

L'apparition de la notion de participation dans la pensée et le discours du développement

Alexei Jones

Doctorant à l'Institut du Droit de la Paix et du Développement,
Université de Nice-Sophia Antipolis

La notion de participation est largement reconnue et promue aujourd'hui dans la communauté du développement. Son apparition dans la pensée et la rhétorique du développement n'est pas nouvelle et a principalement été l'œuvre de grands organismes de développement qui se sont progressivement engagés à rendre leurs projets plus participatifs. La participation n'est pas un thème nouveau dans le développement et on la retrouve déjà dans les années 40 et 50, avant même la période de décolonisation. Mais c'est surtout à partir du milieu des années 70 que la notion de participation a réellement et rapidement intégré la pensée et le discours du développement. Cette période correspond en effet à un moment où le contexte international était en pleine mutation et pendant lequel s'est opérée une importante remise en question du modèle traditionnel de développement en faveur d'un changement de paradigme qui reconnaissait désormais la nécessité d'impliquer davantage les populations concernées dans le processus de développement (Section 1). De nombreux organismes internationaux et bilatéraux ont ainsi contribué à la promotion et à la diffusion de la notion de participation sur la scène internationale par le biais notamment de déclarations et de vastes programmes de recherche (Section 2). Bien qu'allant dans le même sens de la promotion de la participation, ces nombreuses déclarations ont fait apparaître une distinction fondamentale dès le début entre les deux principales interprétations de la participation, à savoir une vision instrumentale de la participation et une vision davantage politique et transformationnelle de celle-ci (Section 3).

Section 1. Le changement de paradigme de développement

Il est difficile de retracer les origines exactes de la participation dans le développement tant les deux notions, *participation* et *développement*, apparaissent liées. Dès la période d'après-guerre, le contexte de la décolonisation et de l'indépendance politique nouvellement acquise des pays du Tiers Monde encourageait déjà les mouvements populaires, comme en témoignent les nombreuses références au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les premiers programmes de développement mis en place par les pays riches dans les années 60 ont également accordé une place importante aux facteurs humains, plus particulièrement dans le cadre des projets de développement communautaire en Asie, des campagnes d'alphabétisation et de « conscientisation » en Amérique Latine, ou encore des programmes d' « animation rurale », très répandus en Afrique francophone notamment, et qui visaient tous « *la promotion intégrale de la personne humaine et de la communauté locale* »¹. Ces derniers supposaient en effet une forte participation des paysans dans les programmes publics de développement rural, notamment par le biais d'organisations et de structures communes qui réunissaient les divers acteurs (au Sénégal, les programmes d'animation rurale étaient menés sous la direction du Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine). Ainsi que le souligne Yves GOUSSAULT, ces programmes étaient destinés à mettre en place au sein des politiques de développement « un ensemble de moyens éducatifs pour faire évoluer les structures socio-économiques et pour

¹ Meister A., *Participation, Animation et Développement*, Anthropos, Paris, 1970.

soutenir le processus de mutation sociale afin d'accroître sans cesse la participation des intéressés »².

Comme nous pouvons le constater, la participation des populations dans les activités de développement n'est pas une chose nouvelle. Plusieurs expériences et pratiques datant des années 50 et 60 mettaient déjà en avant dans une certaine mesure l'importance de la participation et de l'implication des populations dans les projets et programmes de développement les concernant. Ce serait une erreur donc de considérer le phénomène comme nouveau car, comme le précisent Stiefel et Wolfe, le fait de faire table rase du passé encourt le risque de répéter l'histoire comme si l'on cherchait à réinventer la poudre au vingtième siècle³.

Malgré l'existence de ces pratiques participatives isolées, on ne peut pas dire que la participation était très répandue à l'époque. La véritable apparition de la notion de participation et sa promotion dans la pensée et le discours du développement ne se sont en réalité faites qu'à partir des années soixante-dix, période qui correspond également à un tournant dans la pensée du développement avec la remise en cause du modèle traditionnel de développement (§1) et l'adoption d'une nouvelle approche basée sur la satisfaction des besoins fondamentaux (§2). C'est donc ce contexte de bouillonnement intellectuel qui a rendu favorable l'apparition et la diffusion de la notion de participation populaire dans le développement.

§1/ La remise en cause du modèle traditionnel de développement

Le développement est devenu une préoccupation théorique et politique au lendemain de la seconde guerre mondiale avec l'émergence sur la scène internationale des pays nouvellement indépendants issus de la décolonisation. Les anciennes puissances coloniales et les jeunes institutions financières internationales (IFI) ont alors cherché à « développer » ces nouveaux Etats selon le modèle orthodoxe de croissance et de développement industriel à l'occidentale. Les premiers programmes destinés à pallier au « sous-développement » de ces pays furent donc largement influencés par la pensée économique libérale néo-classique et notamment par les travaux d'Albert Hirschman⁴. Selon les économistes libéraux, développement et croissance économique étaient intimement liés, voire synonymes. Cette idée a été souvent associée à la célèbre expression de Rosenstein-Rodan : « *growth does it all* » (La croissance fait tout)⁵. Ainsi, comme cela avait été le cas pour les pays industrialisés du Nord, la croissance économique et l'industrialisation étaient considérées comme la voie royale à suivre pour le développement. De nombreux auteurs et économistes s'appuyaient notamment sur le modèle de croissance de Harrod-Domar⁶ datant des années 1930 selon lequel le développement était essentiellement une question d'accumulation du capital et d'investissements productifs⁷. Le modèle de développement en vogue dans les années cinquante et soixante était basé sur la théorie du « Big Push »⁸. Cette théorie stipulait que des investissements « lourds » dans les

² Goussault Y., *L'animation rurale dans les pays d'Afrique francophone*, BIT, Genève, 1970.

³ "The saying that those who ignore history are condemned to repeat it is pertinent to a great deal of 'development' policy, including the question of participation (...) This disregard exposes the 'new' proposals to the risk of 'inventing gunpowder in the twentieth century'", Stiefel & Wolfe, *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?*, Zed Books, 1994.

⁴ Hirschman A.O., *The Strategy of Economic Development*, 1958.

⁵ Rosenstein-Rodan P., "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", in *Economic Journal*, Vol. 53, 1943.

⁶ Harrod R., "An Essay in Dynamic Theory", in *Economic Journal*, Vol. 49, 1939 ; Domar E., "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment", in *Econometrica*, Vol. 14, 1946.

⁷ Nurske R., *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, 1953 ; Myrdal G., *Economic Theories and Underdeveloped Regions*, Methuen & Co Ltd, 1957.

⁸ Rosenstein-Rodan P., "Notes on the theory of the Big Push", in Ellis & Wallich, *Economic Development for Latin America*, St Martins, 1961.

secteurs productifs et dans les infrastructures était de nature à provoquer l'impulsion nécessaire pour enclencher une croissance et une industrialisation rapides dans les pays du Tiers Monde. L'objectif premier des programmes de développement à l'époque était donc de parvenir à une industrialisation rapide et d'éliminer les obstacles ou les freins à la modernisation dans les pays sous-développés. Plusieurs auteurs tels que Leibenstein ou Gerschenkron ont en effet développé la thèse selon laquelle les pays du Sud souffraient d'un « retard économique »⁹ qui constituait un obstacle à leur développement. Selon Gérard Azoulay, « ces obstacles étaient le plus souvent perçus comme des relations sociales, politiques, culturelles, ou encore des mécanismes économiques relevant du passé »¹⁰. Les programmes de développement de l'époque devaient ainsi permettre aux pays sous-développés de rattraper leur retard grâce à un processus de modernisation qui les conduirait vers un état semblable à celui des sociétés occidentales, prises comme un modèle.

L'approche orthodoxe du développement du début des années 60 consistait en effet à reproduire mimétiquement la voie occidentale, et comme le souligne Sophie Bessis¹¹, en particulier à s'inspirer du modèle d'industrialisation capitaliste, dont les Etats-Unis représentaient l'exemple. La transposition du modèle et des dynamiques occidentales était avancée comme une solution évidente au sous-développement et comme un « état à atteindre », car le développement sans un état à atteindre apparaissait à l'époque comme « une course sans direction »¹². Cette tendance s'est notamment traduite par la définition de programmes de développement standardisés, très semblables les uns aux autres, et suivant tous le même modèle d'accumulation du capital et le même schéma linéaire des « étapes de la croissance économique »¹³.

Selon la théorie du développement économique de Rostow, les étapes conduisant au développement industriel étaient au nombre de cinq¹⁴ et s'enchaînaient les unes aux autres, faisant du processus de développement une articulation de différents stades par lesquels devaient passer ou seraient passées toutes les sociétés humaines. Les travaux de l'économiste et historien américain eurent une forte influence auprès des instances internationales chargées de la mise en œuvre du développement, et notamment auprès des institutions de Bretton Woods qui devinrent les promoteurs de cette approche du développement axée sur l'industrialisation et la croissance économique.

Dans ce contexte, la pauvreté était considérée comme un faible accès aux biens de consommation du fait d'un manque de revenu. Il était la croissance économique devait permettre à elle seule d'augmenter le revenu par habitant et ainsi de réduire la pauvreté. Les IFI avancèrent notamment que l'élévation du niveau de vie et du bien-être étaient censés découler automatiquement de la croissance économique, selon la théorie néo-classique de la transmission automatique des bienfaits de la croissance, plus connue sous le nom de « *trickle down effect* »¹⁵. D'après cette théorie, les bienfaits de la croissance devaient se répandre naturellement et progressivement vers la majorité de la population pour un partage final des bénéfiques.

Or, après une dizaine d'années d'application, le modèle de développement traditionnel qui avait prévalu jusqu'alors ne pouvait guère se vanter d'être parvenu à réaliser de véritables

⁹ Leibenstein H., *Economic Backwardness and Economic Growth*, Wiley, 1957 ; Gerschenkron A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962.

¹⁰ Azoulay G., *Théories du Développement*, p.39, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

¹¹ Bessis S., *L'Occident et les autres*, La découverte, 2001.

¹² Azoulay G., p.47, op. cit.

¹³ Rostow W.W., *Les étapes de la croissance économique*, Le Seuil, 1963.

¹⁴ Ces cinq étapes sont celles de la société traditionnelle, des conditions préalables au démarrage, du décollage (*take off*), du progrès vers la maturité et enfin de la consommation de masse.

¹⁵ En anglais, *trickle* signifie "se répandre petit à petit". La théorie du *trickle down effect* fut largement mise en avant par les économistes néolibéraux, selon lesquels la croissance économique profitait à l'ensemble de la population, et notamment aux plus pauvres, grâce à un mécanisme de diffusion naturelle de ses bienfaits.

progrès en matière d'amélioration des conditions de vie des plus démunis. Même dans les pays qui avaient bénéficié d'une aide importante et qui avaient connu une forte croissance, la pauvreté n'avait pas diminué pour autant. Plusieurs études¹⁶ ont montré que les mécanismes de transmission et de répartition des bienfaits de la croissance ne fonctionnaient pas comme escomptés, et qu'une « *croissance perverse* »¹⁷, selon l'expression de Sachs, s'était même produite dans de nombreux pays où les inégalités initiales dans la répartition des revenus et une modernisation mimétique avaient surtout conduit à un « mal-développement ».

Plusieurs raisons expliquent ces échecs, et notamment le fait que le modèle de développement suivi n'était pas adapté aux différents contextes sociaux, politiques et économiques dans lesquels il avait vocation à s'appliquer. L'hypothèse selon laquelle le développement naîtrait de la reproduction d'une « recette miracle » dans les pays du Tiers Monde avait clairement montré ses limites en ce qui concerne l'adaptation du modèle à des environnements radicalement différents les uns des autres. Les technologies produites étaient souvent en inadéquation avec les besoins des populations et les normes culturelles locales, et beaucoup de projets et programmes de développement n'avaient pas suffisamment de contact avec la communauté à la base¹⁸. En se concentrant sur l'accumulation de capital et sur la construction d'infrastructures, les interventions de développement avaient en effet largement ignoré les populations et le rôle qu'elles pouvaient et devaient jouer dans leur propre processus de développement. Castillo pour sa part s'est intéressé plus particulièrement aux projets de développement rural aux Philippines, et a conclu qu'étant donné que les stratégies verticales provenant du haut n'étaient pas parvenues à avoir un réel impact sur la pauvreté rurale, il devenait nécessaire de « renverser la direction et l'approche du développement »¹⁹ de manière à ce que l'impulsion provienne de la base et non de l'extérieur. Cette argumentation *a contrario* a connu un fort succès.

Plusieurs organismes et agences ont progressivement réalisé et reconnu que la marginalisation des populations était une des principales faiblesses de leurs interventions de développement. Diverses études²⁰ ont largement contribué à cette prise de conscience selon laquelle l'exclusion des bénéficiaires dans le déroulement des projets de développement, et notamment de développement rural, avait été à l'origine de l'échec de nombreux projets. La faible mobilisation des bénéficiaires et l'absence de préoccupation pour renforcer leurs capacités furent stigmatisés comme les principales faiblesses des projets de développement rural.

De plus en plus de voix s'élevèrent au Nord comme au Sud pour que les hommes et les femmes soient replacés au centre des objectifs du développement, et pour que soit reconsidérée la manière dont les programmes de développement étaient conçus afin de mieux tenir compte des aspirations et des besoins des populations. La pratique d'un développement paternaliste, initié et contrôlé par les agences étrangères, combiné au manque de relation étroite avec les bénéficiaires et les populations directement affectées par les projets de développement explique donc pour une grande part l'échec de nombreux projets de développement. De nombreux auteurs ont alors commencé à réfléchir et à proposer de nouvelles approches du développement, dans lesquelles notamment les populations et les communautés joueraient un rôle plus important.

¹⁶ Fishlow A. et al., *Rich and Poor Nations in the World economy*, Mac Graw-Hill, 1972 ; Chenery H.B. et al., *Redistribution With Growth*, Oxford University Press, 1974.

¹⁷ Sachs I., *Pour une Economie Politique du Développement : Etudes de planification*, Flammarion, 1977.

¹⁸ Bamberger M., "The Role of Community Participation in Development Planning and Project Management", Banque mondiale, 1986.

¹⁹ Castillo, G. T., *How Participatory is Participatory Development?*, Philippine Institute for Development Studies, 1983.

²⁰ Uphoff N., « Fitting projects to people », 1985 ; Talagune A.B., *A Study of Operational Aspects of the Change Agent Programme*, Slida, 1985 ; Johnston B.F. & Clark C.C., *Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective*, John Hopkins University Press, 1982...

Ce mouvement allait donner naissance à une nouvelle approche du développement dans laquelle les besoins des individus seraient davantage pris en compte et où la participation des citoyens deviendrait un impératif du processus de développement.

§2/ L'émergence de l'approche axée sur la satisfaction des besoins fondamentaux

Bien qu'il soit impossible de marquer clairement et historiquement les changements dans la pensée du développement, on note tout de même une certaine évolution à partir du milieu des années 70, période marquée par l'apparition d'une critique de plus en plus forte du système économique mondial et par la recherche de modèles alternatifs de développement. La décennie soixante-dix a été secouée par une succession de crises mondiales de l'énergie qui se sont traduites par un ralentissement de la croissance économique et par l'apparition de nouvelles préoccupations liées aux conditions de vie des populations et à la satisfaction de leurs besoins essentiels.

L'approche technique et purement économique du développement, supposant l'application et l'importation d'un modèle unique et imposé par le haut, sans l'avis ni la participation des populations concernées, avait notamment fait l'objet d'une critique virulente au cours des années 70. La vision du monde à la base des théories néo-classiques fut vivement contestée par un grand nombre d'auteurs qui désapprouvèrent les postulats sur lesquels se basait l'approche orthodoxe du développement. Ces économistes tiers-mondistes pour la plupart, tels que Prebisch²¹, Baran²², Franck²³, Singer²⁴, Amin²⁵ ou encore Perroux²⁶ ont très tôt fait une distinction entre croissance économique et développement, en introduisant de nouvelles notions telles que celles de domination, de désarticulation et de « non-couverture des coûts de l'homme ». D'autres auteurs ont réfléchi et proposé de nouveaux modèles de développement. Dans un ouvrage qui a connu un succès planétaire, et dont le titre devint un des nouveaux slogans du développement (*'Small is beautiful'*), Schumacher²⁷ vantait les mérites d'un modèle de développement économique à plus petite échelle, qui soit plus proche des populations et plus adapté aux différents contextes locaux.

Ces critiques ont rejoint les revendications de nombreux pays du Tiers Monde pour la mise en place d'un « Nouvel Ordre Economique Mondial » et ont connu un large écho et entraîné de vifs débats sur la scène internationale, notamment au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Sont apparus alors de nouveaux concepts tels que celui de « développement alternatif », de « développement à visage humain », de « développement à la base », de « développement endogène » ou encore de « développement participatif ». Le point commun entre ces différentes appellations était qu'elles cherchaient toutes à replacer les dimensions humaines et sociales du développement au coeur du débat.

De nombreux bailleurs de fonds ont émis certaines réticences à réorienter leur politique de développement en ce sens, en particulier ceux pour qui le développement était encore largement une question de croissance économique. Mais la communauté internationale dans son ensemble s'est progressivement ralliée à cette nouvelle approche axée sur la satisfaction des besoins essentiels, influencée et exhortée notamment par des organisations internationales très impliquées dans les processus d'aide au développement, telles que la Banque mondiale,

²¹ Prebisch R., "Economic Development or Monetary Stability: The false dilemma", in *Economic Bulletin for Latin America*, CEPAL, 1961.

²² Baran A., "The Political Economy of Growth", in *Monthly Review Press*, 1961.

²³ Franck A.G., *Le Développement du Sous-développement*, Maspero, 1969.

²⁴ Singer H.W., *The Strategy of International Development*, 1975.

²⁵ Amin S., *Le Développement Inégal : Essai sur les formes sociales du capitalisme périphérique*, Editions de Minuit, 1973.

²⁶ Perroux F., *L'économie du 20^{ème} siècle*, Presses Universitaires de Grenoble, 1961.

²⁷ Schumacher E.F., *Small Is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered*, Harper & Row, 1973.

l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ou l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE).

Trois événements majeurs semblent avoir marqué cette période et joué un rôle significatif dans l'évolution de la pensée économique sur le développement. En 1969, l'OIT fut une des premières organisations à remettre en question la théorie du *trickle down*, insistant sur le fait que le chômage qui constituait un des aspects premiers de la pauvreté avait largement augmenté dans les pays du Sud. L'organisation lança alors un programme mondial pour l'emploi (*World Employment Program*) destiné à lutter contre la pauvreté. En 1970, un rapport de l'OCDE²⁸ questionna également l'approche traditionnelle du développement. Et en 1974, ce fut au tour de la Banque mondiale de proposer une politique de « redistribution dans la croissance »²⁹. Robert S. Mc Namara, alors président de la Banque mondiale, a joué un rôle considérable dans la réorientation des objectifs du développement, s'étant dédié durant ses mandats successifs (de 1968 à 1981) à replacer les priorités de l'institution vers la lutte contre la pauvreté, la satisfaction des besoins de base et l'augmentation de la productivité en milieu rural. Dans un discours prononcé à Nairobi en 1973³⁰, considéré comme le point de départ de sa « guerre contre la pauvreté », Mc Namara déclara que la Banque mondiale allait désormais s'engager dans des projets et programmes de lutte contre la pauvreté et incita les partenaires du développement à en faire autant³¹.

Une nouvelle approche du développement est ainsi apparue au milieu des années soixante-dix. Le processus de développement était désormais perçu comme une transformation à la fois quantitative et qualitative des conditions d'existence des populations et notamment des plus pauvres, et non pas seulement en termes de production et de revenu, mais aussi et surtout en termes de dignité avec la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, qu'ils soient matériels et non matériels. Cette nouvelle approche du développement mettait l'accent comme nous l'avons vu, sur les politiques d'emploi, les politiques de redistribution et les politiques de satisfaction des besoins fondamentaux. Celles-ci se détachaient radicalement des politiques traditionnelles en ce sens où elles accordaient une plus grande attention aux populations et à leurs besoins ainsi qu'à la manière de les impliquer davantage dans le processus de développement. Les populations furent ainsi replacées au cœur des préoccupations du développement, et dans la mesure où elles en étaient la cible et qu'elles étaient directement touchées par les activités de développement, leur participation devint une exigence pour de nombreux bailleurs de fonds.

Section 2. L'émergence de la notion de participation sur la scène internationale

A partir du milieu des années 70, la notion de participation s'est progressivement frayée un chemin dans la rhétorique utilisée par de nombreuses institutions bilatérales et multilatérales de développement. Ces dernières ont en effet progressivement reconnu l'intérêt et la nécessité de faire participer les populations dans les activités de développement, et faisaient ainsi de plus en plus référence à la participation populaire dans leurs discours et documents officiels. Les raisons invoquées par chacun étaient très différentes mais tout le monde s'accordait néanmoins pour affirmer qu'il était dorénavant indispensable d'impliquer davantage les populations dans les activités de développement, ne serait-ce que pour une meilleure prise en

²⁸ *Industry and trade in some developing countries*, OCDE, Oxford University Press, 1970.

²⁹ *Redistribution With Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*, Washington DC, Banque mondiale, 1974.

³⁰ Mc Namara R.S., *Discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs*, Nairobi, septembre 1973.

³¹ Voir Jones A., *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : Vers une nouvelle approche* », Mémoire de DEA, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2002.

compte de leurs besoins dans la définition des programmes de développement³². Notant que la promotion de la participation dans le développement n'est pas du seul fait de ces grandes agences de développement, mais qu'elle a également été encouragée et plaidée par de plus petites organisations à la base, il est néanmoins intéressant de souligner le rôle crucial qu'elles ont joué dans la promotion et l'acceptation universelle des bienfaits de la participation. Cette promotion essentiellement verticale de la participation peut être analysée sous deux angles, en s'intéressant d'une part aux déclarations émanant des bailleurs de fonds et grandes agences bilatérales de développement (§1), et d'autre part aux résolutions et déclarations multilatérales émanant d'organisations internationales (§2).

§1/ Les déclarations des bailleurs de fonds

Une des toutes premières déclarations publiques à reconnaître les bienfaits de la participation des populations dans le développement fut émise par le Congrès américain en 1973, à l'occasion de l'adoption du « *US Foreign Assistance Act* » destiné à reprogrammer l'aide publique au développement (APD) américaine. Cette déclaration fut une des premières à plaider de façon officielle les avantages de la participation dans le développement et à enjoindre à une agence de développement, en l'occurrence il s'agissait de l'USAID (United States Agency for International Development), d'impliquer davantage les populations dans la planification, la mise en œuvre et le partage des bénéfices de ses projets. La déclaration justifia la participation sur un critère d'efficacité, en soulignant qu'il existait un lien étroit entre participation populaire dans le processus de développement et amélioration de l'efficacité de ce même processus³³.

Cette déclaration « avant-gardiste » ne fut pas véritablement suivie d'effets et n'entraîna pas vraiment de changements opérationnels dans les projets de l'USAID. En revanche, comme un caillou jeté dans la marre, elle suscita de vives réactions dans le contexte géopolitique de l'époque : certains accusèrent notamment les Etats-Unis de faire de la propagande libérale et de l'ingérence politique à destination des pays du tiers-monde qui seraient tentés de suivre le modèle socialiste. S'agissait-il pour les Etats-Unis de persuader ces pays de suivre la philosophie libérale de Locke plutôt que Marx³⁴ ?! Néanmoins, la déclaration du Congrès américain a ouvert la voie à d'autres déclarations similaires de la part d'autres agences bilatérales de développement, telles que l'agence britannique ODA (Overseas Development Authority) en 1975³⁵ et l'agence suédoise SIDA (Swedish International Development Authority) en 1978. A travers leurs déclarations respectives, ces organismes publics reconnaissaient pour la première fois l'importance de faire participer les populations bénéficiaires dans leurs projets de développement. Les raisons principales invoquées par les bailleurs étaient essentiellement d'ordre technique : la participation était considérée comme un moyen d'améliorer la qualité de leurs projets et de surmonter les obstacles dans leur mise en œuvre.

A partir du milieu des années quatre-vingt, la notion de participation devint unanimement reconnue et promue dans la rhétorique du développement. Les ONG au Nord comme au Sud, les agences bilatérales de développement et les organisations internationales s'accordaient toutes sur le principe de participation. Plusieurs d'entre elles firent de nouvelles déclarations et entreprirent des efforts pour mettre la participation en pratique dans leurs activités.

L'agence bilatérale suédoise SIDA fut une des premières à véritablement promouvoir et s'engager dans la voie de la participation populaire dans le développement. Dans sa nouvelle

³² Oakley P. & Marsden D., *Approaches to Participation in Development*, OIT, Genève, 1984.

³³ « *The House Committee on Foreign Affairs has observed that there is a close relationship between popular participation in the process of development and the effectiveness of that process (...) Unless the people contribute to development efforts, no meaningful progress can result from foreign aid* ».

³⁴ Cohen & Uphoff, 1980 (Participation's place...)

³⁵ *Overseas Development: The Changing Emphasis in British Aid Policies*, Londres, ODA 1975.

stratégie de développement rural énoncée en 1981³⁶, l'agence déclara qu'elle comptait faire de la participation un des objectifs premiers de sa stratégie de développement rural en oeuvrant pour « *l'implication des populations cibles locales dans la planification et la mise en œuvre des activités de développement rural* ». Cette déclaration fut suivie par d'autres déclarations de politique générale qui prévoyaient d'impliquer les populations pauvres et marginalisées dans le déroulement de ses différents programmes de développement. L'agence suédoise avait une conception large de la participation et percevait celle-ci comme un droit démocratique fondamental³⁷. Partageant cette vision de la participation selon laquelle elle était plus qu'un simple outil pour assurer le succès des projets de développement, l'agence allemande GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) fit de la participation des pauvres un des critères d'évaluation de la qualité de ses propres interventions de développement. Pour l'agence allemande, la participation s'entend comme un « *processus concernant les relations entre différents acteurs d'une société et visant à augmenter l'autodétermination et à réajuster le contrôle et l'influence sur les initiatives de développement et les ressources* »³⁸.

L'agence britannique DFID (Department For International Development) édicta également des directives³⁹ à l'attention de son personnel, afin que soit encouragée au maximum la participation des parties prenantes dans ses projets de développement. Cette note technique précise que les activités de l'agence doivent comporter certaines caractéristiques participatives, à savoir notamment une conception et une élaboration conjointe des projets, de leurs objectifs et modalités, une mise en œuvre collective, en particulier concernant la responsabilité et l'autorité partagée, et la définition d'un mécanisme de suivi-évaluation impliquant l'ensemble des parties prenantes. Un des objectifs poursuivis est d'encourager l'échange d'expériences et l'apprentissage par tous les acteurs.

L'USAID a également fait de la participation un des principes de ses interventions de développement⁴⁰. En 1993, elle lança un programme de réforme en profondeur de ses programmes afin d'être plus à l'écoute des populations. Mais contrairement aux autres agences, sa définition de la participation mettait plutôt l'accent sur l'aspect instrumental, l'USAID considérant en effet la participation comme un moyen de mieux atteindre les objectifs de ses projets de développement⁴¹. Les bénéficiaires des projets étaient d'ailleurs considérés à ses yeux comme des « partenaires et des clients » et à ce titre, ils devaient être impliqués dans leur déroulement.

Nous venons de voir de quelle façon la notion de participation a été progressivement introduite dans la rhétorique du développement de la part des grandes agences bilatérales d'aide au développement. Nous nous intéressons maintenant à la façon dont la participation dans le développement a été promue et encouragée dans le cadre des organisations internationales.

³⁶ *Sidas Strategi för Landsbygdsutveckling*, Stockholm, SIDA, 1981.

³⁷ « *Popular participation in Swedish development cooperation can be viewed with reference to the democracy and equity goals, as an objective in itself – that is, a basic democratic right that should be promoted in all development projects* », Rudqvist A., "The Swedish International Development Authority: Experience with Popular Participation" in Bhatnagar B. & Williams A., *Participatory Development and the World Bank*, World Bank Discussion Paper n° 183, Washington DC, 1992.

³⁸ Forster R., "GTZ's Experience with Mainstreaming Primary Stakeholder Participation", document présenté lors de la Conférence organisée par la Banque mondiale intitulée *Upscaling Participation of Primary Stakeholders : Lessons learned & Ways forward*, Washington, Novembre 1998.

³⁹ DFID, "Technical Note on Stakeholder Participation in Development Projects", Londres, 1995.

⁴⁰ La Voy D. & Charles C., "Engaging 'Customer' Participation: USAID's organizational change experience", Washington DC, USAID, 1998.

⁴¹ "Participation is the active engagement of partners and customers in sharing ideas, committing time and resources, making decisions, and taking action to bring about a desired development objective", Glossary Definition, Automated Directives Service (ADS) N°201, USAID, Washington DC, 1995.

§2/ Les conférences internationales

Ce sont les organisations internationales, et en particulier les agences et institutions spécialisées de l'ONU qui ont été les premières à véritablement promouvoir la participation populaire auprès de la communauté internationale du développement. Dès 1969, l'Assemblée Générale des Nations Unies proclamait ainsi que « *le progrès et le développement dans le domaine social exigent (...) la participation active de tous les éléments de la société, individuellement ou par l'intermédiaire d'associations, à la définition et à la réalisation des buts communs du développement* »⁴².

Quelques années plus tard, en 1975, le Conseil Economique et Social de l'ONU (ECOSOC) adoptait une résolution dans laquelle il exhortait les pays membres « *à adopter la participation populaire dans toute stratégie nationale de développement, et à encourager la participation active la plus large possible de tous les individus et ONG nationales dans le processus de développement en ce qui concerne notamment la définition des objectifs, la formulation des politiques et la mise en œuvre des programmes* »⁴³. Cette résolution fut suivie de nombreuses autres déclarations et rapports⁴⁴ dans lesquels la participation des populations dans le processus de développement était promue et encouragée tant auprès des bailleurs de fonds qu'auprès des dirigeants des pays en développement.

Deux conférences mondiales ont par ailleurs largement contribué à la promotion de la participation dans le développement sur la scène internationale. Il s'agit tout d'abord de la Conférence Mondiale sur l'Emploi organisée par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en 1976, à l'issue de laquelle le programme d'action déclarait que « *l'approche basée sur la satisfaction des besoins fondamentaux nécessite la participation active des populations dans la prise de décisions qui affectaient leur existence* »⁴⁵. Contrairement aux précédentes déclarations émanant de diverses agences bilatérales, et qui insistaient sur le lien entre participation et efficacité des projets de développement, cette déclaration insistait davantage sur le lien étroit entre participation et satisfaction des besoins de base. Selon l'OIT en effet, la participation des populations dans le développement devait être considérée comme un des piliers de l'approche axée sur la satisfaction des besoins de base. En 1978, l'OIT alla plus loin en affirmant dans un rapport que la participation était en soi un besoin fondamental, et qu'à ce titre elle devait faire partie intégrante de toute stratégie de développement⁴⁶. La participation n'était donc plus seulement considérée comme un instrument pour améliorer la qualité et l'efficacité des projets, mais elle était justifiée par le fait qu'elle constituait elle-même un besoin essentiel du développement.

Un pas supplémentaire et significatif fut franchi lors de la Conférence Mondiale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (CMRADR), organisée par la FAO en 1979, au cours de laquelle il fut reconnu par consensus que « *participer aux institutions et aux systèmes qui gouvernent sa vie est à la fois un droit fondamental de l'homme et un moteur essentiel de redéploiement du pouvoir politique en faveur des groupes désavantagés et pour*

⁴² Assemblée Générale des Nations Unies, 24^e session, *Déclaration sur le Progrès et le Développement dans le Domaine Social*, Résolution 2542, 11 décembre 1969.

⁴³ Conseil Economique et Social (58^{ème} session), Commission pour le développement social (24^{ème} session), E/CN.5/525 (§4), New York, janvier 1975

⁴⁴ Voir par exemple le rapport initial du Secrétaire Général, « Popular participation and its practical implications for development », E/CN.5/496 ; et le document de travail « Popular participation in decision-making for development », Department of Economic & Social Affairs, New York, 1975.

⁴⁵ «A basic-needs oriented policy implies the participation of the people in making the decisions which affect them through organizations of their own choice», *Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment*, §3, p.25, Genève, 1977.

⁴⁶ «Participation is by itself a basic need of people and must be included as a critical consideration in any development strategy», *Structure and Functions of Rural Workers' Organisations: Participation of the rural poor in development*, OIT, Genève, 1978.

le développement socio-économique »⁴⁷. La Déclaration de principes et le Programme d'action adoptés par la CMRADR ont stimulé et inspiré plusieurs programmes participatifs de la FAO tels que le Programme de Participation Populaire (PPP) qui fit la promotion des organismes d'auto-assistance pour les pauvres ruraux. En faisant le lien entre participation et droits fondamentaux, la déclaration de la FAO reconnut le caractère juridique de la participation, ce qui ne manqua pas de susciter de vives controverses. Nous étudierons plus loin les arguments et justifications avancés par les partisans du droit à la participation. A l'issue de cette conférence, la FAO institua un

Le deuxième aspect mis en avant, à savoir le « redéploiement du pouvoir politique en faveur des groupes désavantagés », fut également défendu par l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD), qui dès 1979 fut un des premiers organismes internationaux à lancer un programme de recherche sur la participation. Le but de ce programme de grande ampleur était de clarifier et de préciser les implications de la notion de participation et d'en donner une définition. Jusqu'à sa clôture en 1983, le programme reçut de très nombreuses contributions de la part de chercheurs et de praticiens du développement à travers le monde qui échangeaient leurs idées grâce à la publication périodique d'une revue intitulée *Dialogue about Participation* diffusée sur tous les continents.

Rapidement, une première définition de la participation fut proposée comme étant :

« Les efforts organisés de la part de groupes traditionnellement exclus pour augmenter leur contrôle sur les ressources et les institutions régulatrices dans un contexte social donné »⁴⁸.

En insistant sur le contrôle des ressources et le rééquilibrage du pouvoir en faveur des populations pauvres et marginalisées, cette définition reprenait les conclusions de la conférence de la FAO et mettait l'accent sur le rôle transformationnel (ou politique) de la participation. Selon les chercheurs de l'UNRISD, l'objectif de la participation populaire était en effet de permettre l'autonomisation et la libre-détermination des populations⁴⁹. Cette vision était partagée par de nombreuses agences onusiennes et d'ONG travaillant auprès des populations pauvres, et pour qui la participation constituait une fin en soi dans le développement et non pas seulement un moyen de rendre les interventions de développement plus efficaces.

En février 1990, une conférence internationale sur la Participation Populaire au Développement en Afrique fut organisée par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) à Arusha (Tanzanie). Cette conférence, qui reçut le soutien de nombreux bailleurs de fonds et d'ONG internationales, avait pour but de souligner le rôle capital des populations et de la société civile africaines dans leur propre développement et d'inciter les gouvernements africains et occidentaux à promouvoir et à adopter des approches participatives dans leurs activités. A l'issue de cette conférence, une déclaration (Déclaration d'Arusha), aussi appelée « Charte Africaine pour la Participation Populaire au Développement et aux Transformations », fut adoptée par les ONG africaines dans laquelle une série de recommandations furent faites à l'attention des populations, des gouvernements africains et de la communauté internationale en vue de favoriser la participation des populations au processus de développement. La Déclaration d'Arusha précise que les populations détiennent la force du développement et qu'à ce titre elles doivent pouvoir participer au développement,

⁴⁷ FAO, Rapport de la Conférence mondiale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Rome, 12-20 juillet 1979.

⁴⁸ Traduction de l'auteur (« *The organised efforts to increase control over resources and regulative institutions in given social situations on the part of groups and movements hitherto excluded from such control* »), in Piers A. & Stiefel M., *Inquiry into Participation: A research approach*, UNRISD, Genève, 1979.

⁴⁹ Stiefel & Wolfe, *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?*, Zed Books, 1994.

étant entendu que la participation constitue à la fois un moyen et une fin dans le développement⁵⁰.

§3/ Le thème de la participation vu et promu par la Banque mondiale

Une série d'études commanditées par la Banque mondiale ont rapportés très tôt les bienfaits que la participation était susceptible d'apporter dans l'efficacité et la réussite des projets de développement, comme en témoigne par exemple cette étude de 1975 portant sur une cinquantaine de projets de développement rural de l'institution en Afrique, et dans laquelle la participation populaire fut identifiée comme un élément crucial pour obtenir « *l'adhésion des populations et leur coopération dans le déroulement du projet* »⁵¹. A la suite de cela, la Banque reconnue dans un document de politique générale sur le développement rural que la participation des bénéficiaires était un ingrédient nécessaire pour assurer le succès de ses projets⁵². Mais peu de changements s'en suivirent, si ce n'est que le thème de la participation fut progressivement placé à l'ordre du jour sur l'agenda de la Banque mondiale.

C'est en grande partie suite à la pression considérable dont l'institution a fait l'objet à partir des années 80 que la Banque s'est peu à peu ouverte au dialogue avec les ONG. Nombre d'entre elles ont en effet mené à partir de cette période plusieurs campagnes de plaidoyer pour dénoncer les effets néfastes des programmes de l'institution dans les pays en développement, et notamment des Plans d'Ajustement Structurel. Le but de ces campagnes était de souligner le manque de transparence sur les politiques et activités de l'institution et d'attirer l'attention sur les conséquences sociales et environnementales désastreuses de certains de ses projets. En 1987, une campagne d'envergure fut ainsi menée par plusieurs grandes ONG environnementalistes qui sont finalement parvenues à pousser la Banque à créer en son sein un département environnemental pour étudier les effets environnementaux de ses projets. Ce succès a par la suite ouvert la voie à d'autres campagnes plaidant pour l'accroissement de la transparence des activités de la Banque ou encore pour l'institution d'un panel indépendant d'inspection, et qui ont également connu le même succès.

La pression grandissante à l'égard de la Banque s'est accompagnée d'un effort de sa part pour être à l'écoute des ONG et engager le dialogue avec elles. C'est ainsi que l'institution créa en 1987 un espace permanent de dialogue avec la mise en place d'un comité pilote (*NGO-World Bank Steering Committee*) pour discuter et faciliter l'échange d'information et une plus grande collaboration entre la Banque et les ONG. Les bases de cette collaboration furent énoncées dans un *Consensus Document* qui reconnaissait pour la première fois l'importance et la nécessité de prendre en compte le rôle, les connaissances et les expériences des ONG dans la formulation des projets et des programmes de la Banque dans les pays du Sud. Ce climat d'entente et l'ouverture du dialogue ont été des éléments très favorables à l'introduction du thème de la participation dans les discussions au sein du comité.

La Banque a également été influencée par l'évolution du contexte international et notamment par les engagements de nombreux grands bailleurs bilatéraux, tels l'USAID, la GTZ, SIDA et DFID, en faveur de la participation populaire dans le développement. A son tour, l'institution

⁵⁰ « *Popular participation is, in essence, the empowerment of the people to effectively involve themselves in creating the structures and in designing policies and programmes that serve the interests of all as well as to effectively contribute to the development process and share equitably in its benefits* », Charte Africaine pour la Participation Populaire au Développement et à la Transformation, Déclaration d'Arusha, Tanzanie, 1990.

⁵¹ « *Local participation may mean involvement in planning, including assessment of local needs. Even if local people do not participate in planning, at the very minimum, they should be informed of the plans designed for their areas if they are expected to consent and to cooperate in program implementation* », Lele, U. J., *The Design of Rural Development: Lessons from Africa*, Johns Hopkins Press, 1975.

⁵² *Rural Development: Sector Policy Paper*, Washington DC, Banque mondiale, 1975.

s'est intéressée au développement participatif, comme en témoignent les nombreuses études que le personnel lança à ce sujet à partir du milieu des années 80⁵³.

En décembre 1990, un « Groupe d'apprentissage sur la Participation Populaire »⁵⁴ (*Learning Group on Popular Participation*) fut institué par la Banque mondiale. Le mandat de ce groupe était « d'examiner le thème de la participation et d'identifier les défis que sa mise en œuvre susciterait pour la Banque mondiale ». Plusieurs ateliers furent organisés réunissant un grand nombre de bailleurs, de chercheurs, et d'ONG. Le but était de capitaliser les différentes expériences participatives afin d'identifier certaines bonnes pratiques et de rechercher les solutions aux difficultés rencontrées par chacun. Les ONG, ont grandement contribué aux débats et aux travaux du groupe d'apprentissage, et dans une déclaration solennelle (*Déclaration de Saly*⁵⁵) elles insistèrent sur deux questions primordiales à leurs yeux en demandant qu'une attention particulière soit accordée à la question de la participation des populations pauvres et marginalisées ainsi qu'à la révision des politiques d'ajustement structurel.

Les travaux du groupe d'apprentissage s'organisèrent autour de ces deux axes et consistèrent en une analyse critique de la participation dans une vingtaine de projets de la Banque en cours de réalisation. Après deux grands ateliers en 1992 et 1994, le rapport final du Groupe d'apprentissage, intitulé *The World Bank and Participation*⁵⁶, fut approuvé par le Conseil des Gouverneurs et publié en septembre 1994. Il tira les leçons de l'expérience de la Banque en matière de participation et proposa un plan d'action pour encourager et améliorer la participation des populations dans les activités de l'institution. Celui-ci devait s'inscrire dans une stratégie à long terme axée sur l'apprentissage et la collaboration entre les diverses parties prenantes.

A l'issue des travaux, la Banque mondiale proposa une définition de la participation qui constitue aujourd'hui encore une référence dans la communauté du développement.

« La participation est le processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, ainsi que les décisions et les ressources qui les affectent, et en partagent le contrôle »⁵⁷.

Comme nous pouvons le remarquer, la notion de participation est progressivement devenue une notion très populaire dans la rhétorique du développement. Cependant, cette notion était encore très imprécise et susceptible de multiples interprétations. Les premières déclarations et travaux sur la participation des années 70 font en effet apparaître deux grandes visions et interprétations de la participation : une vision selon laquelle la participation serait considérée comme un moyen et un instrument pour améliorer la qualité des interventions de développement ; et une autre vision selon laquelle la participation serait considérée davantage comme un droit et une fin en soi dans le développement.

On se propose donc de présenter dans la section suivante ces deux grandes interprétations de la participation qui ont divisé dès le départ les partisans de la participation.

Section 3. Les différentes interprétations de la participation

Suite aux premières déclarations des divers bailleurs de fonds et des organisations internationales, la notion de participation a progressivement pris une place prépondérante dans l'agenda du développement international. Il semblait s'être dessiné assez rapidement parmi les différents organismes d'aide un quasi-consensus en faveur de la participation dans le développement. Comme nous l'avons vu, un grand nombre d'organismes, bilatéraux et

⁵³ Cernea M., *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, 1985 ; Salmen L., *Listen to People*, 1987 ; Paul S., *Community Participation in Community Development Projects*, 1987.

⁵⁴ Ce groupe fut ensuite renommé « Groupe d'apprentissage sur le Développement Participatif ».

⁵⁵ NGO Working Group on the World Bank, *The Saly Declaration*, Sénégal, 1991.

⁵⁶ Banque mondiale, *The World Bank and Participation*, Operations Policy Department, Washington DC, 1994.

⁵⁷ Ibid.

multilatéraux, se sont prononcés en faveur de la participation populaire dans le développement. Toutefois, il n'existe pas de définition universelle ni d'acceptation générale de la participation. Et cette reconnaissance quasi-unanime des avantages et de la nécessité de la participation populaire dans le processus de développement cache en réalité des interprétations et conceptions de la participation très différentes les unes des autres. Les points de vue des différentes agences et organisations sur les intérêts de la participation étaient loin d'être concordants, chacune ayant sa vision sur les objectifs et la raison d'être de la participation dans le développement. Pour les uns la participation constituait une fin en soi dans le développement (§3), alors que pour d'autres elle représentait surtout un moyen (§2). Cette distinction Moyen/Fin constitue la principale ligne de division entre les nombreuses interprétations de la participation, qui peuvent également être attribuées à la complexité du verbe « participer ».

§1/ Le double sens du verbe « participer »

Il est intéressant de se pencher un instant sur la définition et le sens du verbe « participer » afin de saisir toute la complexité inhérente à la notion même de participation. Il existe en effet deux définitions possibles du verbe participer. *Le Petit Larousse* précise ainsi qu'il peut s'agir soit d'*avoir part* à quelque chose, soit de *prendre part* à quelque chose. Ces deux définitions se distinguent l'une de l'autre de par le degré d'activité ou de passivité qu'elles confèrent au sujet. En effet, comme le souligne Roland Colin⁵⁸, le fait d'*avoir part* à quelque chose suppose que l'on « subisse un processus dans lequel on est impliqué », ce qui implique une certaine passivité dans l'action. En revanche, le fait de *prendre part* à quelque chose signifie que l'on « exerce sa part de responsabilité dans la réalisation d'un processus », ce qui suppose au contraire une véritable action positive. La nuance intrinsèque du verbe tient donc au fait que ce dernier peut se définir de deux manières sensiblement différentes l'une de l'autre. Ses deux définitions se distinguent de par leur degré d'activité ou de passivité qu'elles supposent dans le fait même de participer.

Le double sens du verbe « participer » explique en partie la raison pour laquelle il n'existe pas d'acceptation universelle ni de définition unique de la notion de participation dans le développement. Dès le début, une opposition marquée s'est instaurée entre d'une part une conception active de la participation, et d'autre part une conception plus passive. Les partisans de l'une ou de l'autre de ces conceptions ont stigmatisé leurs débats autour de ces deux grandes interprétations de la participation dans le développement. Dans leur étude sur le concept et les différentes approches de la participation dans le développement, Oakley et Marsden⁵⁹ ont ainsi identifié deux grandes interprétations furent, résumant les deux grandes visions que se disputaient les divers acteurs du développement. D'une part, il y avait ceux pour qui la participation consistait en la mobilisation des populations par des agents extérieurs, en vue de les impliquer dans des activités de développement prédéfinies dans le but d'en améliorer l'efficacité. D'autre part, il y avait ceux pour qui la participation consistait davantage à renforcer le pouvoir des pauvres en vue de leur donner les capacités d'agir de façon indépendante et collective pour réduire leur pauvreté et améliorer leurs conditions de vie.

On retrouve dans ces deux grandes interprétations de la participation l'ambiguïté et la complexité intrinsèque au verbe « participer ». Pour les uns, la participation constitue une action passive dans un cadre limité : les populations participent à une initiative qui provient de l'extérieur et dans le but de réaliser des objectifs prédéfinis. Alors que pour les autres, la

⁵⁸ Colin R., « Peut-on institutionnaliser – et quels en sont les méthodes et les moyens – la participation des populations au développement, en tenant compte des différents contextes socio-politiques, économiques et culturels ? », Rapport de la Division de l'Etude du Développement, UNESCO, 1979.

⁵⁹ Oakley P. & Marsden D., *Approaches to Participation in Development*, OIT, Genève, 1984.

participation s'entend de manière plus large et constitue une réelle opportunité de s'impliquer pleinement dans une action : les populations se participent à une activité dont ils ont défini le champs et dont ils se sentent responsables.

Les interprétations de la participation se distinguent radicalement de par la finalité conférée à la participation. Les défenseurs de l'une ou de l'autre de ces interprétations utilisent des arguments aussi valables les uns que les autres et qui dépendent plus largement des objectifs poursuivis et des intérêts recherchés par la participation. On peut néanmoins prétendre que la distinction entre les deux définitions du verbe « participer » se retrouve dans le débat entre d'une part les partisans d'une vision instrumentale et passive de la participation, et d'autre part, les partisans d'une vision active qui confère à la participation une dimension transformationnelle.

Chacune de ces deux visions insiste sur un aspect ou sur un autre de la participation, soit sur son aspect instrumental, soit sur son aspect politique. La perception que l'on a de la participation et de ses objectifs dépend en vérité du point de vue que l'on adopte. Selon Victoria Michener⁶⁰, il y aurait deux grandes interprétations de la participation selon que l'on se place du côté des agences responsables de projets de développement (« *planner-centered participation* ») ou bien que l'on se place du côté des populations et des participants (« *people-centered participation* »). L'auteur précise que pour les bailleurs et agences responsables des projets de développement, les avantages de la participation sont généralement d'ordre techniques et instrumentaux. Le but recherché par ces acteurs étant avant tout d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans le cadre de leurs projets et d'en améliorer l'efficacité administrative et financière. De ce point de vue, la participation peut constituer un moyen d'améliorer la qualité et l'efficacité d'un projet donné dans la mesure où elle favorise l'adhésion des populations et encourage ainsi leur soutien et leur contribution à celui-ci. Par ailleurs, la participation permet également de faire appel et de se servir des connaissances et des capacités locales dans la réalisation du projet. La vision des agences de développement et des bailleurs s'apparente donc à une vision instrumentale de la participation considérée surtout comme un instrument pour rendre leurs projets plus efficaces et plus durables. Alors que les premiers la voient davantage comme un processus de renforcement des pouvoirs. La réalité n'est bien évidemment pas aussi tranchée, et nombreux sont ceux qui perçoivent la participation à la fois comme un moyen et comme une fin dans le développement.

Pour certains donc, la participation des populations était perçue davantage comme un moyen de pallier aux insuffisances des projets de développement passés en leur permettant d'être mieux adaptés aux différents contextes, d'être plus efficaces dans leur mise en œuvre et d'obtenir de meilleurs résultats. Pour d'autres en revanche, la participation ne se justifiait pas seulement par ces critères techniques, mais aussi et surtout parce qu'elle conférait aux populations le pouvoir de décider et de contrôler elles-mêmes leur propre processus de développement. Ces deux grandes interprétations différentes de la participation et de ses objectifs se sont donc développées en parallèle, avec d'un côté les partisans d'une vision instrumentale de la participation, et de l'autre, les partisans d'une vision transformationnelle (ou politique) de la participation. Cette distinction entre la participation en tant que *moyen* et la participation en tant que *fin*, constitue sans doute la principale base des divergences et débats qui ont opposé, et continue d'opposer, les partisans de la participation.

§2/ La participation en tant que Moyen

Pour les partisans de la vision instrumentale, la participation des populations dans les activités de développement permet avant tout de rendre les projets plus efficaces. Selon eux, les projets

⁶⁰ Michener V.J., "The Participatory Approach: Contradiction and Co-option in Burkina Faso", in *World Development*, Vol.26, N°12, 1998.

de développement ont en effet de plus grandes chances de réussite si les populations qui en bénéficient se les approprient et y sont activement impliquées. Le postulat de base qui sous-tend la vision instrumentale ou fonctionnelle de la participation est donc « *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* »⁶¹. La participation se justifie ici donc par des critères d'efficacité et d'efficience, en ce sens où les populations « bénéficiaires » des projets de développement sont appelées à contribuer à ces projets afin d'en augmenter l'efficacité et les chances de réussite.

Cette vision insiste donc sur l'aspect instrumental et fonctionnel de la participation. Une telle vision suppose que la participation ne constitue qu'un moyen pour atteindre une fin, à savoir la réussite et l'efficacité des projets de développement. La réalisation des objectifs prédéterminés du projet est alors plus importante que le fait même de permettre aux populations concernées de participer. La définition de la participation proposée en 1973 par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine, illustre parfaitement cette vision selon laquelle la participation est considérée comme une « contribution volontaire des populations impliquées dans tel ou tel programme public de développement, mais où il n'est pas attendu des populations qu'elles prennent part dans la définition du programme ou qu'elles en critiquent le contenu »⁶².

La vision instrumentale de la participation était partagée par un grand nombre d'organismes d'aide et de bailleurs de fonds qui étaient surtout préoccupés par un souci d'efficacité et de réussite de leurs projets. C'est donc dans cette perspective que la participation fut mise en œuvre dans le cadre de la grande majorité des projets, la participation étant décidée et promue par les agences de développement dans le but d'améliorer la mise en œuvre des projets et d'obtenir de meilleurs résultats. Ce courant de pensée fut notamment appuyé par une série d'études et de réflexions menées par les agences elles-mêmes ou par des consultants extérieurs. Le but de ces études était de souligner dans quelle mesure la participation pouvait en effet servir à améliorer l'efficacité et la durabilité des projets de développement. Il est ainsi possible de regrouper en quatre catégories les apports généraux de la participation en terme d'efficacité des projets de développement⁶³ : les gens s'organisent mieux autour des problèmes qu'ils considèrent eux-mêmes comme importants ; les populations locales font de meilleurs jugements et décisions économiques dans leur propre contexte environnemental qu'ils connaissent parfaitement ; la fourniture volontaire de travail, de temps, d'argent et de matériel à un projet est une condition nécessaire pour briser le cycle de la dépendance et de la passivité ; le contrôle local de la quantité et de la qualité des bénéfices des activités de développement permet une meilleure durabilité du projet.

Pour la plupart, les objectifs de la participation dans les projets de développement visaient donc avant tout une meilleure rentabilité, une plus grande efficacité et plus longue durabilité de ceux-ci. La deuxième interprétation de la participation adopte une perspective plus large, selon laquelle la participation représente un véritable levier pouvant permettre aux populations de contrôler et de devenir les maîtres de leur propre développement.

§3/ La participation en tant que Fin

Pour les partisans de cette vision, la participation des populations dans les activités de développement constitue en soi un objectif majeur du développement. Selon eux, la

⁶¹ Gueye B., *Où va la participation ? Expériences de l'Afrique de l'ouest francophone*, Dossier n°87, International Institute for Environment and Development, 1999.

⁶² Economic Commission for Latin America, 1973, cite dans Oakley 1991.

⁶³ Gow D. & VanSant J., "Beyond the rhetoric of rural development participation: How can it be done?", in *World Development* Vol.11, N°5, 1983.

participation constitue d'abord et avant tout un processus et une opportunité par lesquels les groupes défavorisés peuvent se prendre en main et parvenir à contrôler leur propre développement. Cette vision ne se limite plus à la simple amélioration de l'efficacité et de la durabilité des activités de développement, mais correspond à une vision davantage politisée de la participation.

L'école dite « politique » de la participation, élaborée par certains auteurs et institutions internationales (Chambers 1994, Nelson & Wright 1995, UNRISD 1979), insiste sur les changements politiques que la participation peut susciter en faveur des populations pauvres et marginalisées. La participation des pauvres et marginalisés dans le dialogue politique et dans le processus de développement peut leur donner les moyens d'influencer et d'agir sur les institutions qui les gouvernent et qui contrôlent leur existence, afin qu'ils gagnent en autonomie et en pouvoir. De ce point de vue, la participation des populations à leur propre développement constitue une fin en soi, car en leur donnant une voix dans le processus décisionnel, elle permet aux populations d'être plus autonomes, de mieux se prendre en charge, et de peser un peu plus dans le dialogue politique.

Cette approche confère à la participation une fonction transformative des relations que les pauvres entretiennent avec le reste de la société, et notamment avec les institutions publiques et les classes dominantes. La participation peut être considéré comme une fin dans le développement dès lors qu'en permettant aux plus faibles et aux exclus de se faire entendre, elle contribue au renforcement de leurs capacités ainsi qu'à la redistribution du pouvoir.

Or, cela suppose que la participation soit accompagnée ou bien qu'elle entraîne un transfert de pouvoirs. Il faut en effet que les pouvoirs et les capacités des populations et notamment des pauvres, qui sont aussi les plus faibles, soient suffisamment renforcés de façon à ce qu'ils puissent faire entendre leurs voix et sortir de leur situation par eux-mêmes. De nombreux chercheurs et praticiens du développement, tels que Andrew Pearse ou Robert Chambers, considéraient en effet que la notion de participation était intimement liée à celle de répartition du pouvoir. Pour Chambers⁶⁴, considéré comme l'un des pères fondateurs de la recherche sur le développement participatif, la participation permet en effet de « tendre le bâton » aux populations pauvres et marginalisées. Selon son schéma, la métaphore du bâton symbolise la personne qui détient la connaissance le pouvoir et qui bénéficie généralement du droit de parler. La participation des populations dans leur propre développement, et notamment des plus pauvres et marginalisées, permet de leur tendre le bâton afin qu'ils puissent également faire part de leurs expériences, connaissances et besoins. Il s'agit en réalité d'un transfert de pouvoir.

La participation est ici considérée comme une libération des populations pauvres et marginalisées en vue de renforcer leurs pouvoirs et leur autonomie vis-à-vis des autres acteurs. Cette approche fut notamment inspirée des travaux de Paulo Freire, un éducateur militant brésilien qui chercha à comprendre et à combattre les causes de l'exclusion et de l'isolement des pauvres. Freire fut parmi les premiers auteurs au début des années 1970 à reconnaître que les pauvres vivaient dans une « culture du silence » qu'il caractérisa par la privation de voix et par le manque d'accès et de participation aux activités de développement⁶⁵. Dans son travail d'éducateur auprès des populations pauvres du monde rural, Freire a développé une théorie en faveur de l'alphabétisation des adultes. Celle-ci prétendait qu'en dépit de leur exclusion et de leur marginalisation, les pauvres étaient tout à fait capables, pourvu qu'on leur en donne les moyens, de comprendre leur situation de pauvreté et de l'analyser d'un œil critique, afin d'agir collectivement et indépendamment pour améliorer leurs conditions de vie. Il s'agissait pour Freire d'une prise de conscience et d'une

⁶⁴ Chambers R., *Rural Development: Putting the Last First*, Longman, London, 1983.

⁶⁵ Freire P., *Pedagogy of the Oppressed*, Seabury Press, 1974.

responsabilisation des pauvres qui nécessitaient préalablement leur éducation et leur alphabétisation.

Les travaux de FREIRE ont par la suite donné naissance et largement alimenté le mouvement en faveur de l'*empowerment* des pauvres. Ce mouvement est apparu dès les années 70 parmi les ONG nationales et internationales qui travaillaient auprès des populations pauvres et militaient pour le droit des peuples à la libre-détermination ainsi que pour l'égal accès aux ressources. Nombreuses de ces organisations étaient en contact très étroit avec les populations pauvres, particulièrement en milieu rural, et oeuvraient en faveur de leur démarginalisation. Selon elles, l'autonomisation des pauvres leur donnerait les moyens de se responsabiliser et de se prendre en charge afin qu'ils puissent se sortir eux-mêmes de la pauvreté. Or, la démarginalisation et l'autonomisation des populations pauvres supposent que les capacités et les pouvoirs des pauvres soient renforcés afin que ceux-ci soient en mesure de prendre leurs propres initiatives pour sortir de la pauvreté.

La notion de participation est donc apparue dans un contexte de remise en question du modèle de développement pour se voir progressivement reconnaître et promouvoir à grande échelle dans la rhétorique du développement et le discours de nombreux organismes bilatéraux et multilatéraux. Derrière cette large reconnaissance et à ce qui peut ressembler à un consensus autour de la notion de participation populaire dans le développement, nous avons vu qu'il existait néanmoins deux grandes séries d'arguments en faveur de la participation. Ces deux interprétations radicalement opposées ainsi que les multiples définitions de la participation mettent clairement le doigt sur la complexité même de la notion de participation. Néanmoins, face au succès et à la popularité de la notion de participation, il s'est rapidement agi de la tester et de la mettre en pratique dans le cadre des différents projets de développement. Dès lors, l'heure était moins aux débats portant sur les intérêts de la participation que ceux portant sur les moyens de rendre la participation opérationnelle dans le cadre de projets et programmes de développement.