont généralement identifiés:

- Une participation formelle: il s'agit d'une participation à une action pour exécuter un ordre reçu afin d'éviter une sanction. Cette participation faite sous une contrainte a généralement des seuils de résistance et n'a pratiquement pas d'avocats officiels.
- Une participation par imitation: ce genre de participation qui inspirait les théories de la "tache d'huile" en matière d'encadrement rural connaît bien souvent des seuils de lassitude. Mais elle continue d'avoir ses partisans.
- Une participation responsable: là on se comporte en acteur volontaire et on engage sa responsabilité en toute âme et conscience. Responsabilité et liberté sont les maîtres mots de cette dernière démarche qui recueille, au plan du discours sahélien, le plus de suffrages.

Comment susciter cette participation responsable, comment l'encourager, la permettre, la consolider et finalement l'accepter? Telle était, au fond, l'interrogation à laquelle des réponses ont été cherchées dans l'expérience et la pratique d'un certain nombre de projets et activités de développement au Cap Vert, en Gambie, au Niger et au Tchad.

L'identification de ces projets, la planification des activités qu'ils comportent, l'exécution de ces activités, le suivi et l'évaluation de ces projets constituent autant de niveaux d'analyses de la problématique de la participation. À ces différents stades, les études de cas présentées dans les rapports nationaux sont riches d'enseignements; elles révèlent quelques constantes qui constituent la toile de fond de la problématique. Ce sont ces constantes que nous allons présenter en premier lieu. Les obstacles à la participation feront l'objet d'un second point. En troisième et

dernier point, quelques principes majeurs seront dégagés en vue de susciter une participation populaire plus significative.

1. CONSTANTES DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA PARTICIPATION

Quelles que soient les variables que l'on choisit de privilégier, quelles que soient les variantes combinatoires qu'on peut envisager, quelle que puisse être, enfin, la formation sociale spécifique qui en résulte, ne serait-ce qu'au plan du projet politique, deux constantes dominent dans l'évaluation.

1.1. La première constante, c'est que le réflexe participatif est loin d'être acquis. En dépit de l'ancienneté des références dont peuvent se réclamer les décideurs (et ces références remontent dans plusieurs pays à l'indépendance et lui sont, pour ainsi dire, consubstantielles), la participation n'est pas encore rentrée dans les moeurs des "développeurs" qui n'ont pas manqué pourtant de la couvrir d'éloges. Aujourd'hui encore, dans nombre de projets, cette participation apparaît comme limitée dans son impact. Et doublement limitée!

Une première limite se lit dans son degré d'effectivité par rapport aux différents cycles du projet évoqués tantôt.

Sur les 18 projets étudiés dans les quatre pays couverts par l'étude, la phase d'identification du projet n'a pas, pour ainsi dire, impliqué les populations.

Seuls trois des 18 projets échappent à la règle. Ils ne font que confirmer la règle selon laquelle cette étape, essentielle dans la vie d'un projet, surtout lorsque ce dernier envisage, à terme, le transfert des responsabilités aux populations, est encore l'affaire, sinon l'apanage, des techniciens marqués par une rationalité qui n'a pas forcément d'ancrage dans la réalité sociale où va s'insérer le projet.

Les mêmes remarques valent pour la phase de suivi-évaluation. A cette nuance près - mais qui est de taille - que le nombre de projets qui franchissent la barre est encore moindre puisqu'il n'y a qu'un sur 18 qui implique, au niveau du suivi-évaluation, les populations.

Il n'y a donc plus qu'au niveau de la phase d'exécution du projet - phase intermédiaire - que la participation des populations est sollicitée. A ce niveau, rares sont les projets (5 sur 18) qui ne se soient évertués à faire appel, d'une manière ou d'une autre, à une contribution des populations qu'ils étaient censés servir. Le rapport est quasi-inverse de ce qu'il est pour la phase d'identification.

Il y a donc comme qui dirait une possibilité de "compartmentaliser" la participation, de la "saucissonner" et d'en

consommer des tranches variables selon le cycle du projet considéré. Une telle conception laisse à l'évidence, et pour rester dans la métaphore culinaire, sur sa faim.

1.2. La désillusion qui en résulte est d'autant plus grande qu'au niveau de l'exécution, la participation est encore traitée bien souvent sous un aspect purement utilitaire, c'est-à-dire comme un fluide devant permettre au projet d'absorber assez d'inputs pour réaliser les performances physiques attendues. Dans cette approche, les apports de la population ne sont appréhendés et ne peuvent donc être valorisés qu'en termes limités de facteurs de production et comptabilisés comme tels.

Rarement - en tout cas jamais dans les projets évalués dans les rapports nationaux - cette contribution est-elle appréhendée et valorisée en termes de capacités organisationnelles ou d'acquis technologiques. Il y a, du fait de cette double limite, un rétrécissement des dimensions de la participation à la sphère de la valeur d'usage, à son caractère alimentaire.

Certes, ces deux dimensions ne sauraient être oubliées lorsqu'on traite de la participation dans le contexte sahélien. L'on ne peut ici, en effet, parler de participation sans penser qu'elle est un moyen de valorisation des ressources de tous ordres que vont générer, dans leur exécution, les projets.

C'est également un fait d'évidence qu'on ne peut pas ignorer que le travail humain et le capital financier qui en est issu (et qui est présent dans les campagnes sahéliennes même si c'est seulement à un faible niveau) peuvent être mis à contribution pour maximiser les résultats attendus des projets.

Il reste néanmoins que ces vérités élémentaires ne sont que des demi-vérités si elles procèdent d'une réduction de la sphère de la participation à sa seule dimension économique, si la dimension politique de cette notion n'est pas prise en compte. Dans ce cas, il s'agit, répétons-le, de demi-vérités et l'on sait, depuis fort longtemps déjà, que deux demi-vérités n'ont jamais constitué une vérité.

Il n'est pas étonnant dès lors que les consultants nationaux de l'étude sur la participation soient parvenus à un bilan mitigé de la réalité de la participation populaire dans les projets qu'ils ont examinés. Il n'est pas étonnant non plus qu'ils se soient attachés à cerner les obstacles à une véritable participation.

2. OBSTACLES À LA PARTICIPATION AUX PROJETS ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

Le tableau qu'on peut dresser des obstacles à la participation est impressionnant. Si l'on se réfère aux quatre rap-

ports nationaux, il n'y a pas, sur ce chapitre, moins de trente variables à prendre en considération. On peut les regrouper cependant, pour les besoins de l'analyse, en trois grandes catégories selon qu'elles ont pour origine les populations elles-mêmes, l'appareil politico-administratif ou les bailleurs de fonds.

2.1 Obstacles liés à la situation des populations

Par suite de leur intégration dans l'économie mondiale dominée par la loi du profit capitaliste, les sociétés sahéliennes ont connu récemment des bouleversements profonds qui touchent leurs structures productives mais également les données socio-culturelles qui conditionnent dans une certaine mesure leurs aptitudes à participer aux projets et activités de développement. Parmi les conséquences les plus graves de ces bouleversements, l'on peut citer:

• La paupérisation relative de larges fractions du monde rural. La monétarisation de l'économie, qui a accompagné le processus de développement lorsqu'elle n'en a pas été le contenu exclusif, s'est traduite par un accroissement des disparités entre milieu urbain et rural et au sein du monde rural lui-même. Ainsi, de producteurs autonomes qui étaient insérés dans des économies d'auto-subsistance, certains ruraux sont devenus objectivement des salariés agricoles dont le travail enrichit d'autres producteurs mieux intégrés dans la sphère de la production marchande. Des intérêts divergents apparaissent dès lors dans le procès de production comme de reproduction sociale, qui rendent inopérantes les solidarités traditionnelles en les vidant de toute leur substance.

C'est en fonction de ces intérêts que la participation aux projets et activités de développement va être plus ou moins effective. Il se trouve que nombre de projets ne peuvent intéresser, de façon explicite ou implicite dans leurs objectifs, qu'une infime minorité des producteurs ruraux.

Le cas des groupements de Mandoul (Tchad) est exemplaire à cet égard: selon les auteurs du rapport "les critères posés pour l'adhésion au groupement ont abouti à une sélection par l'argent... C'est la somme de 10 000 F CFA que doit verser le paysan au moment de son adhésion. Si on observe le revenu monétaire du paysan du Mandoul, on constate que c'est l'équivalent de toute sa production cotonnière annuelle qu'il doit verser au groupement... Ceux qui peuvent donc sans grand problème adhérer aux groupements sont donc les paysans disposant de revenus fixes (anciens combattants avec leurs pensions) et ceux qui ont de grandes exploitations. Le reste ne peut s'en sortir qu'en ayant recours à l'emprunt ou en sollicitant quelque parent salarié en ville. Le groupement est ainsi apparu non pas comme l'union des paysans les plus dynamiques mais celle des exploitants les plus fortunés".

• L'émergence ou le développement d'une mentalité d'assisté: d'inspiration plus ou moins jacobine et bonapartiste, les États sahéliens ont cru qu'il était de leur rôle d'encadrer les populations et de leur fournir certains services. Il se trouve que cette fourniture de services

s'est faite souvent sur le mode de la gratuité et a revêtu encore plus souvent des formes d'aides individuelles notamment dans les situations de crise alimentaire. Dans ces derniers cas, la distribution gratuite d'aides alimentaires mobilisées auprès de la communauté internationale et les systèmes d'avance sur récolte ont été les vecteurs privilégiés du développement de cette mentalité d'assisté contre laquelle les pouvoirs publics tentent maintenant de réagir, mais avec peu de succès jusqu'ici tant est ancrée chez beaucoup la conviction que c'est à l'Etat de résoudre les problèmes.

. L'entropie, au sens de régression psychologique, de nombreux groupes humains perturbés dans leurs mode de production et leur culture par les effets d'une sécheresse persistante ne devrait pas non plus être perdu de vue. Comme le dit un chant bororo, "lorsque la dernière vache s'est effondrée et que le dernier grain est consommé, alors plus rien ne peut plus être comé avant". La profondeur de la crise est telle qu'ainsi que le dit Jacques Bugnicourt qui rapporte le chant cité 1/, "les communautés de base n'ont plus la force de tenter la reconquête des terroirs et des territoires" et qu'elles préfèrent, sinon pour elles-mêmes du moins pour leurs enfants, les illusions que procureraient des salaires malheureusement hypothétiques en milieu urbain.

. L'absence de maîtrise des outils de planification: quand bien même les groupes défavorisés auraient la volonté et la force de se réapproprier le contrôle de leurs terres, quand bien même ils auraient la même volonté et la même force pour participer aux activités de développement, il reste que les techniques modernes de planification et d'évaluation des projets leur sont étrangères sinon inaccessibles, parce que développées dans des langues qu'ils ne maîtrisent pas. De ce fait, le pouvoir, à ce stade de planification-évaluation, reste entier entre les mains des techniciens de l'appareil administratif qui ont l'expertise nécessaire pour ce genre d'exercices.

. Enfin, il faut signaler les difficultés qu'il y a à vouloir étendre les formes traditionnelles de participation (classes d'âges, associations coutumières) à des domaines restés jusqu'ici hors de leur champ.

2.2. Obstacles liés à l'organisation administrative et socio-politique

Ceux-là sont nombreux et constituent peut-être, en fait, les principaux qui expliquent la persistance du discours sur la participation, mais aussi la persistance de sa non-effectivité dans les projets et activités initiés ou encadrés par l'appareil étatique. Dans ces projets, tout, dans les structures, la planification, les technologies utilisées, les ressources humaines, le système de communication, tout semble s'opposer à une vraie participation des populations qui devraient en être les "bénéficiaires" dans le langage céleste de l'Etat-Providence.

1/ En exergue d son étude intitulée Un peuple privé de son environnement (Dakar: ENDA, 1975).

On l'a déjà dit: d'un pays à un autre l'hymne à la participation se module. Mais au déjà des intonations et des fréquences sur lesquelles il se joue, l'analyse des projets révèle, à ces différents niveaux, un certain nombre de traits communs qui constituent des obstacles sérieux à une participation populaire.

2.2.1. Au niveau structurel, les services chargés de promouvoir la participation opèrent le plus souvent sur un terrain administratif qui est fuyant.

Un exemple, frappant mais loin d'être unique, nous est fourni par le projet Jahally Patcharr en Gambie. Dans ce projet, de 17,3 millions de dollars financé par le FIDA, les Pays-Bas, la BAD, l'Allemagne, le PAM et la Gambie, les fonctions de coordination, d'exécution et de suivi étaient confiées à rien de moins que six structures dont trois devaient relever des populations.

Ces trois dernières consistaient en un Farmer's Rice Society Committee (FRSC); Women's Rice Growers Committee (WRGC) et un Village-based Management Committee (VMC), tous organes conçus pour faciliter la participation des intéressés à la conduite du projet et à la maîtrise des problèmes techniques et organisationnels qu'il rencontrerait.

Mais de cette prolifération d'organes et de comités aux rôles et fonctions peu clairement définis devait naître une situation de "confusion, d'inertie", terrain fertile, on le sait, aux problèmes de "coordination" que l'on rencontre partout ailleurs et qui sont d'autant plus délicats à manier que derrière eux, bien souvent, se profile une compétition le groupes sociaux dont les intérêts divergent. On multiplie ainsi des organes "superflus", pour reprendre un terme utilisé à propos du projet Jahally Patcharr, dont "les rôles et fonctions viennent en duplication de ceux des organes coopératifs dans la zone du projet".

Ainsi, au lieu d'être l'instrument d'une dynamique unitaire, le vecteur d'une synergie des efforts, les projets et autres services de promotion de la participation en arrivent à être, au plan structurel, des organes difformes, désarticulés et désaxés par rapport à la réalité sociale qui les entoure.

La cause de cet état de fait est peut-être à chercher dans la rigidité des projets mais aussi sans doute dans le vieux schéma administratif légué par la colonisation aux Etats jacobins. Cette rigidité des projets, on en subit l'épreuve dès le stade élémentaire de l'expression des besoins.

Ainsi, les auteurs du rapport Cap Vert ont établi à propos du projet d'Achada Baleia un tableau comparatif d'une part les besoins éprouvés par les populations selon qu'ils

étaient satisfaits en partie ou non par le projet, de l'autre les réalisations du projet ne correspondant pas à des besoins exprimés par les populations. Le tableau est éloquent: sur 33 besoins exprimés, 5 sont satisfaits totalement par le projet, 6 le sont en partie et 21 n'ont pas été pris en compte.

Cela touche à l'essence même du projet: il s'agit d'une intervention exogène qui, en terme social, délimite les préoccupations sans être capable d'harmoniser ni d'intégrer les priorités locales aux priorités nationales. Dans le cas d'Achada Saleia, nous dit le document, les "objectifs du projet ont été définis selon la perception qu'avaient les cadres du MDR des besoins de la populations". C'est là en effet pervers mais souvent rencontré dans la conception "in vitro" des opérations de développement qui oublient les réalités socio-culturelles du milieu et s'avèrent incapable d'être à l'écoute des populations ainsi que le confirme, à quelques milliers de kilomètres de là, l'expérience de la SODELAC (Société de Développement du Lac Tchad).

Cette ignorance du milieu humain fait que les structures de participation sont souvent artificielles et relèvent de choix à priori, exogènes au milieu, de formules qu'on essaie d'appliquer schématiquement, de façon mimétique, là où il eût fallu élaborer, de façon endogène et concertée, des modèles participatifs adaptés au contexte socio-culturel.

2.2.2. Si l'on observe les technologies utilisées dans nombre de projets, et la façon dont ces technologies sont introduites, on ne peut manquer d'être également frappé par la rigidité de la démarche.

Là encore, le Tchad fournit un exemple. En effet, dans le cadre du projet d'aménagement et de mise en valeur intensive des polders, la SODELAC, nous dit le rapport, "a brûlé toutes les étapes d'une modernisation agricole: on passe de la houe locale (daba) à la motorisation et du chadouf traditionnel au système californien d'irrigation. Ainsi, en dehors de quelques travaux effectués encore par le paysan, la plupart des travaux sont mécanisés, laissant le paysan en dehors de la vie du projet qu'il est appelé à prendre en charge plus tard".

2.2.3. Les ressources humaines mises à la disposition des projets constituent un troisième niveau où l'on peut repérer les obstacles à la participation.

Dans nombre de projets, l'encadrement comporte deux types de personnel: un personnel plus ou moins politique recruté dans les structures du Parti ou de ce qui en tient lieu d'une part, un personnel technique plus ou moins bien formé par les systèmes éducatifs en place, d'autre part.

Si le personnel du premier type adopte souvent un comportement paternaliste, le personnel du second type tend, quant à lui, à adopter un comportement autoritaire, ce qui est tout à fait compréhensible quand on connaît l'orientation anti-participative des systèmes éducatifs en vigueur dans les pays du Sahel.

Aucun de ces deux types de personnel, et des comportements qui leur sont associés, n'est à même de favoriser la participation, c'est-à-dire la prise en charge par les populations de leurs problèmes propres. Bien au contraire, ces types de personnel ne peuvent que prolonger ou même renforcer, au niveau de la vulgarisation ou de l'animation, la rigidité déjà signalée au niveau des structures.

2.2.4. Mais l'obstacle principal est peut-être ailleurs: dans l'ambiguïté même de la notion de participation.

En définitive, la participation implique un choix politique extrêmement complexe en même temps que fondamental. Elle soulève des questions que les hommes politiques et les planificateurs ont du mal à aborder franchement: qui effectue les choix? Comment les choix sont-ils mis en oeuvre? La participation est-elle un moyen ou une fin, c'est-à-dire est-elle intégrante du style de développement que l'on veut promouvoir?

C'est parce que de telles questions ne trouvent pas toujours des réponses adéquates que, du point de vue de nombreux spécialistes, la véritable participation, celle qui influence le contenu même du développement, qui promeut de nouvelles approches aux problèmes, et qui en même temps garantit le droit des participants à une part des fruits du développement, reste une aspiration difficile à matérialiser.

La difficulté est d'autant plus grande que nombreux sont les cas où les objectifs de l'Etat et ceux des communautés de base sont contradictoires. Les difficultés rencontrées par les mouvements d'"animation" au Niger et au Tchad sont, à cet égard, riches d'enseignement. Malgré la volonté affichée de leurs promoteurs de faire du "villageois", intégré à son milieu, l'élément déterminant de toute politique de développement, malgré la rupture même avec les anciennes méthodes de diffusion du progrès technique à travers des "leaders paysans" ou des "paysans pilotes", l'"animation" dans ces deux pays s'est heurtée à des obstacles socio-économiques et socio-politiques qui auront eu raison d'elle en très peu de temps.

Les obstacles socio-économiques venaient de ce qu'il y avait contradiction entre les objectifs de l'Etat (augmenter les productions de rente) et les objectifs des paysans (augmenter les cultures vivrières); contradiction également entre

l'animation qui cherchait à responsabiliser le paysan en libérant son discours et les services de vulgarisation qui, rivaux à des objectifs agro-économiques précis, voulaient voir les paysans mettre en oeuvre des techniques très strictes.

Quant aux obstacles socio-politiques, ils résultaient de la contradiction entre les revendications paysannes et les réactions autoritaires d'un système administratif qui ne changeait pas de méthodes.

Dans les deux pays cités, devant le risque politique que pouvait comporter la tentative de libération du discours paysan (objectif avoué de l'animation rurale), les autorités ont préféré jouer la prudence en mettant purement et simplement un terme à l'expérience.

Enfin, significatif est le fait que la question foncière n'est traitée nulle part de façon à garantir une sécurité aux communautés de base mais plutôt comme moyen pour l'Etat d'assurer sa prééminence.

Tout se passe comme si "le pouvoir aux communautés de base", passé l'instant du slogan, n'inspire au sein du personnel étatique qu'inquiétude foncière et érection de garde-fous institutionnels d'autant plus nombreux qu'ils sont par ailleurs à usage externe, c'est-à-dire destinés à satisfaire les exigences, apaiser les craintes de ceux sans qui ce personnel étatique n'existerait plus ou que peu, car sans eux pas de projet dont il assure la contrepartie nationale, point de ces subventions déguisées qu'il perçoit pour compenser la faiblesse des salaires nominaux.

Les bailleurs de fonds - puisque c'est d'eux qu'il s'agit - pèsent d'un poids d'autant lourd que les ressources financières sont limitées. Ils constituent, en tant qu'ensemble, le troisième niveau en termes d'obstacles à une participation populaire au développement.

2.3. Obstacles liés aux bailleurs de fonds

Même si certaines expériences réussies incitent à recevoir avec quelque réserve la longue complainte des techniciens locaux à l'encontre des bailleurs de fonds, la responsabilité de ces derniers reste grande dans les échecs de nombreux projets qui visaient à susciter une participation populaire. La conception "in vitro" des opérations, la rigidité de l'encadrement, la lourdeur des structures, la lenteur de circulation de l'information, la brutalité dans l'introduction de certaines technologies sophistiquées, il n'est rien de ce qu'on stigmatise habituellement, y compris la mentalité d'assisté du personnel étatique et des populations, qui ne soit en partie le fait des bailleurs de fonds.

Leur pouvoir vient, bien sûr, des investissements qu'ils réalisent mais il est loin de se limiter à la seule sphère de la gestion financière. En fait, dépositaires d'une certaine culture, ces bailleurs de fonds poursuivent des intérêts idéologiques, économiques ou politiques qui les conduisent à s'ingérer dans les prises de décision d'ordre structurel, parfois au mépris des orientations ou des procédures édictées par l'Etat, souvent au mépris des communautés de base si éloignées des bureaux où se joue leur sort.

La logique qui anime ces bailleurs de fonds est par essence technocratique et productiviste, c'est-à-dire que les considérations déterminantes dans l'identification et l'exécution du projet sont des considérations techniques. Les études de préfactibilité, de faisabilité, l'évaluation du taux de rentabilité interne qui sont associées à chaque projet accroissent les effets pervers d'une approche déjà biaisée parce que pas assez attentive à l'environnement socio-économique ou socio-culturel.

3. QUE FAIRE?

Si l'on ne se range pas à l'avis d'un A. Meister pour qui "développement communautaire, animation rurale et peut-être toute approche participationniste sont des techniques lentes et, en référence à l'autonomie de la personne et au processus démocratique, des techniques molles", alors se pose la question non plus du "pourquoi la participation", mais de "comment susciter la participation".

La condition première, c'est de prendre la réalité sociale, historiquement constituée, comme point de départ tant il est vrai qu'une politique et une pratique de participation authentique ne peuvent se concevoir hors d'une réalité concrète. C'est en référence à cette réalité qu'il convient d'apprécier la problématique de la participation en mesurant ce qui, dans cette réalité sociale, la favorise ou l'exclut. Ce n'est que de cette façon qu'il sera possible de tirer les conséquences concrètes, dans un contexte donné, d'un certain nombre de références de portée générale et de principes qui vont être à présent exposés pour conclure ces remarques.

3.1. La participation et ses formes institutionnelles sont dépendantes des choix politiques effectués en relation avec des projets de société.

Or les projets politiques restent souvent flous, d'où les ambiguïtés qui pèsent sur le concept de la participation. Il y a urgence à lever ces ambiguïtés et à définir avec la plus grande précision l'objectif, le contenu et les formes que l'on entend donner à la participation.

Ainsi que l'écrivait R. Colin dans un rapport publié par l'UNESCO en 1979: "On doit pouvoir se situer à un point

quelconque de ce grand éventail déployé entre la participation passive, intégrant la conduite du sujet dans un système déterminé hors de son choix et, tout à l'autre bout, la participation active à un système construit par le sujet en fonction de ses propres choix, cette dernière formule recouvrant l'auto-gestion".

Si l'on opte véritablement pour une participation responsable telle que nous l'avons caractérisée au début de cette note, la participation devient non seulement un moyen d'accroître les performances du processus de développement mais une finalité, et à ce titre elle devrait être reconnue et traitée comme faisant partie des "besoins humains essentiels", tout comme l'éducation, la santé ou le logement.

Même si le pari est difficile, des progrès sont possibles sur cette voie.

3.2. La participation est tributaire des modèles socio-culturels vécus par les participants.

Il n'y a pas de participation hors de la culture. Et c'est précisément parce que les cultures négro-africaines sont d'essence communautaire que l'on imaginait il y quelques années que la bataille de la participation serait relativement aisée à gagner en Afrique. Il n'en a rien été parce que si, effectivement, certaines valeurs des sociétés traditionnelles peuvent servir de levain à la participation, d'autres vont à l'opposé de toute participation authentique.

En tout état de cause, la problématique de la participation évolue comme évolue la culture d'une part, d'autre part il n'y a pas de participation sans conscience de l'identité culturelle qui implique appartenance à un groupe déterminé. C'est d'ailleurs faute d'avoir su prendre en considération l'identité culturelle, qui s'exprime à travers des différences, que nombre de projets qui prétendaient promouvoir la participation populaire ont connu les déboires que l'on sait.

3.3. La participation ne peut se concevoir que dans une vision dynamique du système institutionnel

Dans une large mesure, la participation est antinomique aux appareils. Ces derniers, même lorsqu'ils ont pour finalité de stimuler la participation, secrètent des hommes d'appareil qui ont des intérêts de "corps", sinon de classe, qui peuvent évoluer jusqu'à devenir antagoniques à ceux des populations qu'ils sont censés servir. Mais ces hommes d'appareil - l'encadrement - détiennent, de par leur position, le pouvoir. La dislocation des appareils constitue dès lors bien souvent un préalable pour infléchir la dynamique sociale dans le sens de la participation.

Des efforts sont faits çà et là pour y arriver, pour soumettre davantage l'encadrement au contrôle social: la défonctionnarisation du personnel des sociétés d'intervention au Niger, leur suppression progressive mais réelle au Sénégal, constituent des exemples dans ce sens. Mais il faut bien dire que cela ne va pas sans résistance ni grincement de dents car la professionnalisation du pouvoir est une réalité bien ancrée dans le registre des habitudes et comportements sociaux légués par l'administration coloniale.

Faire sauter la chappe qui inhibe les initiatives des communautés de base ne suffit pas toutefois. Ce préalable du désengagement de l'Etat, pour ne pas être ou apparaître comme retrait et démission, doit s'accompagner d'une mise à la disposition des populations des éléments de jugement et des compétences minimales pour pouvoir intervenir dans les décisions à prendre: on retrouve là le problème, à proprement parler crucial, de l'information et de la formation sur lequel on a tant parlé mais sur lequel beaucoup reste à faire comme le prouvent nombre de projets passés en revue qui ont échoué faute de disposer d'un contrepoint informationnel et éducatif approprié. C'est maintenant une vérité d'expérience que la vraie participation, celle qui se traduit par la mise en place d'un véritable système de "partenariat", naîtra du partage du pouvoir mais aussi de l'information, partager l'information étant souvent partager le pouvoir.

3.4. La participation implique que l'on prenne véritablement en compte les besoins exprimés par les communautés de base et que l'on révisse profondément le statut et le contenu de l'économique ainsi que les méthodes de planification.

On ne peut vouloir dans le même temps une chose et son contraire. Mettre à l'épreuve de critères productivistes des institutions orientées vers la participation, c'est au départ détruire le système de participation. Le mythe de la productivité comme valeur et référence supérieure constitue bien souvent un leurre sinon un danger; et ce ne sont pas les projets passés en revue dans les rapports nationaux et bâtis selon cette logique productiviste qui apporteront la preuve du contraire.

Certes, il n'est pas facile de rejeter le mythe ni d'échapper dans les projets à la logique productiviste; les exigences des bailleurs de fonds, qui adhèrent à cette logique, se font plus nombreuses, tandis que les ressources financières internes sont limitées.

Mais ne pas rejeter le mythe, n'est-ce pas, à bien considérer les choses, compromettre l'avenir? On rejoint, là encore, un problème de choix de société. Choix, évidemment, éminemment politique.

Ce papier est le texte présenté au symposium sur la participation populaire au développement, organisé par le Conseil national du développement, Niamey Niger, tenu le 8 au 13 juin, 1987. Il était publié dans l'IFDA Dossier no.62, nov/dec 1987.