

Contribution pour le Séminaire préparatoire  
au Sommet Mondial pour le Développement Social  
(Copenhague, mars 1995)

HOJ

**LE DÉVELOPPEMENT PEUT-IL ÊTRE SOCIAL ?**

*Pauvreté, chômage, exclusion  
dans les pays du Sud.*

**Royaumont, 9-11 janvier 1995**

**"PROJETS DE DÉVELOPPEMENT RURAL, APPROCHE  
PARTICIPATIVE ET EXCLUSION DES GROUPES  
VULNÉRABLES EN AFRIQUE DE L'OUEST"**

Jean-Pierre/CHAUVEAU

ORSTOM

MINISTÈRE  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Fonds Documentaire IRD



010024441

PROJETS DE DÉVELOPPEMENT RURAL, APPROCHE PARTICIPATIVE ET EXCLUSION DE  
GROUPES VULNÉRABLES EN AFRIQUE DE L'OUEST.

Jean-Pierre Chauveau  
sociologue ORSTOM  
Laboratoire d'Etudes Agraires  
ORSTOM Montpellier

Dans cette courte note, nous voulons attirer l'attention sur les difficultés que rencontre tout projet de développement rural à répondre effectivement aux soucis d'équité et de durabilité qui les motivent. Ces difficultés valent aussi bien pour les projets d'approche classique ("descendante") que pour les projets participatifs. Cependant, la prise en compte des connaissances acquises à partir d'une analyse fine du terrain, notamment à partir d'une méthodologie micro-sociologique ou anthropologique, peut permettre d'améliorer les projets participatifs et de renforcer la capacité de négociation des catégories vulnérables.

Nous présentons ici les grands axes de la réflexion qu'entreprend un réseau de chercheurs de l'ORSTOM et de l'APAD (Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement) sur le sujet.

1 - Les projets participatifs visent à soutenir dans les opérations de développement "les organisations populaires qui se forment spontanément" et à renforcer la participation de "la grande majorité de la population qui n'est pas encore organisée, notamment les couches défavorisées, et qui ne bénéficient donc pas de la dynamique de tels groupes". En outre l'ambition des stratégies participatives de développement est de ne pas restreindre leur champ d'application aux activités d'auto-assistance au niveau local, mais d'être appliquées "pour la conception et la mise en oeuvre de politiques et programme de développement rural".

Cependant, en dépit des spécificités revendiquées par les stratégies participatives de développement (et justifiées par des considérations d'équité mais aussi d'efficacité et de durabilité), ces stratégies partagent avec les stratégies classiques de développement "par le haut" le fait d'être soutenues par un dispositif d'intervention extérieur au milieu. Le caractère "exogène" de l'intervention est généralement limité par les méthodes propres aux ONG, qui sont les partenaires habituels des projets participatifs. Mais il n'en reste pas moins que l'interface entre l'intervention extérieure, l'organisation locale des bénéficiaires du projet et les structures sociales préexistantes induit des effets souvent contraires aux effets recherchés par l'approche participative.

2 - Il semble donc utile, afin d'améliorer la compréhension des problèmes et la mise en oeuvre des projets participatifs, de conserver à l'esprit les caractères communs qu'ils partagent avec les projets non participatifs et de ne pas se concentrer uniquement sur les traits qui les en distinguent.

Fonds Documentaire IRD

Cote : Bx 24441 Ex : unigenc

Or les évaluations de projets effectuées à partir d'une connaissance fine du milieu montrent un certain nombre de tendances, que les projets soient participatifs ou non:

I - Participation et marge de manoeuvre des populations vis-à-vis des projets: quelques clarifications .

I.1 - Cas général d'interaction entre populations locales et projets de développement.

I.1.1 - Interface populations dans leur ensemble/projets

Les évaluations de projets et opérations de développement montrent que l'écart entre les résultats attendus et les effets réels des projets ne s'explique pas seulement, ni même essentiellement, par la mise en oeuvre défectueuse des projets, par les effets pervers créés par le projet lui-même, ou encore par l'inertie des populations rurales et leur résistance innée vis-à-vis des interventions extérieures. Lorsque les évaluations reposent sur une connaissance fine du milieu, elles soulignent un autre élément déterminant de la trajectoire des projets: la capacité des populations à anticiper sur leur déroulement, à les intégrer dans leurs propres logiques d'action et, finalement, à se constituer une marge de manoeuvre plus ou moins importante à l'égard des projets.

Ces évaluations montrent en effet qu'il est exceptionnel que les populations soient dans leur ensemble indifférentes aux projets et ne se sentent pas, d'une manière ou d'une autre, concernées par ces derniers. Mais, bien évidemment, la manière dont les populations se sentent concernées ne coïncident pas forcément, loin s'en faut, avec ce qui était prévu ou attendu par les termes de référence des projets.

Que les projets soient ou non participatifs, on doit tenir compte du fait paradoxal que leur mise en oeuvre entraîne nécessairement la participation des populations à leur déroulement et à leur devenir, que ce soit pour le rejeter, pour sélectionner certains thèmes proposés et en rejeter d'autres ou pour réinterpréter l'ensemble du projet et le détourner de ses objectifs initiaux. Cette "participation spontanée" peut donc jouer dans un sens favorable ou défavorable aux effets recherchés par les projets, mais elle existe toujours. C'est pourquoi, avant de se demander si l'écart entre les effets recherchés et les résultats effectifs d'un projet résultent d'effets "pervers", il convient de considérer que cet écart est d'abord le résultat "sociologiquement normal" des interactions entre les changements induits par le projet et les dynamiques sociales locales qui lui préexistent.

I.1.2 - Interface systèmes locaux d'interactions/projets

Les dynamiques sociales préexistantes émanent elles-mêmes des systèmes locaux d'interactions entre les différents groupes d'acteurs qui composent la société locale. Il est admis que les sociétés locales ouest-africaines combinent à leurs caractères communautaire et solidaire de multiples différenciations, clivages et oppositions fondés sur une diversité de rôles et de status sociaux. En outre, on sait que conjointement aux règles normatives de comportement sont mises en oeuvre des

comportements opportunistes parfaitement admis, à défaut d'être valorisés, dans les relations entre les acteurs sociaux.

Tout projet interfère nécessairement avec le système de relations des acteurs locaux entre eux. En proposant, d'une part, des ressources nouvelles (tant économiques qu'organisationnelles ou symboliques) et en imposant, d'autre part, des contraintes nouvelles (comme par exemple une nouvelle organisation du travail, des itinéraires techniques nouveaux ou un système d'évaluation et de sanction étranger au système local), les projets sollicitent, volontairement ou à leur insu, le réaménagement des systèmes d'interaction préexistants. Ceux-ci ne peuvent en aucun cas ne pas être affectés par, ou rester indifférents aux effets et changements induits par le projet. Les ressources et contraintes nouvelles apportées dans le cadre des projets sont aussi des ressources et des contraintes nouvelles dans le cadre des interactions ordinaires dans et hors projet.

Il est donc inévitable que les acteurs ou groupes d'acteurs locaux intègrent les effets attendus des projets à leurs propres systèmes d'interactions, que ces effets soient dûment constatés par les acteurs ou que ces effets soient anticipés par eux. Par conséquent, le "jeu" entre structures sociales locales et projets ne doit pas être simplement décrit à partir des "réponses" globales des populations aux projets mais aussi, et peut-être davantage, à partir de véritables stratégies, actives et anticipatrices, des diverses catégories sociales à l'égard des projets.

### I.1.3 - Conclusions

On peut retenir de ce qui précède que les évaluations de projets effectuées à partir d'une connaissance fine du milieu montrent:

- que les populations réinterprètent à leur manière les projets, selon les dynamiques sociales et les clivages locaux qui préexistent aux projets;
- qu'elles se livrent nécessairement à une "participation spontanée" à l'égard des projets, selon que ceux-ci interfèrent sur tel ou tel "enjeu" local régulé ou disputé par les différents groupes d'acteurs;
- la capacité des populations de se constituer une "marge de manoeuvre" vis-à-vis des objectifs et des moyens des projets et d'élaborer toute une panoplie de stratégies actives qui anticipent sur les effets des projets sur les dynamiques locales, soit pour les protéger, soit pour les renforcer, soit pour transformer;
- la nécessité pour les populations d'intégrer dans leurs stratégies les ressources et les contraintes nouvelles qu'apportent les projets;
- la capacité des populations à influencer sur la trajectoire des projets soit en les neutralisant, soit en les marginalisant, soit en les décomposant de manière sélective, soit en les adoptant tout en les détournant de leurs objectifs;
- que ces tendances générales de comportement varient a) en fonction de la position sociale des différentes catégories d'acteurs et des rapports de force entre elles; b) en fonction de l'importance aux yeux des acteurs locaux des enjeux concernés par les projets.

On est en mesure de penser par ailleurs que:

- plus un projet a des objectifs innovants, tant du point de vue technique, qu'organisationnel ou institutionnel, plus sa trajectoire dépend d'un nombre élevé de variables et plus les stratégies des acteurs locaux à son égard sont imprévisibles;

- que plus les populations ont une expérience des contacts et des relations avec des structures de développement, plus les acteurs locaux sont en mesure de développer des compétences pour influencer sur la trajectoire des projets.

On notera enfin que la grille d'évaluation des projets proposée ici privilégie le point de vue des populations sur les projets. Elle se démarque d'une évaluation à partir des termes de référence des projets qui privilégie une analyse en termes de "réponses" des populations aux projets. L'approche "centrée sur les acteurs" permet cependant de compléter sans l'ignorer la grille d'évaluation classique. Celle-ci distingue dans l'évaluation les séquences de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation ex post des projets. On peut en effet la confronter à une autre séquence en se plaçant du point de vue des acteurs: réinterprétation du projet, anticipation des effets du projet, élaboration de stratégies de participation spontanée au projet, influence de ces stratégies sur la trajectoire du projet ainsi approprié par les dynamiques locales.

Ainsi la trajectoire réelle des projets suit et met en relation les deux séquences en simultané. Ce qui explique que ces trajectoires ne sont pas linéaires et sont soumises constamment à des effets de rétro-action et d'anticipation qu'il est nécessaire d'identifier pour évaluer les formes et les processus de participation des populations (et des différentes catégories de population) aux projets.

## I.2 - Cas des projets participatifs

Les projets participatifs visent à soutenir dans les opérations de développement "les organisations populaires qui se forment spontanément" et à renforcer la participation de "la grande majorité de la population qui n'est pas encore organisée, notamment les couches défavorisées, et qui ne bénéficient donc pas de la dynamique de tels groupes". En outre l'ambition des stratégies participatives de développement est de pas restreindre leur champ d'application aux activités d'auto-assistance au niveau local, mais d'être appliquées "pour la conception et la mise en oeuvre de politiques et programme de développement rural".

Dans quelle mesure la mise en oeuvre de stratégies participatives modifie-t-elle, et dans quel sens, la dynamique générale générée par les projets? On peut faire les hypothèses suivantes à partir des tendances générales soulignées précédemment.

Il est logique de penser que, plus un projet est participatif, plus il est probable:

- que la réinterprétation par les populations du contenu du projet se fera dans le sens des dynamiques sociales et des clivages locaux qui préexistent aux projets, surtout si les couches favorisées disposent déjà d'organisations qui représentent leurs intérêts;
- que, dans le cas où le projet participatif cible spécifiquement les couches défavorisées comme bénéficiaires du projet, leurs organisations devront tenir compte des rapports de force existants, surtout si le projet interfère avec un enjeu disputé par des groupes d'acteurs aux intérêts opposés;
- que, dans ce même cas, les couches sociales les plus vulnérables qui participent aux projets risquent de perdre au niveau de leurs interactions "hors-projet" avec les autres couches de population (sociabilité, intégration dans des organisations villageoise d'entraide et de solidarité) ce qu'elles gagnent par l'accès aux ressources du projet;

- que la capacité des populations à influencer sur la trajectoire des projets soit en les neutralisant, soit en les décomposant de manière sélective, soit en les détournant de leurs objectifs, puisse tourner au désavantage des projets participatifs;
- que l'imprévisibilité des stratégies d'acteur sera importante, dans la mesure où l'innovation "sociale" que représente la participation des couches défavorisées est plus radicale;
- que les couches défavorisées auront du mal à se passer de l'appui du projet pour assurer leur position vis-à-vis des autres couches sociales et qu'elles développeront une compétence pour influencer dans ce sens sur la trajectoire des projets.

On notera enfin que la grille d'évaluation des projets proposée ici privilégie le point de vue des populations sur les projets. Elle se démarque d'une évaluation à partir des termes de référence des projets qui privilégie une analyse en termes de "réponses" des populations aux projets. L'approche "centrée sur les acteurs" permet cependant de compléter sans l'ignorer la grille d'évaluation classique. Celle-ci distingue dans l'évaluation les séquences de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation ex post des projets. On peut en effet la confronter à une autre séquence en se plaçant du point de vue des acteurs: réinterprétation du projet, anticipation des effets du projet, élaboration de stratégies de participation spontanée au projet, influence de ces stratégies sur la trajectoire du projet ainsi approprié par les dynamiques locales.

Ainsi la trajectoire réelle des projets suit et met en relation les deux séquences en simultané. Ce qui explique que ces trajectoires ne sont pas linéaires et sont soumises constamment à des effets de rétro-action et d'anticipation qu'il est nécessaire d'identifier pour évaluer les formes et les processus de participation des populations (et des différentes catégories de population) aux projets.

- les populations réinterprètent à leur manière les projets, selon les dynamiques sociales et les clivages locaux qui préexistent aux projets;
- elles se livrent nécessairement à une "participation spontanée" à l'égard des projets, selon que ceux-ci interfèrent sur tel ou tel "enjeu" local régulé ou disputé par les différents groupes d'acteurs;
- les populations ont la capacité de se constituer une "marge de manoeuvre" vis-à-vis des objectifs et des moyens des projets et d'élaborer toute une panoplie de stratégies actives qui anticipent sur les effets des projets vis-à-vis des dynamiques locales, soit pour les protéger, soit pour les renforcer, soit pour transformer;
- les populations intègrent dans leurs stratégies "hors projet" les ressources et les contraintes nouvelles qu'apportent les projets;
- les populations ont la capacité d'influer sur la trajectoire des projets soit en les neutralisant, soit en les marginalisant, soit en les décomposant de manière sélective, soit en les adoptant tout en les détournant de leurs objectifs;

Ces tendances générales varient:

- en fonction de la position sociale des différentes catégories d'acteurs impliquées dans les projets et des rapports de force entre elles;
- en fonction de l'importance aux yeux des acteurs locaux des enjeux concernés par les projets.

On est en mesure de penser par ailleurs que:

- plus un projet a des objectifs innovants, tant du point de vue technique, qu'organisationnel ou institutionnel, plus sa trajectoire dépend d'un nombre élevé de variables et plus les stratégies des acteurs locaux à son égard sont imprévisibles;
- que plus les populations ont une expérience des contacts et des relations avec des structures de développement, plus les acteurs locaux sont en mesure de développer des compétences pour influencer sur la trajectoire des projets.

3 - Dans quelle mesure la mise en oeuvre de stratégies participatives modifie-t-elle, et dans quel sens, la dynamique générale générée par les projets? On peut faire les hypothèses de travail suivantes à partir des tendances générales soulignées précédemment.

Il est logique de penser que, plus un projet est participatif, plus il est possible:

- que la réinterprétation par les populations du contenu du projet se fasse dans le sens des dynamiques sociales et des clivages locaux qui préexistent aux projets, surtout si les couches favorisées disposent déjà d'organisations qui représentent leurs intérêts;
- que, dans le cas où le projet participatif cible spécifiquement les couches défavorisées comme bénéficiaires du projet, leurs organisations doivent tenir compte des rapports de force existants, surtout si le projet interfère avec un enjeu disputé par des groupes d'acteurs aux intérêts opposés;
- que, dans ce même cas, les couches sociales les plus vulnérables qui participent aux projets risquent de perdre au niveau de leurs interactions "hors-projet" avec les autres couches de population (sociabilité, intégration dans des organisations villageoise d'entraide et de solidarité) ce qu'elles gagnent par l'accès aux ressources du projet;
- que la capacité des populations à influencer sur la trajectoire des projets puisse tourner au désavantage des objectifs participatifs;
- que l'imprévisibilité des stratégies d'acteur soit importante, dans la mesure où l'innovation "sociale" que représente la participation des couches défavorisées est plus radicale;
- que les couches défavorisées aient du mal à se passer de l'appui du projet pour assurer leur position vis-à-vis des autres couches sociales et qu'elles développent une compétence pour influencer dans ce sens sur la trajectoire des projets.

Ces hypothèses, dont le pessimisme est d'ordre méthodologique, seront testées à partir:

- de cas dont les participants au groupes de réflexion ont une connaissance fine;
- de cas décrits de manière suffisamment précise dans la littérature d'expertise ou scientifique.

## B - Proposition de canevas du document

Introduction: Participation des populations et marge de manoeuvre des populations vis-à-vis des projets: quelques clarifications.

- Cas général d'interaction entre populations locales et projets de développement
- Cas des projets participatifs

## I - Effets recherchés d'appropriation des projets et effets induits d'exclusion, une analyse intensive d'études de cas.

### I.1 - Description et analyses de cas à partir d'une batterie commune d'indicateurs:

- histoire du projet et de la mise en place de son organisation;
- événements et procédures significatifs de la vie quotidienne du projet;
- caractéristiques socio-économiques et compétences requises des acteurs locaux pour être reconnus comme membres et comme dirigeants du projet;
- modes d'acquisition des compétences et profils sociologiques des dirigeants des projets;
- relations/interactions entre l'organisation du projet et d'autres organisations d'intervention;
- interlocuteurs privilégiés des membres et des représentants du projet;
- discours légitimants des acteurs locaux du projet;
- images et représentations du projet véhiculés par les différents groupes d'acteurs ne participant pas au projet;
- circuit des ressources drainées par le projet et répartition des avantages;
- relations/interactions de l'organisation du projet avec d'autres organisations sociales locales (parenté, patronage, entraide, structure politique villageoise);
- relations/interactions entre les membres du projet (au sein du projet et hors projet).

### I.2 - Synthèse des études de cas

On s'efforcera d'identifier les formes d'action typiques par lesquelles les acteurs :

- s'efforcent d'augmenter leurs marges de manoeuvre à l'égard des autres catégories d'acteurs locaux ;
- cherchent à contrôler l'accès à et la répartition des ressources du projet ;
- cherchent à contrôler et à réguler les relations avec les représentants locaux du projet. On portera une attention particulière aux acteurs locaux plus particulièrement chargés, formellement ou non, d'assurer la liaison entre les agences du projet et les bénéficiaires du projet (porte-parole ou représentants des populations, responsables d'association etc...).

## II - Identification de quelques variables-clés conditionnant l'interface projets/populations locales, une analyse comparative.

### II.1 - Comparaison avec des évaluations de projets participatifs et classiques

### II.2 - Identification de variables-clés

A titre indicatif:



- Organisation des projets, en particulier organisation de l'interface projet/bénéficiaires
- Domaines d'activités et nature des innovations proposées
- Populations-cibles visées (et exclues) par le projet
- Nature des enjeux concernés par le projet
- Caractéristiques des structures sociales locales
- Caractéristiques des relations entre les sociétés locales et leur environnement économique, politique et culturel
- (...)

### III - Méthodologie pour une meilleure connaissance des systèmes locaux d'interactions et recommandations pour l'amélioration des projets participatifs

#### III.1 - Méthodologie générale pour une meilleure connaissance de l'interface projet/population

- identification des enjeux principaux et secondaires concernés par le projet du point de vue des populations locales;
- identification des principaux "groupes stratégiques" d'acteurs locaux (y compris les agents des structures de développement) impliqués directement ou indirectement par le projet;
- identifications des conflits ouverts ou latents en rapport avec les différentes phases du projet, et des modes de régulation de ces conflits;
- évaluation de l'écart entre les objectifs du projet et ses résultats effectifs du point de vue des différentes catégories d'acteurs et de leur implication dans le projet.

#### III.2 - Recommandations pour l'amélioration des projets participatifs

##### III.2.1 - Mise en oeuvre d'un suivi-évaluation centré sur les stratégies des acteurs locaux:

La grille d'évaluation des projets proposée privilégie le point de vue des populations sur les projets. Elle vise à compléter l'évaluation à partir des termes de référence des projets qui privilégie une analyse en termes de "réponses" des populations aux différentes phases des projets selon la séquence: conception, exécution, suivi et évaluation ex post.

L'approche "centrée sur les acteurs" permet:

- de compléter sans l'ignorer la grille d'évaluation classique selon une séquence différente: réinterprétation du projet, anticipation des effets du projet, élaboration de stratégies de participation spontanée au projet, influence de ces stratégies sur la trajectoire du projet, appropriation du projet par les dynamiques locales;
- de mettre en évidence les effets de rétro-action et d'anticipation qu'il est nécessaire d'identifier pour évaluer les formes et les processus de participation des populations (et des différentes catégories de population) aux projets.

##### III.2.2 - Recommandations relatives au renforcement du pouvoir de négociation des catégories et groupes sociaux vulnérables:

- vis-à-vis des structures d'appui du projet;

- vis-à-vis des autres catégories et groupes sociaux locaux, dans et hors projet;
- vis-à-vis de leur propres représentants.

Conclusion: Les stratégies participatives entre volontarisme et réalisme.