

**Où va la participation?
Expériences de
l'Afrique de l'Ouest francophone**

Bara Guèye

Bara Guèye est le coordinateur du Programme MARP Sahel qui s'inscrit dans le cadre du Programme Zones Arides de l'IIED. Economiste de formation, il s'est plus particulièrement intéressé, ces dix dernières années, aux approches et méthodes participatives en vue de promouvoir le développement communautaire. Pour de plus amples informations, veuillez contacter le Programme MARP Sahel : BP 5579 Dakar, Sénégal. Tel : + 221 824.44.17. Fax : + 221 824.44.13. Courriel: iiedsen@telecomplus.sn

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
LE DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF EN AFRIQUE FRANCOPHONE	4
QUELQUES ACQUIS ET PROBLEMES LIES A L'APPLICATION DU PROCESSUS PARTICIPATIF	8
Quelques acquis du développement participatif en Afrique francophone	8
Participation et analyse sociale	9
DEFIS ACTUELS DU DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF EN AFRIQUE FRANCOPHONE	12
Le défi de l'institutionnalisation	12
Le défi lié à l'application à grande échelle	18
Le défi de l'articulation entre décentralisation, gouvernance locale et développement participatif	22
Le défi de la formation et du développement des capacités	24
Le défi du développement participatif et l'initiative privée	29
Le défi du suivi évaluation participatif et de l'impact de la participation	30
CONCLUSION	31
BIBLIOGRAPHIE	32

INTRODUCTION

L'émergence de l'approche dite participative au Sahel, à la fin des années 1970, découle du constat des limites des stratégies de développement local adoptées au cours des deux premières décennies ayant suivi les indépendances des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone. Ces stratégies étaient bâties autour de la conception selon laquelle, c'est l'Etat qui, à partir d'un modèle préconçu, doit définir les orientations et décider des actions les plus appropriées de même que la manière dont ces actions devraient être menées. Une telle approche, centralisée et verticale, ne laissait aucune place à une participation des populations aux processus de prise de décisions. Au contraire, l'Etat s'est positionné comme étant en mesure de définir lui-même les besoins des populations et de décider des actions nécessaires pour les satisfaire. Une telle conception avait naturellement contribué à modeler la mentalité et les attitudes des populations et des techniciens chargés de mettre en place les politiques de développement. D'une part les techniciens ont longtemps agi en fonction d'un modèle conventionnel de transfert de technologie dans lequel, ils se posent en pourvoyeurs de connaissances aux populations (Scoones in Guèye; 1999). D'autre part, les populations, à force de voir leur cadre de référence et leurs savoirs et savoir-faire étouffés, ont fini par adopter quelquefois une attitude d'auto-dévalorisation qui s'est traduite par ce qu'il était convenu d'appeler « une mentalité d'assistés ». Celle-ci consistait essentiellement à se tourner de plus en plus vers l'extérieur pour la résolution des problèmes locaux.

Les résultats de telles stratégies ne se sont pas fait attendre et on s'est vite rendu compte que les moyens considérables investis dans des programmes de développement n'ont pas produit d'impacts importants. Les technologies produites étaient souvent en inadéquation avec les besoins des populations et les normes culturelles locales ; certains problèmes que ces programmes étaient supposés résoudre se sont aggravés. Face à une telle situation, il apparut la nécessité de reconsidérer la manière dont les programmes de développement étaient conçus afin de tenir de plus en plus compte des aspirations et des besoins des populations. Une telle conception a conduit progressivement à l'émergence de l'approche participative. Le postulat de base qui sous-tend l'approche participative est *«qu'une plus grande implication des populations à la définition des problèmes locaux, à l'identification des solutions et à leur mise en œuvre contribue à donner plus d'efficacité et de durabilité aux programmes qui en résultent»*.

La participation doit être conçue comme un processus actif dans lequel l'initiative est prise par la population, guidée par sa propre pensée et utilisant des moyens et processus (institutions et mécanismes) sur lesquels elle peut opérer un contrôle effectif. En conséquence, les programmes de développement doivent évoluer en réponse aux besoins et exigences spécifiques tels qu'identifiés par les populations elles-mêmes, en collaboration avec le technicien ou le chercheur (*adapté de* Tilakaratna, 1987). Par la participation, les communautés s'approprient les formes, voire les significations du processus intégral dans lequel elles sont engagées (Bryant and White, 1980). En conséquence, la participation suppose (a) prendre part à la prise de décision sur ce qui doit être fait (b) prendre part dans la mise en œuvre des programmes et des décisions en contribuant par différentes ressources ou en gérant certaines activités ou organisations spécifiques, (c) partager les bénéfices du programme et (d) prendre part aux efforts pour évaluer de tels programmes (Uphoff, in Slocum, 1998). Il s'agit surtout de donner le pouvoir à ceux qui n'en ont pas ; c'est à dire les groupes les plus vulnérables, généralement destinataires privilégiés des programmes de développement. Un tel processus suppose que les individus de même que les groupes locaux et les communautés, identifient et donnent forme à leur vie et le type de société dans laquelle ils vivent. Il signifie que les populations sont capables d'organiser et d'influencer le changement sur la base de leur accès à la connaissance, aux processus politiques et aux ressources financières, sociales et naturelles. La participation communautaire renvoie donc à un processus de dévolution du pouvoir aux groupes vulnérables et dans lequel les populations, en partenariat avec ceux qui les assistent, identifient les problèmes et les besoins et assument de façon croissante la responsabilité de la planification, la gestion, le contrôle et le suivi-évaluation des actions collectives qu'elles jugent nécessaires à leur propre développement (IPAP) La participation est donc plus un ensemble de principes, une éthique plutôt qu'un modèle. Pour avoir un impact durable, la participation doit recouvrir une vision à la fois personnelle et sur la société. La participation exige de la part des structures d'appui à apprendre à respecter et à écouter les opinions, sentiments et connaissance des ceux qui ont pendant longtemps été des cibles (Blackburn et Holland (eds),1998)

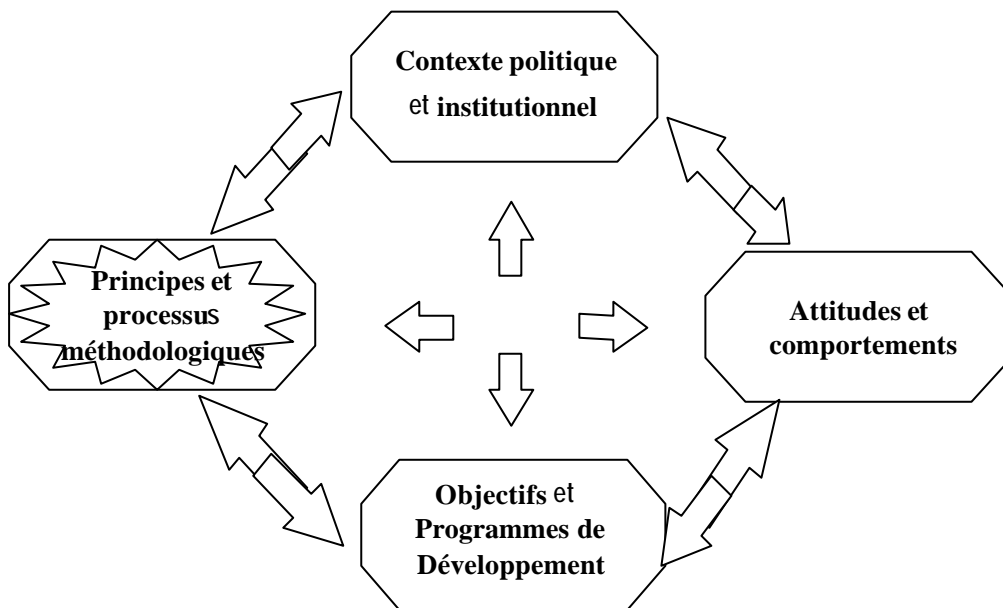
Il faut cependant souligner que les organisations appliquent différemment le concept de la participation. Comme le note Chambers (1997), il y a trois différentes façons dont le mot participation est utilisé:

1. il est utilisé comme une étiquette cosmétique appliquée à tout ce qui paraît bien. Ainsi la participation devient un fonds de commerce que certaines

organisations utilisent pour donner une certaine légitimité, en particulier auprès des bailleurs de fonds, à une approche qui en réalité ne laisse aucune place à l'expression des communautés.

2. il décrit une pratique de cooptation pour mobiliser la main d'œuvre locale et réduire les coûts. Dans une telle situation, la participation est un prétexte pour amener les populations à contribuer à la réalisation de programmes de développement dont la planification et la conception ont été décidées à leur insu. L'organisation d'appui décide du moment, des actions et des conditions de participation des populations.
3. il est utilisé pour décrire un processus consistant à donner aux populations la capacité et le pouvoir de faire leur propre analyse, diriger le processus, gagner en confiance et prendre leurs propres décisions.

Quelques Eléments Clés du processus de Développement



En conséquence, l'approche transformatrice qui sous-tend l'option participative, vise à transférer le contrôle sur les ressources et les institutions aux groupes les plus désavantagés qui en ont été exclus pendant longtemps. Il nécessite un environnement favorable de même qu'une certaine transparence dans les processus de prise de décisions (Slocum;op cit). Parler de la participation signifie donc parler du contrôle. Or contrôler suppose la capacité à créer les effets désirables ou inversement prévenir des effets indésirables. Le processus participatif diffère ainsi de celui non participatif par la manière dont le contrôle est exercé et distribué (Strauss et (ed), 1974). Quand la participation est claire, elle crée chez les gens un sentiment de vitalité et d'autodirection. Les populations commencent à penser qu'elles ont des choix, qu'elles exercent un certain contrôle et ont une certaine influence sur les événements. Elles deviennent des entités humaines dont les meilleurs attributs sont leurs idées, opinions et connaissances sur la meilleure façon de faire fonctionner l'organisation. Pour que le potentiel de pratiques participatives soit réalisé, trois conditions doivent être réunies. *D'abord*, il est nécessaire qu'il existe un contexte culturel qui reconnaît sincèrement les opportunités de la participation et l'existence d'incitations personnelles à profiter de ces opportunités. *Ensuite*, la structure de l'organisation (physique, et psychologique) doit faciliter la participation à travers la circulation de l'information, la planification, l'encouragement des transactions interpersonnelles, etc. *Enfin*, il est fondamental qu'il existe au sein des organisations chargées de promouvoir la participation, une sincérité managériale de nature à valoriser les opportunités de la participation (Hall, 1980). Une telle sincérité suppose un engagement à faciliter au sein de la structure d'appui, l'adoption de procédures mais également d'attitudes qui visent une réelle décentralisation des pouvoirs au profit des populations.

Il apparaît ainsi que le processus participatif est assez complexe et exige des changements fondamentaux dans la manière dont les différents acteurs (y compris les communautés de base) perçoivent leurs propres rôles et leurs relations avec les autres. En outre, ce processus est à l'opposé de la conception encore assez instrumentale de la participation qu'on a souvent tendance à réduire à une application mécanique de techniques et d'outils.

LE DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF EN AFRIQUE FRANCOPHONE:

L'émergence des approches participatives au milieu des années 1980 en Afrique de l'Ouest francophone, s'est fait essentiellement à partir de deux portes d'entrée. La *porte d'entrée institutionnelle* a été fournie par les programmes de gestion des ressources naturelles, en particulier ceux mis en place dans le cadre des projets forestiers. Ces derniers, après plusieurs années d'une approche en régie, commençaient à s'interroger sur l'efficacité d'une telle option. En conséquence, les projets forestiers figurent parmi les premières structures à avoir développé une approche dite participative, structurée et systématique. La *porte d'entrée méthodologique* fut l'adoption de l'approche Gestion de Terroirs comme réponse pratique aux recommandations de la conférence du CILSS¹ de Nouakchott en 1984. Cette conférence a marqué un tournant dans la mesure où elle fut une des rares occasions où des gouvernements se prononcèrent de façon aussi formelle en faveur de l'adoption d'une approche participative. Bien que peu de pays² aient, à la suite de cette conférence, pris des mesures politiques pour une adoption de la Gestion de terroirs comme approche en matière de gestion participative des ressources naturelles, les pratiques en cours tendent-elles, à combler ce manque.

Il est bon de rappeler que ce contexte spécifique d'affirmation de l'approche participative a été particulièrement favorable à l'émergence et au développement, vers la fin des années 1980 de ce qu'il est convenu d'appeler les méthodes de recherche et de planification participative, en particulier la Méthode Active de Recherche et de Planification Participative (MARP)³

¹ Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel

² Le Burkina Faso a mis en place un Programme National de Gestion des Terroirs pour affirmer son option pour cette approche sur la Gestion des ressources naturelles.

³ Il faut rappeler, que contrairement à une idée assez répandue, l'approche participative au sein des programmes de foresterie existait avant l'introduction de la MARP (équivalent francophone de Participatory Rural Appraisal). Mais le terrain était déjà assez favorable pour une bonne intégration des outils de la MARP dans la mise en œuvre de l'approche participative.

Encadré 1: La gestion des terroirs

L'approche Gestion des Terroirs implique le transfert du contrôle, de la gestion et de l'utilisation des ressources naturelles des structures étatiques vers les populations locales (Toulmin, 1994). L'objectif de la gestion des terroirs est de créer les conditions nécessaires à l'établissement de formes d'utilisation des terres qui soient durables, sans danger pour l'environnement, socialement défendables et appropriées d'un point de vue économique. Une approche décentralisée constitue le meilleur moyen de réunir ces conditions. Cette gestion de terroir a pour principes clés l'adaptation au contexte local, la flexibilité, la transparence, la participation, l'approche différenciée des groupes cibles masculins et féminins et l'interdisciplinarité dans la sélection des instruments. (Simbroek et al). Le terroir peut être défini comme une portion d'espace physique, occupée - habituellement ou selon la coutume - par les habitants d'un village (le cas échéant d'un groupe de villages) liés par des relations de solidarité, des intérêts communs et par une certaine organisation pour l'exploitation des ressources agricoles, forestières, pastorales, cynégétiques et halieutiques. La démarche de l'approche terroir a 4 caractères. Elle est participative, multisectorielle, axée sur l'évolution à long terme et orientée vers la gestion et l'aménagement du terroir (Bonfils; 1989). Le concept de gestion de terroir comporte plusieurs éléments : à savoir les techniques d'aménagement des ressources naturelles et agricoles, l'organisation et la participation des populations et le rôle des organismes de développement et des services de l'état, les conditions économiques et socioculturelles, les droits fonciers et les textes régissant l'utilisation des ressources. (Bokland, 1989). L'option GT suppose de la souplesse dans l'approche car chaque entité (quartier, groupe) a sa propre dynamique, une définition des actions techniques au fur et à mesure de l'avancement de la négociation avec les collectivités, un personnel parfaitement maître des outils d'animation/formation, susceptible d'accroître les capacités techniques et de gestion des collectivités.

Cependant le Sahel présente un certain nombre de spécificités qui dans une certaine mesure, ont eu une influence sur le développement de l'approche participative.

1. Contrairement à d'autres régions où les universités et instituts de recherche ont joué aussi un rôle assez important dans leur développement, les méthodes participatives doivent leur essor au Sahel, essentiellement aux ONG et aux projets de Gestion des Ressources Naturelles. Ceci tient au fait qu'il existait une certaine méfiance de la part des institutions de recherche et/ou d'enseignement supérieur en Afrique francophone envers ces méthodes d'origine anglo-saxonne d'autant plus que les deux systèmes de recherche sont modelés à partir de contextes organisationnels et de cultures

académiques différentes (Hussein ; 1996). Une des principales critiques formulées par les chercheurs francophones portait le pragmatisme jugé un peu trop exagéré de ces méthodes dont un des attributs du début était la rapidité. Ainsi pendant longtemps, l'application de ces méthodes par les structures d'appui sur le terrain (ONG, projets, etc.) n'a pas pu bénéficier, de la part des institutions de recherche ou d'enseignement, de la réflexion nécessaire à leur adaptation et affinement méthodologiques.

2. L'absence d'outils propres à l'approche participative appliquée à la Gestion de Terroirs, constituait une opportunité pour une bonne intégration des méthodes participatives dans l'approche participative. D'ailleurs, la Gestion des Ressources Naturelles reste encore aujourd'hui, le terrain d'application par excellence de ces méthodes en Afrique francophone (Guèye, 1999).
3. La fin des années 1980 était caractérisée par une très grande effervescence sur le plan de la réflexion autour de « l'opérationnalisation » du concept de la participation dans le développement. Dans le domaine du développement communautaire, les ONG qui ont été parmi les principales « institutions pionnières » de ce mouvement, constituaient également les plus grandes adeptes des méthodes participatives.
4. A la différence d'autres régions, il existe encore aujourd'hui un nombre très limité d'institutions spécialisées dans la recherche sur le développement participatif en général. Certaines institutions telles que l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), basé à Londres avec un bureau pour le Sahel au Sénégal et la Fondation Rurale de l'Afrique de l'Ouest (FRAO) également basée au Sénégal, ont assez tôt mis en place des programmes d'appui méthodologique au développement des méthodes participatives, mais de telles initiatives constituent encore des exemples rares et localisés⁴.
5. Le fossé linguistique a fortement réduit la possibilité, pour des institutions de la région de tirer un meilleur profit des acquis méthodologiques capitalisés dans les autres régions. La documentation en français était particulièrement réduite au moment de l'introduction de ces méthodes en Afrique francophone.

⁴ Il existe d'autres institutions tels que le Centre d'Etudes Sociales de l'Afrique de l'Ouest (CESAO), l'Institut Panafricain de Développement (IPD) basé à Ouagadougou et Douala, l'INADES Formation, ENDA Tiers Monde, etc. qui travaillent également de plus en plus sur le développement de ces méthodes.

Encadré 2 : Développement des capacités d'auto-analyse des populations

L'Institut International pour l'Environnement et le Développement a mis en place depuis 1993, un programme pour appuyer le développement des capacités dans le domaine de la recherche et la planification participative dans quatre pays du Sahel (Burkina, Mali, Niger et Sénégal). Parallèlement à l'appui au renforcement institutionnel des ONG et autres structures d'appui, des programmes visant à développer les capacités d'auto-planification des populations sont mis en place, à travers une formation adaptée à la MARP. L'objectif étant de développer les ressources humaines communautaires capables d'impulser et de faciliter une dynamique de réflexion, d'auto-analyse et de planification locale. A titre d'exemple, le Programme Sahel de l'IIED, en collaboration avec Rodale Institute (ONG basé au Sénégal) travaille avec un groupement de femmes pour développer leurs capacités dans le domaine du Suivi-Evaluation Participatif. A travers un processus d'apprentissage basé sur une adaptation des outils et techniques de visualisation de la MARP, les femmes sont parvenues à mettre en place un système de suivi simple mais performant dont les critères et indicateurs de suivi de même que le système de visualisation ont été entièrement conçus par les membres du groupement. La mise en application de ce système a été à l'origine de plusieurs mesures prises de façon autonome et visant l'amélioration de l'organisation des différentes activités au sein du groupement.

QUELQUES ACQUIS ET PROBLÈMES LIÉS À L'APPLICATION DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Quelques acquis du développement participatif en Afrique francophone :

- Un accent davantage mis sur le développement des capacités que sur le développement des infrastructures ,
- Un effort plus marqué pour une meilleure prise en compte des besoins des populations dans la définition des programmes de développement,
- Une approche de plus en plus pro-active avec un accent sur le développement durable,
- Une approche interdisciplinaire, « inter-institutionnelle » et intersectorielle du développement.

- L'adoption d'une perspective à plus long terme et programmatique à la place de l'approche par projet,
- L'émergence, certes encore faible, d'une prise de conscience de plus en plus marquée de l'importance du développement institutionnel et personnel dans le processus participatif.
- Dans certains pays, on note l'émergence d'institutions locales dotées de capacités de planification participative de plus en plus fortes et prenant une part de plus en plus active dans la prise en charge du processus de développement local.
- Certains bailleurs de fonds prennent de plus en plus en compte les exigences du processus participatif dans la planification des programmes de développement en Afrique de l'Ouest. C'est ainsi que l'horizon temporel de certains projets est passé de 4-5 ans, comme c'était habituellement le cas, à 15-20 ans ou même plus aujourd'hui. En outre, une période d'apprentissage et de planification du programme pouvant aller jusqu'à 3 ans est intégrée dans certains programmes

Participation et analyse sociale

La très forte «banalisation» à laquelle est soumise l'utilisation des méthodes dites rapides et participatives découle de la conception malheureusement répandue que le processus participatif se réduit à une application mécanique de techniques et que par conséquent, n'importe qui peut le conduire. Or le développement participatif prend place dans un contexte socioculturel régi par des normes de fonctionnement déterminées, des types de relations de pouvoir mais également par la manifestation de perceptions et d'intérêts souvent différents et parfois contradictoires. En conséquence, s'engager à prendre part dans un tel processus et le faciliter nécessite, de la part des acteurs externes à la communauté, une prise de conscience et surtout une capacité à prendre en compte dans le processus de réflexion et d'analyse, les considérations suivantes :

1. les membres des communautés ont des objectifs et des intérêts souvent différents ou divergents. La connaissance ou le savoir local qui émergent de cette situation ne sont donc pas uniformes.

2. les solutions aux problèmes ne sont pas le produit d'un consensus mais d'une négociation entre les différents groupes. En conséquence, le processus participatif, plutôt que de chercher à faire émerger des solutions toujours consensuelles aux problèmes locaux, devrait mettre en exergue la diversité des perceptions et des enjeux relatifs aux problèmes identifiés. La richesse des solutions se trouve plus dans leur diversité que dans leur uniformité.
3. le rôle des techniciens extérieurs à la communauté comme catalyseurs et facilitateurs, ne pourra être efficace que lorsque tous les acteurs considéreront le développement comme un processus transactionnel dans lequel les différents acteurs négocient les différentes décisions à prendre dans un contexte de rapports de pouvoirs et d'intérêts donnés ;
4. le processus met plus l'accent sur les acteurs, leurs interactions, relations de pouvoir que sur les méthodes (Scoones et al, 1996).

Les méthodes de recherche participatives mettent l'emphase non seulement sur l'auto-analyse par les populations locales mais également et surtout sur la capacité donnée à celles-ci de définir leurs propres objectifs, de poursuivre leurs propres priorités et de jouer un rôle central dans la prise de décisions (Guijt et al. 1995). Le développement participatif doit donc être perçu comme un processus continu de renforcement des pouvoirs des populations locales, prenant en compte les aspects organisationnels, comportementaux, les objectifs à long terme, etc.

Encadré 3 : Quelques problèmes liés au développement participatif

1. Le «fétichisme» des outils et techniques qui se traduit par:

- *La confusion d'objectifs* (Guijt et Cornwall, 1995). Dans le milieu des ONG, qui constituent les plus importantes utilisatrices, la réduction du processus de développement participatif à un simple panier d'outils reste encore assez courante.
- *La panacée*. Il existe une certaine tendance à conférer aux méthodes participatives, une capacité de résolution des problèmes qui vont au-delà de leur potentiel et possibilité.
- *L'insuffisance analytique*. La place réelle des outils visuels n'est pas toujours bien perçue ; ce qui conduit quelquefois à réduire l'essentiel du processus à l'élaboration des diagrammes.
- *Applications extractives et mercantilisme*. Le choix souvent porté sur ces méthodes traduit moins une adhésion au paradigme qui les sous-tend qu'un souci de trouver des raccourcis sur le temps de planification ou de suivi-évaluation
- *La routine, le formalisme et la standardisation*. On observe une certaine tendance à répéter de façon mécanique le même processus d'une expérience à une autre sans tenir compte de la spécificité des problématiques, objectifs, contextes sociaux, etc.

2. Les changements d'ordre organisationnel restent encore assez lents. Cette situation qui s'observe aussi bien au niveau des structures d'appui que des institutions locales, traduit la difficulté de faire du transfert de pouvoir, une réalité

3. La pratique du développement participatif se heurte à l'attitude souvent conservatrice de certains acteurs, en particulier ceux qui détiennent une certaine forme de pouvoir : technique, social, économique, lié au savoir, etc.

Adapté de Guèye ; 1999

DEFIS ACTUELS DU DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Le défi de l'institutionnalisation

La pratique du développement participatif en Afrique francophone, révèle la persistance de pratiques perverses de la participation consciemment ou inconsciemment entretenues par les institutions ou personnes chargées de stimuler ou d'appuyer ce processus. Une analyse des expériences en matière de développement participatif montre que les changements intervenus en termes d'impacts, sans être sous-estimés, restent cependant largement en deçà des efforts fournis et des attentes nourries par les différents acteurs. Cette situation tient en grande partie à la très forte « instrumentalisation » du processus de développement participatif. Or de vrais changements ne pourront intervenir que lorsque le processus participatif cessera d'être perçu comme une application successive, mécanique et routinière de techniques, outils et autres paquets méthodologiques pour devenir un processus de changement institutionnalisé. Institutionnaliser une approche particulière de travail nécessite la transformation des principes, méthodes et procédures des structures organisationnelles actuelles pour les adapter aux exigences de l'approche participative (Guijt, 1996). L'idée de l'institutionnalisation suppose ainsi la dotation d'une certaine permanence aux procédures et pratiques participatives des organisations d'appui et des institutions locales (Selznick in Pfeifer ; 1985). Elle a trait à la persistance et la perpétuation d'une activité. Au sein de l'organisation, l'institutionnalisation crée une compréhension commune de ce qui est approprié et plus fondamentalement, induit un comportement adapté à cette vision (Meyer et al, in Pfeifer ; 1984).

Dans la pratique cependant, on voit que malgré la rhétorique sur la participation, les efforts de changement des organisations d'appui au développement participatif restent encore faibles. Ceci est du au fait que les institutions ont l'habitude de travailler avec des procédures standardisées, bureaucratiques qui inhibent les pratiques novatrices et flexibles (Gaventa in Blackburn, 1998). En effet les institutions tendent au fil du temps à être des paradigmes, c'est à dire une certaine façon de voir les choses. Or, un paradigme évolue rarement dans le temps car celui-ci une fois mis en place, tend à transformer l'organisation en un système fermé.

Un paradigme ne se limite pas seulement en une vision du monde ; il implique des procédures, mécanismes d'investigation sur le monde et les catégories dans lesquelles ces informations sont collectées. En effet toute la question du développement participatif consiste à changer un paradigme existant par un autre. Or le caractère auto-protecteur des paradigmes de même que le traumatisme associé à leur changement, rendent plus difficiles les conditions de changement (Kuhn in Pfeifer, 1982). D'ailleurs, on remarque sur le terrain que pour justement éviter d'être des vecteurs de ce traumatisme, la plupart des organisations d'appui au lieu d'essayer de travailler avec les institutions endogènes et accompagner le processus de leur changement, préfèrent créer de nouvelles organisations plus faciles à modeler en fonction de la vision du programme d'appui. Dans le domaine de la gestion des terroirs par exemple, une telle option est illustrée par la pratique assez répandue en Afrique francophone de création de groupements de différentes natures (groupement des hommes, groupements des femmes, etc.) tous créés sous l'initiative de projets ou ONG et servant de relais pour leurs actions. Toutefois, on observe sur le terrain qu'une telle stratégie conduit souvent à des situations très variables selon les contextes:

- La nouvelle organisation créée peut être vite absorbée par des institutions endogènes existantes. Un tel cas de figure se produit lorsque les fonctions que devait remplir cette organisation étaient déjà prises en charge efficacement par une institution endogène. Un tel phénomène est souvent observé avec les programmes de gestion de terroir où certaines communautés ont mis en place des mécanismes efficaces de gestion des ressources naturelles. En outre, le processus d'absorption devient plus rapide lorsque les deux organisations, comme c'est souvent le cas, sont dirigées par les mêmes personnes.
- Le deuxième cas de figure porte sur la situation inverse, bien que rare, où la nouvelle organisation arrive à s'imposer et gagner une certaine légitimité. Cette situation se produit lorsque la création de la nouvelle organisation procède d'un processus de transformation progressive d'une organisation existante. C'est le cas par exemple de certaines organisations traditionnelles de femmes à qui des projets ont confié de nouvelles responsabilités liées aux activités du projet, sous la bannière d'une nouvelle appellation.
- Enfin il y a des situations où l'organisation créée par la structure d'appui parvient à un partage des responsabilités avec les institutions endogènes. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles par exemple, on

remarque que les institutions endogènes gardent tous les pouvoirs liés au contrôle et à l'accès aux ressources, laissant à l'organisation moderne créée les fonctions techniques (aménagement, crédit, reboisement, etc).

La compréhension et la prise en compte de ces phénomènes dans le processus du développement participatif sont essentielles car dans beaucoup de cas, les structures créées par un projet ou une ONG risquent de disparaître avec la fin du projet ou le retrait de l'ONG. En conséquence, une approche qui valorise les institutions locales présente plus de chance de produire des effets durables.

Encadré 4 : Institutionnaliser les processus participatifs Le Forum Participatif sur la Gestion des Terroirs

Suite à une évaluation conduite en 1997 par le Programme Sahel de l'IIED en collaboration avec ses partenaires au Sahel, sur l'impact de l'adoption des méthodes participatives, il était ressorti que malgré le développement de ces méthodes, leur application était encore assez ponctuelle, instrumentale et prenait peu en compte les besoins plus larges de changement de la culture des organisations et des attitudes et comportements individuels. Ce constat a donné naissance à la mise en place d'un programme pilote sur l'institutionnalisation de la participation.

Ce programme mené actuellement au Sénégal et au Burkina Faso associe la recherche et l'action et vise à intégrer les principes et le processus participatifs dans la pratique de tous les jours des organisations qui participent à cette expérience.

Les objectifs suivants sont poursuivis par le programme:

- Comprendre comment les différentes politiques et législations influencent positivement ou négativement la conception et la mise en œuvre de l'approche participative dans la gestion des terroirs ;
- Analyser la structure, la composition et le mode de fonctionnement des structures d'appui et des institutions locales en vue d'évaluer leur capacité à promouvoir une approche participative ;
- Evaluer la perception, la compréhension et les rôles des différents acteurs dans la conception et la mise en œuvre de l'approche participative appliquée à la gestion des terroirs ;
- Analyser les processus utilisés par les différentes institutions de même que les implications méthodologiques, techniques, institutionnelles de l'application à grande échelle des processus participatifs ;
- Mettre en place un mécanisme institutionnel permettant de créer une atmosphère d'apprentissage continu et d'amélioration des approches utilisées.

La stratégie adoptée a été la mise en place d'un Forum Participatif sur la Gestion des Terroirs (FOREP-GT) au Sénégal et une structure similaire bientôt au Burkina Faso. La particularité du Forum est qu'il est composé de structures techniques (ONG, Projets, services techniques) et communautaires impliquées dans la Gestion de Terroirs. Le processus d'apprentissage qui est mis en place, porte sur des expériences et des pratiques initiées par les membres du Forum. Ceci facilite ainsi la mise en application des idées et nouvelles démarches développées par le Forum. Dans ce processus, l'IIED apporte un appui méthodologique. Un système de suivi du Processus Participatif est en train d'être élaboré à partir d'indicateurs développés par les membres du forum et l'application de ce système de suivi devra permettre au Forum d'avoir un feed-back permanent sur l'évolution des pratiques afin de mieux orienter l'appui méthodologique destiné à ses membres. Par ailleurs, un système d'information sur les pratiques participatives est en train d'être élaboré, de même que des mécanismes pour rapprocher les politiques des pratiques.

L'adoption sincère de l'approche participative peut éventuellement rendre les projets plus efficaces, les organisations plus réceptives et plus sensibles aux besoins des populations et les politiques plus en phase avec les réalités des populations. La participation, exige cependant que ses défenseurs soient de bons critiques sociaux capables de prendre en compte la dimension philosophique et politique d'une telle option. Institutionnaliser la participation ne se limite pas à l'adoption simple de nouvelles procédures et méthodologies mais consiste également et surtout à reconnaître que ceux qui étaient des « cibles » de notre développement (nos priorités, catégories, contraintes de temps, etc.) doivent maintenant devenir des sujets de leur propre développement (Blackburn ; 1998).

Encadré 5 : Les étapes du processus d'institutionnalisation

L'institutionnalisation de l'approche participative comporte 5 étapes liées entre elles dont chacune peut durer des années (Korton in Guijt 1996).

1. Identifier et évaluer les aspects du programme et des pratiques qui ne rencontrent pas les objectifs ou les besoins des populations nécessitant ainsi une amélioration sensible ;
2. Conceptualiser une nouvelle approche participative plus dynamique et la tester à une échelle maîtrisable et sous différentes conditions écologiques et socio-économiques ;
3. Tirer les leçons concernant l'applicabilité de l'approche à une échelle plus large après une période de présentation, d'évaluation et d'ajustement ;
4. Analyser et intégrer les leçons sous des formes et procédures qui peuvent être appliquées à tous les niveaux de l'organisation ;
5. Développer des capacités organisationnelles et institutionnaliser les changements appropriés dans les activités de tous les jours de l'organisation.

Ce processus d'institutionnalisation devra se traduire par :

- une adaptation des procédures des organisations d'appui aux exigences d'une demande participative ; en d'autres termes plus de flexibilité, de transparence et de disponibilité des organisations à rendre compte aux communautés au nom desquelles elles entreprennent les actions,
- Une plus grande ouverture organisationnelle à accepter et à faciliter l'exercice du droit de regard et de contrôle des communautés sur la manière dont les programmes de développement sont conduits ;
- Une réelle décentralisation des pouvoirs de décisions, (y compris la gestion des ressources financières); qui ne se limite pas à une consultation ponctuelle des communautés à l'occasion de la planification ou de l'évaluation des programmes.
- Une bonne compréhension du concept et de ses exigences bien qu'une parfaite intégration des principes de la participation dans la pratique de tous les jours peut être lente en particulier lorsque les normes de fonctionnement de l'organisation n'ont pas toujours été ouvertes à cette approche.

- Une plus grande équité dans l'accès des groupes les plus vulnérables aux pouvoirs de décisions et aux bénéfices de la participation.
- L'existence de mécanismes pour impulser et faciliter le changement d'attitudes comme un des indicateurs clé du développement participatif.
- ◆ La nécessité pour les organismes donateurs et les bailleurs de fond qui disposent d'un pouvoir d'influence élevé, de reconsidérer les critères à partir desquels leurs programmes sont évalués. On observe en effet que la performance de beaucoup de grands programmes de développement participatif continuent d'être appréciés davantage en fonction des réalisations physiques effectuées que de l'impact réel que l'adoption de la participation a produit. Dans les cas où des critères liés à la participation sont pris en compte, ceux-là portent en général sur la nature de cette participation et non sur son impact réel. Ce constat est illustré par une absence au sein de beaucoup de programmes de développement de critères et de processus méthodologiques pour évaluer l'impact de la participation.

Encadré 6 : Extrait de la déclaration de Brighton (IDS; Mai 1994)

Les donateurs appuyant le développement participatif doivent :

- considérer l'approche participative comme un processus menant au changement et non comme un produit en soi. Cela suppose un engagement et un appui à un processus de développement et de suivi à long terme ;
- fournir un financement souple et orienté vers une plus grande ouverture ;
- promouvoir le contrôle participatif et les procédures d'auto-évaluation qui favorisent une responsabilité mutuelle (collectivités↔organisations↔donateurs);
- encourager et appuyer les organisations qui peuvent assumer des fonctions dans le domaine de la formation et d'apprentissage participatifs afin d'aider les autres organisations à changer qualitativement ;
- appuyer des processus d'apprentissage pilotes dont les étapes sont clairement identifiées et qui prennent en compte les conditions et caractéristiques locales
- encourager les politiques et programmes qui offrent une gamme variée d'options/choix de développement basé sur les critères, besoins et priorités définis par la communauté.

Encadré 7 : Questions clés liées au processus d'institutionnalisation

- La culture organisationnelle de la structure engagée dans un processus d'institutionnalisation permet-elle de promouvoir la participation des communautés?
- Les attitudes et comportements qui régissent les relations entre les organisations d'appui et les communautés, de même que celles en vigueur entre différents groupes à l'intérieur de la communauté sont-elles adaptées à un contexte d'institutionnalisation de la participation ? Si non comment appuyer les changements nécessaires?
- Comment institutionnaliser ?
- Quelles sont les compétences institutionnelles nécessaires pour initier ou accompagner un processus d'institutionnalisation ?
- Quels sont les facteurs internes et externes à même d'accélérer ou de freiner le processus de changement organisationnel ?
- Comment contribuer au changement des attitudes et comportements aussi bien au sein des organisations d'appui que des communautés afin de faciliter le processus d'institutionnalisation?

Le défi lié à l'application à grande échelle

L'application à grande échelle des approches participatives constitue un autre défi lié à l'institutionnalisation de la participation. Jusqu'à une période encore récente, l'application des méthodes participatives était circonscrite à l'échelle d'un terroir villageois ou intervillageois. Ceci était sous-tendu par l'idée selon laquelle le processus participatif qui s'appuie sur une forte auto-analyse ainsi qu'une interaction continue entre les personnes et institutions impliquées ne peut se faire efficacement que lorsqu'on travaille à une échelle physiquement et socialement maîtrisable se limitant à une ou quelques communautés.

Aujourd'hui, la plupart des grands projets de gestion des ressources naturelles ont opté pour l'approche participative à grande échelle. Or quel est l'état des connaissances sur les implications de l'application à grande échelle des méthodes participatives ? La vérité est que beaucoup d'agences et de spécialistes s'aventurent dans un territoire encore inconnu et sont en train de combiner des objectifs multiples avec des approches organisationnelles encore

jamais essayées. A moins de donner à ce processus une réflexion continue, il est possible que dans quelques années aussi bien la réputation de la participation que celle de son application à grande échelle risquent de tomber en disgrâce. (Adapté de Roades, 1997). En conséquence, il est nécessaire de s'assurer que toutes les précautions méthodologiques nécessaires sont toujours prises pour que le processus mis en œuvre prenne en compte les exigences de la participation réelle de populations.

Cette préoccupation est d'autant plus réelle que ce processus d'application à grande échelle s'accompagne souvent par la création de situations de dépendance et d'inhibition de la participation du fait de plusieurs facteurs parmi lesquels :

- une mauvaise compréhension de la philosophie de la participation, la pression ou la précipitation à adopter une application à grande échelle ;
- la multiplication des formations ad hoc couvrant une grande aire géographique ;
- une faible qualité de la formation réduite à des applications routinières ;
- le souci d'une élaboration rapide de programmes ou projets ;
- le souci d'accéder rapidement à des financements ;
- la non prise en compte ou la sous-estimation de l'importance de la connaissance et du savoir local ;
- la non prise en compte de la nécessité de lier le processus au développement des institutions et des capacités locales ;
- l'absence de continuité administrative ;
- les obligations de résultats orientés vers des produits et non vers les processus ;
- le manque de flexibilité des programmes ; etc. (Gaventa ; 1998 in Blackburn et al.).

Encadré 8 : Quelques exemples de projets qui appliquent à grande échelle la démarche participative.

- Au Burkina Faso, le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) est chargé à la fois de la conception et de l'exécution de l'approche gestion de terroirs mais également d'appui aux autres projets intervenant dans ce domaine au Burkina Faso. Ce programme s'appuie assez fortement sur l'utilisation des méthodes participatives appliquées à la gestion des ressources naturelles. Le programme touche aujourd'hui 8 provinces mais envisage d'étendre bientôt son intervention à 28 provinces sur les 45 que compte le Burkina Faso. Bien que le PNGT constitue actuellement une des institutions phares en matière d'approche participative appliquée à la gestion des terroirs, un passage rapide à une application à grande échelle s'accompagne toujours de questions à la fois méthodologiques et pratiques que le Programme devra nécessairement prendre en compte dans sa démarche.
- Au Sénégal, le Programme Communautaire de Gestion des Ressources naturelles a mis en place un programme d'appui au renforcement des capacités des communautés rurales au Sénégal dans la planification participative des ressources naturelles. Au total 50 communautés rurales (la Communauté Rurale est une entité administrative dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et couvrant entre 15 et 35 villages) sont ciblées par le programme qui consiste entre autres à les appuyer dans l'élaboration de plans locaux de développement. Le processus de planification s'appuie sur l'utilisation des méthodes de recherche participative.

Assez souvent en effet, le souci de se conformer à des impératifs relatifs à des échéances prédéterminées et à court terme l'emporte sur celui lié à un processus lent d'apprentissage et d'appropriation du processus par les populations. L'urgence d'une réflexion sur les implications de l'application à grande échelle des méthodes participatives s'impose pour différentes raisons :

1. le processus, loin de ralentir risque plutôt de s'accroître dans les années à venir car la plupart des grands programmes de Gestion des Ressources Naturelles qui en sont les principaux initiateurs y voient une source d'une plus grande légitimité communautaire des programmes qu'ils mettent en place.
2. les programmes ou projets à la base de cette application à grande échelle, du fait de leur envergure (généralement des programmes financés par la coopération bilatérale ou multilatérale), peuvent avoir une grande influence dans l'assurance de la qualité du processus participatif. Une bonne ou

mauvaise application du processus participatif par de tels programmes aura toujours un effet boule de neige. En conséquence, il est urgent de réfléchir sur la meilleure façon de réussir l'application à grande échelle.

Encadré 9 : Questions liées à l'application à grande échelle de la participation

- Quelles sont les principales caractéristiques des organisations qui appliquent les méthodes participatives à grande échelle : taille, structure, modes de prise de décisions, horizon temporel, etc. ?
- Quelles sont les motivations réelles derrière l'option d'une application à grande échelle des méthodes participatives ? S'agit-il d'un simple souci de rapidité et d'efficacité ou alors l'organisation initiatrice s'engage-t-elle réellement dans une dynamique de changement durable ?
- Quels sont les processus empruntés pour mettre en œuvre l'application à grande échelle ?
- Quels sont les mécanismes qui ont été mis en place pour garantir une application à grande échelle répondant aux normes de qualité ?
- Dans quelle mesure les exigences liées à une réelle participation des groupes les plus vulnérables ont-elles été prises en compte ?
- Quelles sont les contraintes méthodologiques, technologiques liées à une application à grande échelle des méthodes participatives ?
- Quelle articulation existe-t-il entre les politiques et les pratiques dans le processus d'application à grande échelle ?
- Quelle est l'échelle sociale et géographique la plus pertinente pour une bonne application à grande échelle du processus participatif ?
- Quels avantages comparatifs/compétitifs, différentes formes d'organisation (structure étatique, projet bilatéral ou multilatéral, ONG ; etc) offrent-elles pour une application efficace à grande échelle du processus participatif ?

Le défi de l'articulation entre décentralisation, gouvernance locale et développement participatif

L'actualité sur le développement participatif en Afrique de l'Ouest francophone, est dominée par le débat sur la décentralisation et la gouvernance locale. Une politique de décentralisation bien menée contribue sans aucun doute à accélérer et renforcer la participation des communautés de base à la conception des politiques et à leur mise en œuvre. Sur le terrain cependant, l'émergence des politiques de décentralisation a fait coexister deux formes de participation. D'une part, il y a la participation des communautés de base dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement communautaire appuyés par les ONG, les projets, les structures techniques de l'Etat ou sous l'initiative directe des communautés elles-mêmes. Cette forme de participation à caractère technique ou méthodologique se développe à travers des mécanismes de négociation, de partenariat autour de programmes de développement. D'autre part, il y a la participation des collectivités locales décentralisées (entités dotées de la personnalité juridique). A l'opposé de la première forme, celle-ci prend ses sources à travers des mécanismes à la fois politiques, juridiques et techniques. Toutefois, il est connu de tous que malgré le recours à des processus de consultation, l'importance et les domaines de pouvoirs des collectivités locales décentralisées sont définis par l'Etat. Mais malgré cela, les structures décentralisées constituent un élément important dans l'échiquier du développement participatif, pour plusieurs raisons :

- Le renforcement de leurs pouvoirs dans le domaine de la planification et de la mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau de la base en font des acteurs incontournables. Dans certains pays comme le Sénégal, la décentralisation est à une étape où certaines compétences antérieurement détenues par les structures techniques ont été transférées aux régions. C'est par exemple le cas des compétences liées à la gestion de l'environnement des ressources naturelles où les collectivités locales voient leurs pouvoirs renforcés dans le domaine de la planification et la mise en œuvre et le contrôle de l'exécution des programmes au niveau de la région.
- La personnalité juridique et morale reconnue aux collectivités locales, contrairement à la plupart des organisations communautaires de base, constitue une opportunité pour ces dernières d'avoir une influence plus grande sur la formulation des politiques. En effet, une prise en compte dans la formulation des politiques régionales par les collectivités locales, des

pratiques novatrices et participatives en cours au sein des communautés de base pourrait contribuer à conférer plus d'impact à de telles initiatives ;

- La faiblesse des capacités méthodologiques des collectivités locales dans le domaine de la planification et du suivi-évaluation participatifs, ouvre des opportunités pour une valorisation, par les collectivités locales, des acquis méthodologiques issus des pratiques participatives stimulées et soutenues par certaines organisations d'appui (ONG, projet de gestion des ressources naturelles) sur le terrain.

Il faut cependant déplorer la politisation quelquefois excessive des décisions des collectivités locales qui se traduit souvent par leur inadéquation avec les préoccupations réelles des communautés. Malgré cela, le défi aujourd'hui est de voir comment doter les collectivités locales de compétences méthodologiques et techniques pouvant leur permettre d'impulser une réelle participation des populations.

Encadré 10 : Questions clés relatives au défi sur la décentralisation

- Quelles sont les nouvelles demandes sociales de la part des communautés à l'endroit des collectivités locales ?
- Quelle articulation entre les compétences des collectivités locales et les pratiques en cours au sein des communautés ?
- Quels sont les mécanismes de coexistence entre le pouvoir de décisions traditionnel et le pouvoir né de la décentralisation ? Par exemple, les décisions locales en matière de gestion des ressources naturelles trouvent-elles leur source de légitimité dans les droits coutumiers ou dans la nouvelle législation née avec les collectivités locales ?
- Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les collectivités locales pour impulser un développement participatif ?
- Quels sont les besoins en appui méthodologique et organisationnel des collectivités locales pour leur permettre de prendre en charge la planification et la mise en œuvre du développement participatif local ?
- Dans quelle mesure les collectivités locales peuvent-elles faciliter une plus grande articulation entre pratiques locales et politiques nationales ?

Le défi de la formation et du développement des capacités

La forte demande en appui sur les méthodes participatives s'est traduite, au cours de cette dernière décennie, par une offre de *formation* très importante. De façon générale, les formations offertes le sont sur une base ad hoc pour répondre à un besoin ponctuel de diagnostic, de planification ou de suivi-évaluation. Rarement les formations ont été inscrites dans un processus global et planifié de changement institutionnel. Le caractère instrumental de la formation a donc pendant longtemps prédominé. L'attention est le plus souvent portée sur le développement d'une capacité technique à « manipuler » des outils et techniques. Bien que ces formations aient contribué à une large adoption des méthodes participatives, les enjeux actuels du développement participatif exigent une réorientation des priorités, stratégies et contenu de formation. Dans cette optique, la priorité ne doit plus être sur la formation de personnes capables de mener des exercices participatifs, mais plutôt sur la formation d'agents de changement conscients des enjeux et capables d'accompagner le processus d'institutionnalisation. Cela devrait se traduire sur le plan des contenus par la prise en compte d'éléments tels que l'analyse et l'évaluation organisationnelles, le changement des attitudes et comportements, le renforcement des capacités et des pouvoirs de contrôle des communautés, la planification et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté, la prise en compte du genre, etc.

Les outils et techniques ne peuvent pas induire de changements durables si leur application ne se fait pas dans un contexte institutionnel favorable à la participation. En outre, la participation est un processus à la fois lent et continu. L'engouement suscité par les méthodes participatives était en grande partie lié aux attentes nourries sur leur capacité à apporter rapidement des réponses à des problèmes ponctuels. La nécessité de repenser la formation sur les méthodes participatives est justifiée par les raisons suivantes :

1. La participation n'est pas une fin en soi. Les programmes de développement participatif se sont trop longtemps focalisés sur la promotion du concept de la participation sans réellement chercher à lier celui-ci à des objectifs et des stratégies de développement précis. Or l'impact d'un processus participatif se lit à travers les changements qu'il a induits tant au niveau institutionnel que des conditions de vie de la population. Beaucoup d'organisations d'appui prennent de plus en plus conscience de la nécessité de mettre en place des mécanismes de planification et de suivi-évaluation qui mettent davantage en avant l'impact du processus participatif. Aujourd'hui, heureusement, la question de la participation est de plus en plus analysée sous l'angle de la lutte contre la

pauvreté en milieu rural, de la décentralisation, etc. Ainsi une articulation plus poussée, entre participation et lutte contre la pauvreté est en train d'être trouvée avec le développement de l'Évaluation Participative de la Pauvreté (EPP). L'argument de base en faveur de l'EPP est qu'elle permet l'implication des acteurs appartenant aux groupes les plus vulnérables dans un processus capable d'influencer les politiques et les pratiques. Impliquer différents acteurs dans les activités d'évaluation de la pauvreté améliore non seulement la qualité de l'information mais renforce également la compréhension et augmente les chances de voir la réduction de la pauvreté figurer au centre de la formulation et l'exécution de la politique nationale (Booth et al. 1998)

Mais un des plus grands paradoxes du développement participatif en relation avec la lutte contre la pauvreté est que les groupes les plus pauvres et qui en conséquence devraient être ceux qui influencent le plus les choix des actions à mener, sont en même temps ceux qui possèdent le moins de pouvoir. Ils sont souvent peu consultés et s'ils le sont, leurs avis sont généralement soumis au "sceau de légitimité" de groupes détenteurs des vrais pouvoirs. L'émergence récente des méthodes d'évaluation participative de la pauvreté tout en ne donnant pas une réponse absolue aux problèmes liés à l'accès de ces groupes au pouvoir a au moins eu le mérite de prendre comme principal groupe cible les membres les plus vulnérables de la communauté. Du fait des faibles capacités dans le domaine de la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de programmes participatifs de lutte contre la pauvreté, les programmes de formation devraient désormais en faire un thème prioritaire. Une telle formation devrait permettre une meilleure compréhension du concept de la pauvreté de même que les critères et indicateurs à partir desquels analyser et agir sur la pauvreté et l'identification de méthodes appropriées. Cet outillage méthodologique est important pour plusieurs raisons:

- d'une part, il permettra de donner plus de légitimité et d'impact aux programmes de lutte contre la pauvreté, grâce à des approches méthodologiques qui contribueront à conférer aux groupes les plus vulnérables une place centrale dans l'analyse des problèmes, la planification et la mise en œuvre des programmes qui en résulteraient.
- d'autre part, adopter une approche méthodologique qui permet d'analyser la pauvreté davantage suivant la perspective des populations plus touchées par ce phénomène contribuera certainement à renforcer l'efficacité des programmes de développement participatif.

2. La nécessité de ne pas surestimer la place et le rôle des outils et techniques dans le processus participatif. Afin d'éviter une trop grande « instrumentalisation » du processus participatif, l'importance surestimée des outils et techniques doit être reconsidérée. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'attention portée aux outils tend à faire perdre de vue des aspects de loin plus importants tels que le changement d'attitudes et de comportements, les changements institutionnels, les relations interpersonnelles, les dynamiques sociales et économiques, etc. Cette situation est souvent illustrée par la faible qualité de rapports produits dans le cadre d'exercices de planification ou de suivi-évaluation participatifs. Assez souvent, les efforts déployés dans leur élaboration sont davantage orientés vers les aspects visuels (diagrammes, cartes, etc.) que sur une meilleure compréhension des dynamiques sociales et économiques qui sous-tendent les efforts de développement entrepris par la communauté. Ces problèmes qui tiennent en grande partie à des facteurs liés à l'expérience et la formation, tendent cependant à être exacerbés par l'absence de mécanismes d'assurance et de contrôle de la qualité.

3. La nécessité d'une plus grande introspection de la part des institutions d'appui. Beaucoup de structures semblent bâtir leur approche du développement participatif autour de l'idée que les changements appelés par ce processus ne concernent que les communautés. Les programmes de formation et les approches de terrain ont été conçus en fonction de cette vision. Les pratiques des organisations d'appui ont été rarement défiées et les programmes mis en place ne furent pas suffisamment tournés vers l'analyse de leurs forces et faiblesses, et de leur capacité à promouvoir une réelle participation. Pourtant une bonne partie des problèmes se situent au niveau des préconceptions, de la culture et des modes d'intervention des structures d'appui. Il est par conséquent urgent aujourd'hui qu'autant d'efforts que ceux déployés jusqu'à maintenant pour renforcer la participation des populations puissent être investis dans un exercice d'introspection afin d'amener les structures d'appui à faire une évaluation critique de leurs propres pratiques et cultures. Mais cet effort nécessite de nouvelles aptitudes dont le développement devrait figurer parmi les priorités des programmes de formation.

Encadré 11 : Questions clés liées au défi de la formation

- Quels sont les nouveaux besoins de formation dans le cadre du processus d'institutionnalisation de la participation ?
- Comment concevoir et mettre en œuvre les programmes de formation de manière à favoriser des changements durables non seulement sur le plan méthodologique mais également institutionnel et comportemental ?
- Quels mécanismes de suivi-évaluation des acquis de la formation sur le développement participatif ?
- Comment identifier les critères et indicateurs liés à la participation ?
- Dans quelle mesure le processus participatif peut-il contribuer à briser les barrières qui empêchent l'expression des groupes les plus vulnérables ?

Genre et approches participatives

Il est maintenant largement reconnu que les processus participatifs sont grandement influencés par les différences de genre. L'utilisation des outils, de même que la nature des informations que ceux-ci permettent de générer révèlent des différences notoires entre la manière dont les différents groupes (en particulier les hommes et les femmes) perçoivent et réagissent à certaines réalités. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, ce phénomène est particulièrement patent. Les règles d'accès aux ressources de même que leurs utilisations, les perceptions sur les fonctions attribuées à différentes ressources, les stratégies de mise en valeur etc. sont influencées par les différences de genre. Une non-prise en compte de cette réalité peut considérablement affecter la pertinence des programmes de développement mis en place du fait d'une insuffisante maîtrise des besoins des différents groupes.

Il faut reconnaître toutefois que malgré quelques initiatives prises çà et là, la question du genre est souvent insuffisamment prise en compte ou maîtrisée dans le cadre de la planification participative de beaucoup de programmes de développement. Cela tient à plusieurs facteurs :

- Les aptitudes nécessaires à une bonne intégration de la dimension genre dans les analyses et les processus de planification, ne se développent pas spontanément mais sont au contraire acquises à travers un processus d'apprentissage et de formation. Une bonne analyse et intégration du genre dans les processus participatifs obéit à une certaine démarche qui va au-delà

d'une simple application des outils et techniques participatifs. Malheureusement, les formations sur les approches participatives offertes jusqu'à maintenant n'ont pas pris en compte correctement l'aspect genre.

- Les structures travaillant dans le domaine du développement participatif ont également contribué à développer un biais tendant à faire de l'analyse du genre un domaine réservé aux femmes. Celles-ci sont généralement ciblées lorsqu'il s'agit de donner des formations dans ce domaine et elles constituent également les personnes ressources auxquelles on pense quand il faut intégrer le genre dans un processus de planification ou de suivi-évaluation. Cette tendance doit être renversée afin que tous les agents travaillant dans le domaine du développement participatif développent de réelles aptitudes pour une bonne prise en compte du genre dans le travail de tous les jours.
- L'exclusion dont sont souvent victimes certains groupes, en particulier les femmes, dans les processus de prise de décisions rend quelquefois difficile leur consultation par les institutions ou personnes d'appui extérieur qui, le plus souvent préfèrent, sur le terrain, se limiter au constat des rapports de pouvoir entre groupes et non à essayer à les défier ouvertement. Cette attitude est par ailleurs renforcée par le temps souvent limité qu'ils passent sur le terrain, ce qui les empêchent même quelquefois de saisir les différentes manifestations de ces relations. Il n'est pas rare de voir que des équipes ayant séjourné sur le terrain dans le cadre de la planification de programmes participatifs, n'aient pas pu, pour différentes raisons, rencontrer certains groupes vulnérables.

Encadré 12 : Questions clés liées à la lutte contre la pauvreté et au genre

- Comment les communautés perçoivent-elles le phénomène de la pauvreté et à partir de quels indicateurs le définissent-elles ?
- Quel est l'impact réel d'une plus grande participation des groupes les plus vulnérables sur l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté ?
- Le développement participatif a-t-il apporté des réponses efficaces à la problématique de l'équité ?
- Quelle approche méthodologique pour renforcer le rôle des groupes les plus vulnérables dans l'analyse de la situation, la planification et la mise en œuvre des actions de lutte contre la pauvreté ?
- Comment développer les capacités des agents de développement de manière à les rendre capables d'intégrer la question du genre et de l'équité dans le processus de développement participatif ?

Le défi du développement participatif et l'initiative privée

On observe aujourd'hui que l'influence des forces extérieures - en particulier celles du marché- sur les décisions locales devient de plus en plus importante. Les campagnes africaines ne sont pas épargnées par le phénomène de la mondialisation et de l'ouverture aux marchés. Les discours des organismes d'appui au développement sont à l'heure de l'entrepreneuriat rural. Un tel phénomène qui participe des stratégies de diversification et de subsistance s'accompagne cependant d'une individualisation croissante des processus de décisions qui à terme pourrait dessaisir la communauté de son rôle central de régulation et d'orientation des choix économiques de ses membres. Aussi bien les ONG que les organismes de coopération bilatérale ou multilatérale, orientent de plus en plus leurs activités d'appui vers la promotion des initiatives entrepreneuriales. La toute première implication est que l'accent est davantage mis sur le développement des capacités individuelles de prise de décisions que sur celles relatives à la mise en place d'institutions durables. Il est donc important d'anticiper les implications d'un tel phénomène sur le plan de la conception et la mise en œuvre des approches participatives. Celles-ci sont jusqu'à maintenant bâties en grande partie autour de l'idée d'une prise en charge collective des problèmes locaux. Un exemple de ce changement de l'échelle de prise de décisions est fourni par l'approche Gestion de Terroirs. Les récentes expériences montrent que de plus en plus les décisions en matière

de pratiques de gestion de ressources naturelles se font à l'échelle de l'exploitation où les actions initiées répondent avant tout à des stratégies individuelles. Les programmes de gestion des ressources naturelles qui ont pendant longtemps développé leur approche autour d'une gestion collective des actions essaient de plus en plus de voir dans quelle mesure recentrer les programmes de sorte à définir une vision et des orientations à l'échelle communautaire et laisser aux exploitations individuelles le soin de traduire ces orientations en action. L'approche communautaire dans la gestion des ressources naturelles a certainement encore de beaux jours devant elle, mais les constats faits plus haut visent plutôt à mettre en exergue les premiers signes d'une tendance dont il faudra nécessairement tenir compte dans le futur.

Encadré 13 : Questions clés relatives au défi de l'initiative privée

- Comment repenser les processus participatifs de manière à prendre en compte l'individualisation progressive des processus de prise de décisions au niveau des communautés ?
- Une ouverture trop poussée des communautés vers l'initiative individuelle ne risque-t-elle pas d'ébranler ce qui constituait jusqu'à maintenant le ferment de la participation communautaire, à savoir l'esprit de solidarité ?
- Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, quels types d'appui peut-on apporter aux initiatives locales de manière à associer harmonieusement une exploitation rentable des ressources naturelles et leur gestion durable ?

Le défi du suivi évaluation participatif et de l'impact de la participation

Un des défis majeurs du développement participatif en Afrique francophone porte sur la nécessité d'une plus grande visibilité de l'impact de la participation. Il est en effet indispensable aujourd'hui, après plusieurs années d'application du processus participatif dans le développement, qu'une démarche méthodologique systématique de suivi et d'évaluation de l'impact de la participation soit développée. Mettre en place un système de Suivi-Evaluation de l'impact de la participation présenterait plusieurs avantages :

- Elle permettrait aux structures d'appui et aux communautés d'avoir des critères ou indicateurs qui constitueraient un référentiel important pour « l'opérationnalisation » du concept de la participation. Ceci est d'autant plus important que l'utilisation galvaudée du mot participation a conduit à une dévaluation progressive du concept. La participation signifie tellement de

choses pour différentes personnes, que finalement elle ne signifie plus rien (Fisher in Roades, 1997).

- Elle faciliterait le contrôle de la qualité et contribuerait à améliorer les capacités de contrôle des populations.

Encadré 14 : Questions clés relatives à l'impact de la participation

- Quels sont les critères ou les indicateurs à partir desquels on peut évaluer la qualité et l'impact de la participation dans le contexte d'un programme de développement participatif ?
- Qui a la responsabilité de définir ces critères ?
- Quel est le processus méthodologique à adopter pour l'identification et la mesure de ces critères ou indicateurs ?
- Quelle approche institutionnelle adopter pour garantir une certaine légitimité aux critères et indicateurs identifiés ?
- Comment amener les différentes institutions travaillant dans le domaine du développement participatif à développer un référentiel méthodologique largement accepté, pour le suivi et l'évaluation de l'impact de la participation ?

CONCLUSION

Il est indéniable que des avancées importantes ont été obtenues dans le sens d'une plus grande participation des populations dans le processus de développement local. Ces résultats ont été obtenus grâce à la mise en place de programmes de développement mettant davantage l'accent sur le développement des capacités à la fois individuelles et institutionnelles. Toutefois, malgré ces avancées, des pas importants restent encore à franchir en particulier pour une plus grande ouverture des organisations d'appui à orienter les actions futures vers des efforts soutenus d'adaptation de leur propre culture interne aux exigences du développement participatif. Par ailleurs, la faible articulation entre les pratiques participatives et la formulation des politiques mérite une attention plus soutenue d'autant plus que la durabilité des approches participatives dépendra en grande partie de leur prise en compte officielle dans les politiques.

BIBLIOGRAPHIE

Blackburn, James et al.(ed). 1998. *Who changes ? Institutionnalising participation in development*. Intermediate Technology, Londres.

Bokland, A. *Le point sur la gestion des Terroirs au Mali*. Institut Royal des tropiques. Pays Bas

Bonfils, Michel. *L'approche Gestion de terroirs. Définitions et objectifs*.

Chambers, Robert. 1994. *Les paysans d'abord*. Les innovations des agriculteurs et la recherche agronomique. CTA-Karthala.

Chambers, Robert. 1997. *Whose reality counts ? Putting the first last*. IT Publications, Londres.

Cornwall, Andrea and Irene Guijt. 1995. *Critical reflections from practices*. PLA Notes No 24. International Institute for Environment and Development, London.

Cornwall Andrea, Irene Guijt and Alice Welbourn. 1994. « Acknowledging process : challenges for agricultural research and extension methodology.» In in I. Scoones and J. Thompson (eds). *Beyond farmer first. People's knowledge, agricultural research and extension practice* :98-117. IT Publications, London.

Cornwall, Andrea and Rachel Jewkes. « Participatory Research. » *Social Science and Medicine*, Vol 41, No 12:1667-76.

Ege, Helmut et Wim Sombroek. *Les nouveaux concepts et enjeux de la gestion des terroirs*.

Eger Helmut et al. *Stratégies, méthodes et Instruments de la gestion des terroirs. L'approche de la GTZ*.

Freudenberger, Karen Schoonmaker. 1994. *Tree and land tenure : rapid appraisal tools*. Community Forest Field Manual 4, FAO, Rome.

Freudenberger, Karen Schoonmaker. 1995. *The historical matrix – breaking away from static analysis*. Forests, Trees and People Newsletter April, No 26/27 : 78-9.995.

Freudenberger, Karen Schoonmaker. 1996. *The use of RRA to inform policy : some personal observations*. Paper for the PRA and Policy Workshop, 13-14 May, Institute of Development Studies, Sussex.

Guèye Bara and Karen Schoonmaker Freudenberger. 1991. *Méthode accélérée de recherche participative*. IIED, London.

Guèye, Bara. 1997. *Développement de la Méthode Active de Recherche et de Planification Participative au Sahel et missions des réseaux MARP*. 2ème édition. IIED, London.

Guèye, Bara et al. 1997. *Développement participatif de technologie. Renforcer le dialogue et la collaboration entre chercheurs et paysans*. Rapport de l'atelier de formation sur le DPT appliqué à la conservation des eaux et du sol.

Guèye, Bara. 1997. *Programme de renforcement des capacités dans l'utilisation de la MARP au Sahel*. Rapport de synthèse de l'évaluation d'impact menée par les réseaux MARP. IIED, London.

Guèye, Bara. 1999. *Emergence et développement de la Méthode Active de Recherche et de Planification Participatives au Sahel. Acquis, contraintes et nouveaux défis*. IIED, London.

Guijt, Irene. 1994. *Making a difference : integrating gender analysis into PRA training*, RRA Notes 19 : 49-55. IIED, London.

Guijt, Irene. 1995. *Moving slowly and reaching far : Institutionalizing participating planning for child-centred community development*. IIED and Redd Barna-East Africa, Uganda.

Guijt, Irene and Meera Kaul Shah (eds). (forthcoming). *The myth of community: gender issues in participatory development*. IT Publications, London.

Guijt, Irene and Jules Pretty (eds). 1992. *Participatory Rural Appraisal for farmer participatory research in Punjab, Pakistan*. IIED, London.

Hall, Jay. 1980. *The competence process. managing for commitment and creativity*. Teleometrics International.

Holland, Jeremy et al. (ed). 1998. *Whose choice ? Participatory research and policy change*. Intermediate Technology, London.

Hoover, Kennet R. 1984. *The elements of social scientif thinking*. Third edition. St Martin's.

Hussein, Karim. 1996. *Francophone and Anglophone approaches to local people's participation in development*.

IIED. 1994. Relais MARP no 2. Decembre. Programme MARP Sahel, IIED London and Senegal.

IIED. 1995. *Critical reflections from practice*. PLA Notes No 24. IIED, London.

IIED. 1996. Relais MARP no 3, juillet. Programme MARP Sahel. IIED, London and Senegal.

IIED. 1997. Relais MARP no 4, novembre. Programme MARP Sahel. IIED, London and Senegal.

IIED. 1997. *Methodological complementarity*. PLA Notes No 18. IIED, London

ILEIA: *Participatory technology development in sustainable agriculture. Proceedings of the ILEIA workshop on operational approaches for PTD*. ILEIA, the Netherlands.

IPAP. *Discussion paper on community participation*. (Paper read via Internet).

Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig. 1974. *Organisation and management. A system and contingency approach*. McGraw-Hill.

Khon Kaen University. 1988. *Rapid Rural Appraisal in Northeast Thailand*. Case studies. Siriphan Press.

Kuhn, Thomas. 1970. *The structure of scientific revelations*. Second edition. The University of Chicago Press, USA.

Leurs, Robert. 1996. « Current challenges facing participatory rural appraisal. » *Public Administration and Development* Vol 16 : 1-6.

Mascarrenhas, James. *The Participatory Watershed Development Implementation Process : some practical tips drawn from OUTREACH in South India*. Outreach Series Paper 1, Bangalore.

McCracken, J.A. 1988. *Participatory Rapid Rural Appraisal in Gujarat : a trial model for the Aga Khan Rural Support Programme (India)*. IIED, London.

McCracken, J.A, Pretty, Jules N and Conway Gordon. 1988. *An introduction to Rapid Rural Appraisal for agricultural development*. IIED, London.

Moorehead Richard, Bara Guèye and Camilla Toulmin. 1996. *Making local level planning work*. IIED, London.

Nelson, Nici and Susan Wright. 1997. *Power and participatory development. theory and practice*. Intermediate Technology, London.

Pfeffer, Jeffrey. 1982. *Organisations and organisation theory*. Pitman Publishing Inc.

Pretty, Jules N. 1995. « Participatory learning for sustainable agriculture. » *World Development* Vol 23(8) : 1-17.

Pretty, Jules N. 1995. *Regenerating agriculture : policies and practice for sustainability and self-reliance*. Earthscan Publications, London

Pretty, J and Robert Chambers. 1993. *Towards a learning paradigm : new professionalism and institutions for agriculture*. IDS Discussion paper no° 334. Institute of Development Studies, University of Sussex, UK.

Pretty, Jules; Irene Guijt; John Thompson and Ian Scoones. 1995. *A trainer's guide for Participatory Learning and Action*. Participatory Methodology Series. IIED, London.

Slocum, Rachel et al (eds) : 1998. *Power, process and participation. Tools for change*. Intermediate Technology, London.

Scoones, Ian and John Thompson (eds) et al. 1994. *Beyond farmer first. People's knowledge, agricultural research and extension practice*. IT Publications, London.

Strauss, Georges et al.(eds). 1974. *Organisational behaviour. Research and Issues*.

Szilagyi, Andrew D. et al. 1980. *Organisation behaviour and performnace*. Scott, Foresman company.

Thompson, John. *From participatory appraisal to participatory practices. Viewing training as part of a broader process of institutional development*. Draft. IIED, London.

Thompson, John. 1995. *Participatory approaches in government bureaucracies : facilitating the process of institutional change*. IIED, London.

Toulmin, Camilla. 1994. *Gestion de terroirs: le concept et son développement*. UNSO.

Waters-Bayer, Ann et al. 1994. *Planning with pastoralists : PRA and more. A review of methods focused on Africa*. GTZ.

Welbourn, Alice. 1993. *PRA, gender and conflict resolution : some problems and possibilities*. Paper presented at the IIED/IDS PRA and Gender workshop, IDS, Sussex. 6-7 ; December.