

Communiquer dans l'affrontement

La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés

Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE DELVILLE
et un groupe de chercheurs de l'APAD

Ce texte reprend les principales conclusions et recommandations d'un groupe de réflexion constitué au sein du réseau de l'APAD* pour répondre à une demande de la Division des ressources humaines des institutions et de la réforme agraire de la FAO concernant « l'appropriation d'innovations et l'exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'ouest¹ ». Il s'agissait de clarifier la notion de participation des plus défavorisés pour qu'elle soit mieux applicable aux projets de développement. Cette tentative de clarification se justifie de plusieurs points de vue qui intéressent les ONG, engagées en première ligne dans l'appui et le renforcement des groupes les plus pauvres : d'abord, à cause de l'importance de cette préoccupation dans l'élaboration de nouvelles approches de développement dans un contexte d'ajustement structurel et de désengagement de l'État ; ensuite, par le fait que, dans les projets participatifs, l'appropriation des innovations par les groupes les plus vulnérables constitue le maillon le plus faible de ces approches car le plus propice aux manipulations et aux malentendus ; enfin, parce que, du point de vue de la connaissance et de la recherche, l'attention portée aux groupes les plus vulnérables permet de reconsidérer certaines idées reçues concernant tant le « solidarisme » que, à l'inverse, le caractère inégalitaire et patriarcal des communautés rurales ouest-africaines.

* Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement.

1. *Appropriation d'innovations et exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'Ouest*, FAO, rapport provisoire, décembre 1995, coordonné par J.-P. Chauveau.

Nous présentons rapidement la méthodologie utilisée dans cet exercice d'expertise collective, puis les principales conclusions et recommandations de l'étude.

Une expertise collective : problème et méthodes

Dans les faits, ni l'ajustement supposé des stratégies de développement rural aux problèmes réels des populations, ni la dynamique de l'auto-promotion ne suffisent à transformer rapidement les réalités socio-économiques et les pratiques réelles du développement. Ils peuvent même avoir des effets contre-productifs (Uphoff et Cohen 1980, Uphoff 1991, Lecomte 1991, Chauveau 1994-b, Jul-Larsen 1995, Jacob et Lavigne Delville 1994, Jacob 1991, Mathieu 1992).

Les situations de projets participatifs orientés sur les groupes les plus vulnérables cumulent a priori les sources d'incertitude quant à leurs effets réels. Même dans un projet participatif, les innovations proposées ne touchent pas forcément l'ensemble de la population-cible mais seulement des groupes qui sont en mesure de s'approprier le projet sur la base des dynamiques sociales préexistantes. Le caractère durable d'un projet ciblé sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables est encore moins garanti que dans le cas de projets classiques visant les producteurs « progressistes ». Enfin, une forte participation de l'ensemble des acteurs aux différentes phases des projets peut être contradictoire avec la prise en compte privilégiée de la situation des groupes les plus vulnérables car elle peut renforcer les dynamiques sociales inégalitaires qui préexistent ou créer de nouvelles inégalités. Dans ce cas, l'approche participative peut induire involontairement, directement ou indirectement, une exclusion des groupes d'acteurs les plus vulnérables de projets conçus pour eux et renforcer à terme leur sentiment d'échec et leur découragement.

Le pessimisme méthodologique

« Sans la participation active des ruraux, notamment des groupes défavorisés, il n'y a guère de chances que les initiatives soient viables à long terme et que les injustices dans les campagnes puissent être corrigées » (FAO 1992). Tout en adhérant à ce postulat, nous avons jugé plus productif d'adopter une attitude de « pessimisme méthodologique » afin de mieux identifier les obstacles et les malentendus auxquels peut se heurter la stratégie du développement participatif orienté sur les plus pauvres. Il s'agit de rendre explicites les critiques qui restent le plus souvent diffuses

et implicites mais qui prévalent souvent dans les milieux chargés de promouvoir la participation. Elles concernent les difficultés pratiques résultant des conflits d'intérêts, d'informations insuffisantes sur des contextes spécifiques, du manque de temps et des procédures administratives défectueuses. C'est toujours le cas lorsque la Participation est considérée comme une panacée (Schneider 1994).

L'apport de la socio-anthropologie du développement

Le groupe de réflexion était composé de spécialistes de l'approche socio-anthropologique dans le développement rural. Il n'était pas dans son intention de se lancer dans un plaidoyer *pro domo* pour conclure que le recours à ces spécialités serait en mesure de résoudre l'essentiel du problème envisagé ici. L'anthropologie « appliquée » définit un « champ du possible », pas un plan d'action (Dozon 1991).

Toutefois, dans le cadre de cette expertise collective, le groupe a tablé sur deux apports de l'anthropologie aux opérateurs du développement. Le premier est un apport de méthode permettant d'évaluer rapidement une situation donnée, éléments dont la valeur réside dans leurs antécédents scientifiques, et dans leur réexamen permanent de la part des chercheurs. Cet aspect ne sera pas traité dans cette communication. Il est envisagé dans le rapport FAO sous forme d'une proposition de grille d'analyse inspirée de la méthode ECRIS (Olivier de Sardan et Bierschenk 1994). Les études de cas sont utilisées pour souligner la diversité des significations que chaque catégorie d'acteur (y compris les agents de développement) attache aux projets participatifs orientés vers les groupes les plus vulnérables. De cette diversité de systèmes de sens, bien connue des socio-anthropologues, découlent des stratégies qui conditionnent l'interface entre les projets et les différentes catégories d'acteurs locaux. S'impose pour cela la nécessité de connaître les « arènes de confrontation » locales et les « règles du jeu » qui s'y déroulent. Une grille d'analyse opératoire est proposée à cette fin.

Le second apport de l'anthropologie aux opérateurs de développement est un apport de connaissance qui enrichit leur « manière de voir » et leur « savoir faire ». Depuis quelques années, les praticiens du développement semblent de plus en plus enclins à abandonner les schémas d'explication positivistes, déterministes et linéaires et à promouvoir des systèmes explicatifs plus ouverts (Kleitz 1995-b, Lefèvre et Kolsteren 1994).

Une comparaison large pour saisir les enjeux de la « participation cachée »

Afin d'améliorer la compréhension des problèmes et la mise en œuvre des projets participatifs, il faut en effet conserver à l'esprit les caractères qu'ils ont en commun avec les projets non participatifs et ne pas se concentrer sur les traits qui les en distinguent. Ils partagent en effet le fait d'être soutenus par un dispositif d'intervention extérieur au milieu, même si le caractère « exogène » de l'intervention est généralement limité par les méthodes propres aux ONG.

En outre, bien que les projets participatifs soient par définition décentralisés, et concernent par conséquent des populations très localisées, l'influence de contextes beaucoup plus larges, à l'échelle régionale et nationale, doit être prise en considération. Cela est particulièrement vrai de l'analyse des phénomènes d'exclusion puisque les procédures d'exclusion ne sont que la face symétrique et cachée des procédures qui permettent à certains groupes de bénéficier d'un accès privilégié aux ressources (Gore 1995). Or ces procédures « d'inclusion » privilégiée dans l'accès aux ressources relèvent de réseaux et de relations entre groupes qui opèrent aux niveaux régionaux et nationaux et commandent en grande partie les procédures locales d'exclusion.

Afin de bien orienter les processus engagés par l'approche participative dans un sens plus adéquat aux objectifs on retiendra les priorités suivantes : clarifier encore davantage les concepts-clés de « participation », « d'aide aux plus pauvres » et de « projet » pour mieux décrire les situations réelles ; prendre davantage en compte la diversité sociale des intervenants et le développement dans le temps des processus afin de mieux structurer l'intervention sans la rigidifier ; élaborer des normes de négociation tout en assumant l'incontournable dimension conflictuelle de l'approche participative.

Clarifier les concepts pour mieux décrire les situations réelles

Une attitude réaliste en matière de participation consiste en premier lieu à « défétichiser » les notions de « participation » et « d'aide aux plus pauvres » ainsi qu'à prendre en compte les limites et les ambiguïtés de l'approche participative des projets.

*Le concept de participation*** La participation cachée*

Les populations participent toujours aux projets en ce sens qu'elles ne restent pas passives face à des événements dans lesquels elles sont impliquées de gré, de force ou par nécessité, et qui touchent leur vie quotidienne, tant du point de vue de leur subsistance que du point de vue de leurs relations sociales. Même dans les projets non participatifs, comme dans n'importe quelle situation de domination et de contrainte, chaque groupe d'acteurs essaie de tirer le meilleur profit des solutions nouvelles ou d'en minimiser les conséquences défavorables. Même exogène, une intervention extérieure est, par la force des choses, « appropriée » ou « renégociée » par le milieu local dans une mesure plus ou moins importante.

Du point de vue des populations et des différents groupes d'acteurs qui les composent, les projets et leurs ressources constituent toujours des enjeux nouveaux et suscitent la recomposition des enjeux qui prévalaient auparavant. Les ressources et les enjeux en question sont évidemment matériels et économiques (accès à des infrastructures, au crédit, aux intrants, à la terre, à des techniques etc.) mais ils sont aussi politiques et symboliques (accès à ou renforcement du capital d'influence et de pouvoir conféré par la participation au projet).

En ce sens, tout projet, qu'il soit ou non participatif, déclenche une participation cachée des populations, différente de celle qui est autoritairement assignée (dans le cas des projets non-participatifs) ou suscitée (dans celui des projets participatifs) par le projet. L'essentiel de cette participation reste caché aux yeux des opérateurs de développement pour deux raisons. La première est qu'il s'agit de manœuvres et de subterfuges qui, pour être efficaces, doivent rester discrets. La seconde est que les opérateurs de développement eux-mêmes rejettent ce genre d'initiative hors du domaine de la participation, celle qui va dans le sens prévu par les projets. Cela est particulièrement vrai de la participation orientée sur des groupes pauvres ou vulnérables car le ciblage des bénéficiaires est bien insuffisant pour écarter du projet et de ses ressources les autres catégories d'acteurs villageois ou pour empêcher ces catégories de réagir à la perte de ressources que le projet représente généralement pour elles (par exemple sous forme de perte de contrôle sur de la force de travail ou sur des terres).

Ce qui précède signifie que les projets transforment les structures locales d'interactions entre les différentes catégories d'acteurs. Dans leur tentative classique de clarifier la notion de participation, Uphoff et Cohen (1980) ont précisément négligé, même s'ils la mentionnent, la prise en compte de ces comportements et leurs conséquences.

*La dimension politique

Une autre dimension essentielle n'est parfois envisagée que comme un aspect secondaire et, en quelque sorte, par défaut : la dimension politique (Uphoff et Cohen 1980 : 19-20). Ces auteurs assimilent en effet le « politique » à sa définition institutionnelle et formelle (la conception « politicienne » du politique). L'analyse sociale des projets, qu'ils soient ou non participatifs, démontre pourtant que la compétition, l'affrontement et la négociation demeurent au centre des processus d'interaction autour des ressources des projets. Le fait que les projets participatifs, particulièrement les projets orientés vers les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables, imposent une règle supplémentaire de répartition des ressources ne change pas fondamentalement le problème : au contraire, la règle introduite par le projet devient un enjeu supplémentaire et s'intègre au jeu social local sans faire disparaître les règles préexistantes.

C'est pourquoi toute démarche participative qui postule au départ une approche consensuelle et met entre parenthèses la dimension conflictuelle est condamnée à courir perpétuellement après un train en marche. Inversement, vouloir imposer des règlements pour éviter les conflits conduit à multiplier les procédures et les instances de contrôle sans pour autant éliminer les négociations et les manipulations informelles de ces règlements. A terme, la lourdeur du contrôle ne peut que générer des effets contre-productifs sur la participation elle-même.

Le concept d'aide aux plus pauvres : clarifier les groupes-cibles sans les rigidifier

La pauvreté est l'état social de ceux qui sont le plus dépourvus de recours contre le risque et l'incertitude. Elle n'est réductible ni à des groupes sociaux strictement délimités, ni à des indicateurs quantitatifs qui n'en sont que les résultats à un moment donné. L'état social de pauvreté n'est pas un état statique. Il s'inscrit dans une dynamique, de nature politique, d'inclusion et d'exclusion de l'accès aux ressources. Le niveau d'exclusion qui caractérise les groupes vulnérables dans une situation donnée n'est pas toujours, loin s'en faut, le résultat mécanique de l'organisation sociale locale. Il dépend aussi des dynamiques régionales et nationales.

L'intervention pour renforcer les capacités des groupes identifiés comme les plus pauvres ou les plus vulnérables peut avoir des effets contre-productifs si l'on ne tient pas compte des procédures préexistantes de régulation des inégalités. Ces effets peuvent être d'accroître l'incertitude et le risque pour ces groupes, en les stigmatisant ou en les « labellisant » aux yeux des autres groupes ou même d'accentuer leur dépendance (tant à l'égard des groupes les plus favorisés qu'à l'égard du projet). Il

importe donc de contrôler les « coûts de dérégulation » que l'intervention provoque inévitablement.

La participation-contrepartie (en travail ou sous forme financière) ne doit pas être confondue avec la « mise sociale » que constitue le coût de la participation pour les groupes les plus vulnérables (la participation au projet implique une redistribution des activités et des relations sociales). Celle-ci, qui passe généralement inaperçue aux yeux des opérateurs de développement, est beaucoup plus décisive comme indicateur de l'engagement des acteurs dans le projet que la participation-contrepartie « officielle ».

Le meilleur moyen pour clarifier la notion et le contenu des groupes-cibles ainsi que pour identifier leurs marges de manœuvre effectives est de « croiser » leur définition formelle, telle que les projets les identifient *a priori* dans leurs objectifs, avec les « groupes stratégiques » (groupes possédant virtuellement des intérêts ou des positions communes à l'égard du projet).

Cette démarche peut faire apparaître les recouvrements comme les distorsions entre les définitions « officielles » des groupes-cibles et leur occurrence effective dans l'arène locale. En outre, elle permet de suivre les recompositions des groupes-cibles et des groupes stratégiques dans le cours du déroulement du projet. Les phénomènes de confrontation et d'alliance autour des enjeux du projet peuvent en effet changer au cours du temps et les « groupes stratégiques » eux-mêmes se recomposer en conséquence. Cela conduit encore une fois à souligner l'importance du suivi-évaluation dans l'approche participative.

Le projet : un concept à décomposer

Les projets participatifs doivent prendre en compte les critiques qui sont adressées à l'approche-projet en général : lourdeur des structures et prédétermination des moyens qui les rendent peu adaptés aux contextes locaux, insuffisamment flexibles et incontrôlables par les populations bénéficiaires. Ces défauts proviennent principalement de ce que les projets sont considérés comme des entités en soi, et non pour ce qu'ils sont en réalité : des interfaces entre différents niveaux de coordination et entre des groupes hétérogènes.

* Un projet est un interface non une entité en soi

Du point de vue de son fonctionnement institutionnel et financier, un projet a évidemment une existence propre. Il en va tout autrement dans la réalité de son fonctionnement social. Du point de vue de son insertion

dans le monde villageois, par exemple, un projet n'a pas de frontières spatiale et temporelle délimitées.

En tant que système d'interactions entre des groupes et des enjeux multiples, les caractéristiques officielles d'un projet, participatif ou non, recouvrent en réalité autant de perceptions et de « projets » particuliers qu'il y a de groupes stratégiques. Dans le temps, les effets des projets ne sont par conséquent ni continus ni linéaires. Les caractéristiques elles-mêmes des projets changent au cours de leur mise en œuvre et de leur déroulement. Un projet est en perpétuelle renégociation entre les différents groupes au fur et à mesure que ceux-ci prennent en compte ses effets inintentionnels et les nouveaux enjeux qui en résultent (Long and van der Ploeg 1989, Nguingiri 1995). En outre, les effets d'un projet peuvent se prolonger bien au-delà de sa « durée de vie » et affecter le déroulement des projets postérieurs.

L'espace des projets est lui-même soumis à « l'espace social et économique » des dynamiques préexistantes. N'importe quel agriculteur concerné par un projet développe des stratégies complémentaires, dans le projet et « hors projet » (par exemple en combinant les conduites techniques sur la partie de son exploitation concernée par le projet et sur celle qui ne l'est pas). Les phénomènes de médiation provoqués par un projet vont donc bien au-delà de l'espace ciblé a priori et du temps affecté au projet. L'approche participative est soumise, comme les approches classiques, à ces contraintes. La différence est que, contrairement à ces approches, elle ne peut se permettre de l'ignorer.

* Expliciter et contextualiser les objectifs des projets

L'organisation de l'interface par le projet suppose que ses objectifs soient clairement explicités et situés dans le contexte politique, économique et institutionnel, ne serait-ce que pour mieux les adapter ou les changer en fonction des dynamiques locales et de leur déroulement. Deux points doivent être clairement explicités dès le début de l'intervention.

Le premier est de reconnaître la dimension politique des projets participatifs, ce qui implique d'explicitier et de contextualiser le projet de société qui leur est sous-jacent par rapport aux politiques agricoles ou rurales gouvernementales, avec lesquelles il peut entrer en contradiction et par rapport aux objectifs des populations elles-mêmes (que signifie un projet participatif visant à stabiliser les activités agricoles dans des régions particulièrement défavorisées où l'émigration et l'intention d'abandonner l'agriculture sont très fortes ?).

Le second point est de reconnaître que la participation a un coût. Cela implique de prendre en compte, d'une part, les contradictions éventuelles avec les politiques économiques et monétaires nationales et, d'autre part, la légitimité (ou non) de contreparties dédommageant l'investissement personnel des principaux responsables « participatifs » locaux. Cette

contrepartie (matérielle mais aussi politique ou symbolique) constitue souvent une revendication larvée (et perçue comme honteuse) dans les projets participatifs ; elle peut devenir la cause de malentendus entre les participants aux projets et, peut-être surtout, entre les responsables participatifs et les agents des projets. Cette revendication doit pouvoir être clairement explicitée et examinée.

A ce stade, expliciter ne signifie cependant pas trancher de manière définitive.

Structurer la diversité

On rappellera ici les implications de la prise en compte de la diversité des intervenants et des structures dans un projet, d'une part, et de la temporalité des processus, d'autre part. Ces implications peuvent être résumées par deux recommandations générales afin de mieux structurer l'intervention sans la rigidifier : intégrer la diversité sans la brider ; privilégier « l'appui aux processus ».

Intégrer la diversité sans la brider

Considéré comme un interface, un projet met en présence une diversité d'éléments : diversité d'acteurs et de groupes d'acteurs (du côté des intervenants comme du côté des populations concernées) ; diversité de structures (celles qui sont propres au projet et celles qui gravitent dans la zone d'intervention du projet, qu'elles soient gouvernementales, non gouvernementales et d'origine exogène ou associatives et d'origine endogène) ; diversité d'activités ou de fonctions (organisation des producteurs, crédit, services communautaires, etc.). La question est d'organiser, dans ces conditions, la rencontre entre la « demande » d'innovation, censée émaner des populations locales, et « l'offre » d'innovation, censée appuyer cette demande.

* Les limites de la métaphore du marché

La métaphore de la rencontre d'une « offre » et d'une « demande » d'innovation est suggestive mais elle n'est guère opératoire (Jacob 1994, Lavigne Delville 1995-a).

La structure de la demande est largement déterminée par l'offre. Le choix des usagers est généralement surdéterminé par les propositions des intervenants. Le pilotage par les « besoins exprimés par les populations »

est largement rhétorique (Ndione 1987). « Beaucoup d'intervenants prétendent partir des demandes... tout en les orientant nettement vers leur offre. Les « diagnostics participatifs » menés par les projets, dans le but de faire émerger les « vrais besoins des populations » peuvent être une sophistication supplémentaire dans la manipulation des populations par les projets (il est rare qu'un diagnostic « participatif » mené par un projet agro-forestier ne débouche pas sur une demande de reboisement...) » (Lavigne Delville 1995-a).

La structure de l'offre est peu diversifiée. « On assiste dans le domaine du développement à une concurrence qui aboutit à une homogénéisation des prestations proposées au lieu d'encourager leur diversification. Les intervenants se disputent le privilège de vulgariser chez les paysans les mêmes thèmes à la mode (conservation des eaux et des sols, petit crédit, projets pour les femmes...), la diversité se faisant non sur ces thèmes, mais sur leurs conditions et les modalités de leur mise en œuvre (recouvrement plus ou moins laxiste des crédits, contrôle plus ou moins sérieux de la crédibilité des associations volontaires, usage d'aliments contre travail...). Il s'agit, pour certains intervenants, de mobiliser le maximum d'intéressés grâce aux stimulants proposés » (Jacob 1994 : 259).

Ni la « demande » ni « l'offre » d'innovation ne sont autonomes par rapport à l'arène politique locale. Les structures participatives ne fonctionnent pas de manière autonome par rapport au pouvoir local. Les organisations paysannes, par exemple, se situent soit en continuité, soit en rupture, ce qui a des conséquences sur le type de service que les différentes catégories de la population locale attendent des associations ou des organisations participatives. De même, « l'offre » d'innovation proposée ne sera saisie que si elle peut être « socialisée », c'est-à-dire si elle permet une dérive au profit des participants au projet ou si, du côté des intervenants, les agents locaux du projet sont en mesure de mobiliser, à partir de leurs propres relations avec la population, la « clientèle » du projet lors d'une activité à mener (Jacob 1994).

La demande comme l'offre sont nécessairement « construites ». Il convient d'en tirer les conséquences dans la mise en œuvre des interventions : l'élaboration de la demande peut impliquer un appui spécifique ; la flexibilité nécessaire aux projets n'est pas incompatible avec une action organisée d'intégration.

* Appuyer l'élaboration de la demande

A moins de tomber dans le registre populiste, où toute demande paysanne est sacrée (ce qui aboutit par exemple à des petits barrages dans des sites aberrants ou à des proliférations incontrôlées d'infrastructures qui n'ont pas les moyens de fonctionner), un projet concret est toujours un compromis entre les demandes des gens et des critères techniques, com-

promis qu'il est plus ou moins facile de négocier selon la logique d'intervention. La « demande » d'innovation ne va pas de soi. Son élaboration dans un cadre participatif n'exclut pas un appui extérieur.

Pour les réalisations de type communautaire, il y a parfois besoin d'un véritable travail d'élaboration de la demande (pour préciser qui veut quoi, et pourquoi, quels sont les impacts à en attendre, quelles sont les conséquences prévisibles pour les différents groupes, etc.). Cela peut nécessiter une animation externe (informations techniques à apporter dans la discussion, organisation de visites auprès de villages voisins, construction du consensus entre acteurs, etc.). Dans les démarches actuelles de « gestion de terroirs/développement local », cette étape est séparée de l'opérationnel, et elle est réalisée par des équipes d'animation. Dans certains cas, elle peut être prise en charge par une organisation paysanne. Certains bureaux d'études spécialisés en animation/communication proposent de distinguer systématiquement, dans les « diagnostics villageois », ce qui ressortit du diagnostic technique (plus particulièrement pris en charge par les techniciens) et ce qui relève des représentations et des projets villageois, qui sera plus particulièrement pris en charge par la fonction d'animation pour permettre à une collectivité (à travers les différentes catégories qui la composent) de construire une *représentation* de son devenir possible ou souhaitable, de son terroir, etc.

Enfin, exiger une participation financière ou en travail peut permettre de filtrer les demandes de convenance. Au-delà de l'économie que cela représente, on s'aperçoit qu'un certain nombre de « demandes » tombent, ou plus exactement que des offres d'aide sont refusées.

* Flexibiliser l'offre en la diversifiant tout en assurant un niveau d'intégration

Il faut pouvoir répondre à des demandes diversifiées, qu'elles soient individuelles ou collectives. Pour cela, il est nécessaire de distinguer les structures de l'offre d'appui (et des organisations paysannes) et les tâches qu'elles peuvent remplir.

Dans cette perspective, séparer ou, tout au moins, distinguer des fonctions qui se superposent classiquement² (ce qui contribue à cumuler tous les pouvoirs dans les mains des intervenants) permet de clarifier tant les procédures de prise de décision que les relations contractuelles entre les structures du projet et les populations participantes. Il convient de diversifier l'offre d'innovation et d'appui en promouvant la concurrence et la coopération entre projets différents ou entre organisations d'origine et de fonctionnement différents (agences gouvernementales, ONG, associations

2. Offre d'innovation et offre de financement ; fonctions d'animation et de mise en œuvre opérationnelle ; diagnostic technique et diagnostic villageois.

villageoises) et en confrontant les associations nées du projet avec les autres associations d'agriculteurs existantes. Enfin, il est important de prolonger les activités des organisations locales par des entités supérieures intégratrices. Le problème des structures et des organisations paysannes participatives « doit être pensé dans un continuum politique qui associe liberté (d'entreprise) et autorité de régulation (de redistribution des bénéfices des activités, de gestion des interdépendances...). Or, *a priori*, liberté et autorité de régulation imposent des solutions institutionnelles inverses, puisque la première pousse vers la pluralité des structures tandis que l'autre milite pour la réduction et la concertation entre celles qui existent. La multiplicité des (structures) est en effet la réponse normale à la pluralité des activités possibles. (...) Par contre, s'il s'agit d'intégrer les bénéfices de ces activités dans le plan local, de maintenir les solidarités entre les individus qui participent de la même communauté et de gérer de façon satisfaisante les ressources communes dont ils tirent partie dans leur système de production, alors des institutions de décision légitimes, peu nombreuses et intégrées organiquement, s'imposent » (Jacob 1994 : 267).

Privilégier l'appui aux processus

Les critiques adressées à « l'approche projet » reposent sur le constat que « la mise en œuvre d'une intervention tient plus de la gestion finalisée d'une évolution sociale que de l'application d'une stratégie prédéfinie pour atteindre des objectifs. C'est en effet à travers l'interaction projet/acteurs, les dynamiques d'échange, d'apprentissage, d'appropriation, de réajustements sociaux et économiques que les objectifs de l'intervention sont atteints. L'intervention n'a cependant ni le contrôle ni une idée précise de l'ensemble de ces dynamiques avant son engagement auprès des acteurs. Les stratégies pour atteindre les objectifs d'une intervention sont donc tributaires de dynamiques qu'il est difficile d'intégrer a priori dans un document fondateur de projet » (Kleitz 1995-a).

Il convient donc de partir du principe que les objectifs et les moyens du projet ne peuvent être définis que par le résultat des confrontations et des compromis qui se dessineront progressivement autour de la pratique du projet. Cette méthodologie générale s'inscrit dans la remise en cause des logiques d'intervention positivistes, déterministes et déductives.

Élaborer des normes d'affrontements et d'arbitrage

Au sein des « bénéficiaires », la notion de « groupe demandeur » oblige à sortir de la rhétorique sur « le » village, « la » communauté, pour prendre

acte des divergences d'intérêt et identifier les groupes stratégiques. Il est en effet nécessaire de reconnaître l'affrontement en tant que tel, sans qu'il soit besoin de l'euphémiser a priori dans une idéologie floue du consensus (qui peut en être le résultat mais qui ne dit rien des divergences et des oppositions existant réellement). Reconnaître l'affrontement n'implique ni l'absence de règles et de normes de règlement des conflits ni l'absence de compromis sur ces règles elles-mêmes. L'affrontement peut être un moyen de communiquer. La question centrale est d'aménager l'affrontement dans la négociation : « Les hommes ne se détruisent pas toujours parce qu'ils défendent un principe mais parfois tout simplement parce qu'ils n'ont pas appris à communiquer au moyen d'affrontements et qu'ils ne savent pas limiter le coût social de leurs duels » (Bailey 1971 : 246).

*Maîtrise de l'écrit et usage libre de ressources propres :
deux conditions préalables*

L'enjeu d'une maîtrise de l'écrit suffisamment partagée, pour éviter un monopole de quelques individus, et celui de la libre disposition de ressources propres, pour améliorer la position des groupements locaux dans les discussions avec les intervenants, sont suffisamment connus pour qu'on n'y insiste pas (Belloncle 1993). Les cas des associations villageoises des zones coton, ou des associations de ressortissants en France (Lavigne Delville 1994) le montrent clairement.

Intérêt des démarches d'animation

L'intérêt des démarches d'animation est de prendre en compte la diversité des groupes sociaux dans le diagnostic des priorités de réalisations. La démarche d'animation peut permettre de prendre en compte les logiques des groupes qui ne s'exprimeraient pas en l'absence de cette démarche. Ces démarches d'animation n'assurent pas que les intérêts des groupes sociaux dominés soient pris en compte, mais elles permettent d'assurer qu'ils ont été formulés... et entendus par les autorités qui ont légitimité pour trancher, ce qui est déjà quelque chose.

La démarche d'animation peut-être promue par divers moyens : « ateliers villageois » (qui ne peuvent pas cependant remplacer complètement la recherche participative ni se passer d'une validation technique), promotion des débats d'idées, clarification des groupes demandeurs par un groupe d'appui aux organisations locales, etc.

Construction négociée de dispositifs institutionnels

Reconnaître l'existence de groupes aux logiques contradictoires, mais néanmoins légitimes, reconnaître qu'une réalisation est avant tout le fruit de compromis socio-politiques aboutit à faire éclater la notion vague de participation, au profit de celle de négociation. Si on reconnaît que les logiques propres de l'État (ou des ONG) et des différents groupes de populations sont légitimes, la question est « comment organiser une convergence d'intérêts, fut-elle ponctuelle, entre les différents protagonistes d'une intervention de développement ? ». On est dans une logique de négociation, entre des groupes d'acteurs qui, tout en étant dans des positions différentes dans le champ social, et en situation d'inégalité, ont chacun leurs logiques, leurs marges de manœuvre, et peuvent donc négocier leur participation aux projets de l'autre.

Parler de négociation oblige à se demander si les protagonistes – et en particulier ceux qui sont en position de domination – sont réellement prêts à lâcher une partie de leur pouvoir, à accepter que le résultat final de la négociation puisse être différent de ce qu'ils souhaitaient au départ. Cela nécessite d'être attentif aux conditions concrètes de la négociation, c'est-à-dire à la répartition des pouvoirs : le lieu n'est pas neutre, il faut des bases sur lesquelles discuter, un ordre du jour précis, avoir les dossiers à l'avance, etc. Pour cette raison, une bonne connaissance des procédures locales de décisions collectives est indispensable de manière à éviter deux obstacles à la clarification des règles : le « piège » de l'apparence consensuelle des décisions collectives et celui qui consiste à imposer des règles qui ne pourraient pas être respectées.

Il faut au minimum des règles du jeu claires sur les rapports institutionnels, les lieux et les modalités de décision (ce qui tranche avec le paternalisme doublé de clientélisme et de fausses promesses qui préside, en général, au comportement des intervenants) ; et la possibilité pour les « acteurs d'en bas » d'influer sur ces règles, de les modifier, ou au moins de les refuser (sans que cela signifie renoncer à son projet). Faute de clarification des règles de la négociation, le flou sur les attentes, réelles ou supposées, des intervenants peut être source de conflits internes (Laurent et Mathieu 1994).

Intégrer les conditions locales et contextuelles

Reste à évaluer à quelles conditions les démarches d'intervention induisent un changement dans les interactions entre « développeurs » et

« développés » et permettent un déplacement réel des rapports de force au sein des *arènes* locales.

Une manière d'évaluer ces conditions consiste à identifier les « facteurs » favorables et défavorables à la participation locale puis à distinguer, parmi ces facteurs, ceux qui relèvent des conditions internes au milieu local et ceux qui dépendent de l'environnement externe. L'intérêt est de décomposer les mécanismes selon les différents niveaux d'organisation et selon le contexte. On peut ainsi évaluer les mécanismes d'amplification ou, au contraire, d'atténuation de la marginalisation ou de l'exclusion (Bonnal, dir. 1995). Il convient toutefois de bien se démarquer d'une approche « positiviste » et déterministe du développement (Kleitz 1995-a).

Dans cette perspective, la contribution des études socio-anthropologiques des démarches d'intervention ne réside pas seulement dans l'analyse des jeux d'acteurs autour d'un projet à l'échelle locale, mais aussi dans la « contextualisation » des stratégies de ces acteurs (y compris les agents locaux des projets) vis-à-vis de l'environnement social, politique et économique.

Conclusions

Pessimisme méthodologique et pessimisme idéologique

Quelle que soit leur philosophie et leurs discours, les interventions de développement s'inscrivent toutes, fondamentalement, au sein du champ général du développement, c'est-à-dire dans un contexte de confrontation de logiques et de cultures différentes et, surtout, de rapports inégalitaires qui font que les intervenants (l'État, les projets, les ONG) cumulent l'offre d'intervention et les moyens financiers, et tentent, explicitement ou implicitement, d'imposer un modèle qui est inévitablement en décalage avec les réalités sociales et économiques (quand ce n'est pas techniques) locales.

Face à cette situation, comme dans n'importe quelle situation de domination sociale, la réaction des dominés est la « ruse » (de Certeau 1980) et l'on retrouve tous les jeux de manipulation de la part des « populations », pour récupérer le projet, le détourner, en récupérant des miettes ou des avantages détournés. La reconnaissance de ces jeux de manipulation réciproque et la construction de méthodologies d'analyse pour les identifier sont sûrement un des principaux acquis de la socio-anthropologie du développement. Sur le terrain, les projets sont des arènes, où se joue un jeu social complexe, fondé sur la confrontation d'acteurs qui ont des

logiques hétérogènes et disposent de pouvoirs inégaux. Ce jeu social produit un certain nombre d'effets inintentionnels, qui ne sont pas nécessairement « pervers » : c'est souvent à travers eux que les projets ont un impact positif.

Sortir des visions naïves de la « participation » et relativiser la rupture que les démarches participatives prétendent réaliser avec les démarches d'interventions classiques n'implique pas pour autant qu'il n'y ait aucune différence significative entre les différentes démarches d'intervention et dans la façon dont se structurent les interactions qu'elles induisent entre populations et intervenants.

Le « pessimisme méthodologique » qui a délibérément orienté cette étude a permis de mettre en évidence des situations et des problèmes que les praticiens du développement et les populations elles-mêmes rencontrent régulièrement dans les projets participatifs et de les dédramatiser en montrant qu'ils correspondent à des situations somme toute « sociologiquement normales », eu égard aux conditions locales et à l'environnement socio-économique.

Encore faut-il que l'analyse ne débouche pas sur un fatalisme démobilisateur qui confinerait à un « pessimisme idéologique » décrétant que tout projet participatif est voué à être récupéré par les plus forts et les mieux nantis. En effet, reconnaître les effets intrinsèquement politiques et conflictuels de tout projet peut aussi conduire, si l'on n'y prend garde, à substituer à la rhétorique participative une rhétorique inverse radicalement fataliste. Tout projet serait surdéterminé par le jeu politique des acteurs et la participation s'avèrerait sinon impossible, du moins d'effets très limités puisqu'en permanence récupérés par les groupes d'acteurs dominants. Les stratégies de manipulation réciproque deviendraient à leur tour une simple rhétorique, que l'on peut toujours plaquer sur chaque situation (on trouvera toujours des effets inintentionnels, des stratégies, des objectifs inavoués, des intérêts personnels, des manœuvres opportunistes, etc.) et qui évite d'analyser de près la façon dont se jouent ces interactions. Une telle rhétorique peut et doit être également évitée car, d'une part, elle sous-estime le changement introduit par la participation dans le champ du pouvoir local et car, d'autre part, elle se condamne à l'inaction en surestimant la complexité.

Réalité des changements introduits par la participation

De nombreuses observations au sein des collectivités villageoises montrent que les groupes les plus faibles ne sont pas, autant qu'on le croit, dénués de capacité d'initiative et de moyens de résistance à la domination : ruse, stratagème ou rétorsion privée (par exemple, on connaît des cas extrêmes où des femmes ont décrété la grève des rapports sexuels

pour contraindre leurs époux à remplir leurs engagements vis-à-vis d'un projet collectif, par exemple terminer une maternité dans un projet d'animation en Casamance, au Sénégal). Mais, en général, ces manœuvres relèvent de ce que Scott (1990) appelle « l'infra-politique » des dominés. Elles ont des effets limités et, pour être efficace, cette résistance « informelle » à la domination doit rester dans la sphère privée et doit passer pour être dépourvue d'une organisation structurée et formelle, sous peine de ne pas résister aux contre-attaques des groupes dominants.

C'est précisément ce qui change avec les projets participatifs, dont l'objectif explicite et public est d'organiser les plus faibles. Le risque, tout à fait réel comme on l'a vu, est de désigner alors à l'attention des plus puissants les groupes vulnérables dont on vise à renforcer les capacités, ou encore d'introduire des tensions larvées au sein des collectivités villageoises qui peuvent être des facteurs d'immobilisme. Cependant d'autres exemples montrent que les groupes les plus vulnérables bénéficient malgré tout des changements introduits par les projets participatifs (Lachenman, 1995 ; Lavigne Delville, 1995-b). Le problème n'est pas tant que la promotion de la participation des groupes vulnérables entraîne des conflits et des manœuvres de récupération ; cela est inévitable. La question principale est celle du dosage des effets des interventions participatives (Pesche, 1995).

La complexité des processus ne doit pas condamner à l'inaction

La logique d'intervention est donc aussi un élément qui contribue à structurer la configuration d'une arène concrète, à orienter le jeu des acteurs et donc le produit final des interactions. Pour cela, il faut sans doute affiner les catégories d'analyse, étudier si (et de quelle façon) on peut observer des différences de pratiques selon les cas de figure, identifier, au-delà des logiques d'acteurs, les facteurs environnementaux ou micro-sociologiques qui influent sur la configuration de l'arène, connaître les instances, formelles ou non, au sein desquelles se jouent les interactions, etc.

Mais comment concilier ce « parti pris de la complexité » avec la nécessité, pour les opérateurs de développement, de disposer d'outils d'analyse de la réalité opératoire (Pesche 1995) ? Il n'y a certes pas de solution simple à cette question. Les méthodes d'enquête participative rapide constituent un élément de réponse. Mais on sait, d'une part, qu'elles sont soumises à de nombreux biais et que, d'autre part, tout compte fait, elles ne sont pas si rapides et si légères compte tenu de la capitalisation d'informations nécessaire pour que ce type d'enquête ne se contente pas de redécouvrir des généralités ou des évidences (Fall et Lericollais 1992, Lavigne Delville 1995-c). Il n'y a donc pas de miracle en la matière.

Toutefois, la complexité du « champ » du développement (les multiples niveaux de position et de relations sociales qui dessinent le « paysage » d'une intervention) est compatible avec une attitude pragmatique. A partir de quelques principes simples et d'une grille d'analyse synthétique (telle que celle présentée précédemment), les intervenants de développement rural peuvent faire intervenir leur savoir-faire pour hiérarchiser, dans une situation donnée, les groupes et les types de relations qui « pèsent » le plus dans l'espace du projet. Une certaine dose de schématisme est nécessaire pour rendre opératoire l'outil d'analyse sans pour autant verser dans la standardisation (Pesche 1995). L'importance du suivi-évaluation dans les projets doit, ici encore, être soulignée.

Bibliographie

- ACKROYD P.J., 1992, *The Process Approach to Projects*, ODA, Aid Economics and Social Department, Technical Note n° 4.
- BAILEY F.G., 1971, *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- BAKO-ARIFARI N., 1995, *Notes sur le projet cotonnier dans la région de Bani-koara au nord Bénin*, Groupe de réflexion APAD.
- BELLONCLE G., 1993, *Anthropologie appliquée et développement associatif: trente années d'expérimentation sociale en Afrique sahélienne (1960-1990)*, L'Harmattan, Paris.
- BEST J. & BROWN D., éd. 1990, NGOs in development, *The Rural Extension Bulletin*, 28, février, Agricultural Extension and Rural Development Department of the University of Reading, UK.
- BIERSCHENK Th., 1988, Development projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A Case Study from Bénin, *Sociologia Ruralis*, vol. XXVIII, n°2/3, Assen: 146-160.
- BLUNDO G., 1991, La brique, la terre et le puits : administration locale, factionnalisme et auto-promotion au Sénégal, in : *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Kwan Kai Hong éd. PUF, Paris, pp. 103-133.
- BONNAL J. dir., 1995, *Participation et risques d'exclusion. Réflexions à partir de quelques exemples sahéliens*, Participation populaire, n° 9, FAO, Rome.
- CERTEAU M. de 1980 (rééd. 1990), *L'invention du quotidien*, Folio, Essais, Paris.
- CHAUVEAU J.-P., 1994, Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement, in : J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville, éd., *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, APAD-Karthala-IUED Paris, pp. 25-60.
- CHECKLAND P.B., 1981, *Systems thinking, systems practice*, J. Wiley & sons, Chichester.

- DARBON D., 1988, *L'administration et le paysan en Casamance. Essai d'anthropologie administrative*, Pedone, Paris.
- DOZON J.-P., 1991, Le dilemme connaissance/action : le développement comme champ politique, *Bulletin de l'APAD*, n° 1, Marseille : 14-17.
- ELWERT G., BIERSCHEK T., 1988, Development Aid as an Intervention in Dynamic Systems ; an Introduction, *Sociologia Ruralis*, vol. XXVIII, n° 2/3, Assen : 99-112.
- FALL A.S. et LERICOLLAIS A., Light, rapid rural appraisal : des méthodologies brillantes et légères ?, *Bulletin de l'APAD*, 3 : 9-15.
- FAO, 1992, *Participation populaire au développement rural : le plan d'action de la FAO*, Rome.
- GORE Ch., 1995, Social Exclusion and Social Change : Insights in the African Literature, in : *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, ILO publications, Genève.
- GORE Ch. *et al.*, 1995, Introduction : Markets, citizenship and social exclusion, in : *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, ILO publications, Genève : 1-40.
- JACOB J.-P., 1991, Entre décentralisation et désengagement. Principes et problèmes de l'auto-organisation paysanne en Afrique, in : Kwan Kai Hong éd. *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Kwan Kai Hong éd. P.U.F, Paris, pp. 41-48.
- JACOB J.-P., 1994, Gouvernance, imputation, redondance. Réflexions sur la multiplicité des intervenants et la multiplication des organisations paysannes, in : J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville, éd. *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, APAD-Karthala-IUED Paris : 255-270.
- JUL-LARSEN E. 1995, *Reflections on Trends in Poverty-Oriented Aid to Sub-Saharan Africa*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, multigr.
- KLEITZ G. 1995-a (avril), *Les niveaux de l'analyse des méthodes d'intervention de l'aide au développement rural*, GRET, multigr.
- KLEITZ G., 1995-b (mars), *Les méthodes de suivi et de gestion des procédures dans l'intervention pour le développement ; quelques éléments pour une méthodologie*, GRET, multigr.
- KORTEN D.C., 1980, *Community Organization and Rural Development. A Learning Process Approach*, New York, Ford Foundation, 32 p.
- KORTEN D.C., 1989, Social Science in the service of social transformation, in : Cynthia Veneracion, ed., *A Decade of Process Documentation Research : Reflections and Synthesis*, Institute of Philippine Culture, Manilla University, Quezon City.
- LACHENMANN G. *et al.*, 1990, *Organisations paysannes au Sénégal : comment renforcer les structures intermédiaires dans le processus de transformation socio-économique*, Institut Allemand de Développement, Berlin.
- LACHENMANN G., 1996, *Notes*, document interne au Groupe de réflexion APAD.
- LAURENT P.-J. et MATHIEU P. 1994, *Migration, environnement et projet de développement : récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi au Burkina Faso*, Les Cahiers du CIDEP, UCL/L'Harmattan, Paris-Louvain.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 1994, *Migrations internationales, restructurations agraires et dynamiques associatives en pays noninké et haalpulaar (1975-1990). Essai d'anthropologie du changement social et du développement.*

- Thèse de Doctorat en Anthropologie sociale et ethnologie, EHESM-Marseille, 420 p.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 1995-a, *Participation, négociation et champ du développement : quelques réflexions*, document interne au Groupe de réflexion APAD.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 1995-b, *Variations sur des projets de maîtrise de l'eau au Sénégal et au Mali*, document interne au Groupe de réflexion APAD.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. 1995-c, *L'illusion de tout découvrir à l'échelle du village : quelques réflexions sur la MARP*, Atelier «Diagnostics rapides, diagnostics participatifs», GRET, Paris, 16 p. multigr.
- LECOMTE B., 1991, *Processus d'auto-promotion et formes d'appui adaptées*, in : *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Kwan Kaï Hong éd. IUED-PUF, Paris : 49-71.
- LEFEVRE P., KOLSTEREN P. 1994, Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets, *Bulletin de l'APAD*, 8, Marseille : 19-30.
- LONG N., 1989, The Reason D'être for Studying Rural Development Interface, in : N. Long, ed. *Encounters at the Interface, A perspective on social discontinuities in rural development*, Wageningen ; Landbourn Universiteit Wageningen.
- LONG N. et PLOEG J.D. van der, 1989, Demythologising planned intervention : an actor perspective, *Sociologia Ruralis*, vol. XXIX, 3/4 : 227-249.
- MATHIEU P. 1992, Participation paysanne ou transfert des coûts aux organisations locales ? L'agriculture irriguée et le désengagement de l'État au Sénégal et à Madagascar, in : M. Haubert, éd. *État et société dans le Tiers-Monde*, IEDES-Presses Universitaires de France, Paris : 64-71.
- MONGBO R. et FLOQUET A., 1993, Démarches de diagnostic rapide : expériences de participation au Bénin, *Les Cahiers de la Recherche Développement*, 33 : 49-60.
- NGUINGUIRI J.-C., 1995, *Des pêcheurs face au développement : acteurs, stratégies et trajectoires des pêcheries vili du Congo. Analyse socio-anthropologique*. Thèse de Doctorat d'Anthropologie sociale et Ethnologie, EHESM Marseille, 273 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., BIRSCHENK T., 1994, ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques, *Bulletin de l'APAD*, 7 : 35-43.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1990, Sociétés et développement, in FASSIN P. et JAFFRE Y. éd., *Société, développement, santé*, Ellipses, Paris.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1991, Savoirs populaires et agents de développement, in : OLIVIER DE SARDAN J.-P. et PAQUOT E., éd. *D'un savoir à l'autre ; les agents de développement comme médiateurs*, GRET- Ministère de la Coopération, Paris : 17-42.
- PESCHE D., 1995, Pour la construction d'un champ du développement rural, *Bulletin de l'APAD*, 9, Marseille : 41-45.
- SCHNEIDER H., 1994, Promoting participatory development : from advocacy to action (Preliminary Draft Overview), février 1994, multigr.
- SCOTT J.-C., 1985, *Weapons of the Weak : Everyday Forms of Peasant Resistance*, New York, Yale University Press.

- UPHOFF N. & COHEN J.-M., 1980, Participation's Place in Rural Development : Seeking Clarity through Specificity, in *World Development*, Pergamon Press Limited, vol. 8 : 213-235.
- UPHOFF N., 1991, Fitting Projects to People, in : CERNEA, M, éd. *Putting People First ; Sociological Variables in Rural Development*, Washington & Oxford, World Bank/ Oxford University Press : 467-512.