



E/ECA/ICPP/90/7

**NATIONS UNIES**  
**Commission économique pour l'Afrique**

**LE DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF, DIMENSION DES EFFORTS DE  
DEVELOPPEMENT ET DE TRANSFORMATION EN AFRIQUE**

par  
**Yash Tandon**



**PARTICIPATION POPULAIRE DANS LE PROCESSUS  
DE REDRESSEMENT ET DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE**

12-16 février 1990  
Arusha (République-Unie de Tanzanie)

## Introduction : Avertissement

Les paradigmes du développement prévalant actuellement se révélant incapables de résoudre la situation économique et sociale de plus en plus critique en Afrique, les dirigeants ont cherché des modèles de rechange réalistes et sont tombés récemment dans le lyrisme au sujet de la "participation populaire" afin de rétablir leur crédibilité en baisse. Même les "bureaucraties de développement" des institutions de Bretton Woods ont commencé à reconnaître les mérites de l'approche "participative". On peut lire par exemple, dans un article de la publication du FMI, Finances et développement, intitulé "La participation locale peut-elle aider au développement ?", écrit par Michael Cernea et s'inspirant de l'expérience du programme PIDER du Mexique:

"La participation des communautés locales a été introduite en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de ces investissements. On s'est aperçu à maintes reprises que les capitaux étaient mal orientés lorsque les décisions étaient prises sans que soient consultés les bénéficiaires, alors que la démarche inverse permettrait de les affecter à meilleur escient"<sup>1</sup>.

Et Cernea de poursuivre en soulignant ce qu'il appelle "la nouvelle planification participative", procédure qui fait intervenir trois phases : a) l'évaluation communautaire sur le terrain, b) l'élaboration de programmes préliminaires et c) la mise en place des programmes définitifs. A chaque stade, le rôle respectif des organismes techniques et de la population locale est soigneusement défini. Des procédures spéciales assurent que tant les aspects sociologiques que techniques de la planification des investissements sont pris en compte; et la participation populaire est assurée au moyen d'arrangement en vertu desquels les collectivités locales contribuent au coût total, en espèces, en travail ou en matériaux locaux. Un oeil observateur peut déjà discerner un problème dans cette "méthodologie", mais nous y reviendrons.

Si la Commission économique pour l'Afrique ne veut pas s'enliser dans le populisme naïf inhérent à la "participation populaire", elle devrait s'interroger sérieusement sur le sens de la participation dans les réalités africaines, et sur ce qu'a signifié le développement au cours de la dizaine d'années écoulées. La CEA, disons-le, a pris le train de la participation en marche mais, comme tous les retardataires, elle a au moins l'avantage du recul avant de s'engager sur un terrain déjà occupé par la Banque mondiale, le FMI et la CEE.

Nous ne disons pas cela pour éliminer la "participation populaire" en tant que perspectives de développement mais à titre d'avertissement afin d'éviter de l'aborder de manière simpliste. Si l'on ne considère la "participation" que comme une nouvelle technique, une nouvelle méthode ou un nouveau "truc" pour sortir l'Afrique de sa sombre situation actuelle, la CEA ferait mieux de s'en tenir à un langage plus direct et plus franc pour justifier son rôle (ce qui constitue en soi un sujet d'évaluation) au lieu de l'entourer d'un écran de fumée populiste derrière lequel l'exploitation et l'oppression des masses africaines se poursuivront comme avant au cours du prochain millénaire. Si elle n'y prend garde, la CEA pourrait tenir le licou de la vache laitière africaine en brandissant l'étendard populiste de la participation tandis que des mains impérialistes trahiraient la vache, ce qui serait un crime contre l'Afrique.

Aussi devons-nous préciser d'emblée quelques notions.

---

<sup>1</sup> Finances et développement (publication du Fonds monétaire international), décembre 1984.

## Conceptions contradictoires du développement

Il existe de nombreuses conceptions contradictoires du développement, dont nous en définirons cinq principales :

- a) Le développement en tant que "croissance";
- b) Le développement en tant que "bien-être";
- c) Le développement en tant qu'"habilitation";
- d) Le développement en tant qu'"épanouissement de l'esprit profond".

Il ne s'agit pas là (à l'exception de la dernière) de simples catégories abstraites ou historiques de pensée "pure" reposant sur quelque principe universel du "développement". La première est le concept bourgeois dominant du développement né avec la montée du capitalisme. Par développement, on entend l'augmentation du produit intérieur brut ou du revenu par habitant et pour ce faire, on capitalise de plus en plus la production pour viser des niveaux supérieurs et plus sophistiqués d'application des technologies, l'industrialisation et la baisse de la part de l'agriculture dans le produit global, la consommation, la diminution de la population, l'utilisation de plus en plus sophistiquée des instruments financiers tels que la substitution d'actions avec un capital de dette par un effet multiplicateur, etc.. On suppose l'existence d'un progrès linéaire de niveaux inférieurs à des niveaux supérieurs de développement, les avantages de ce processus étant censés ruisseler des classes nanties aux classes pauvres.

Le développement vu en termes de croissance n'est pas une simple catégorie conceptuelle ou une simple idée. Il n'a rien à voir avec l'idéalisme au sens de la promotion de certaines valeurs universelles vers lesquelles l'humanité devrait idéalement tendre. En outre, malgré l'hypothèse du ruissellement, il ne concerne guère le bien-être de l'humanité. Toutefois, il repose sur des fondements matériels solides. Le développement en tant que croissance est enraciné dans la production capitaliste et, au niveau matériel, il obéit à certaines lois du mouvement décelables nues, pour employer un terme populaire, par le profit, euphémisme mystificateur pour désigner la valeur extraite du travail non rétribué.

Le développement entendu dans ce sens est favorisé en tant qu'idéologie essentiellement par les classes dirigeantes capitalistes, tant des pays développés que des pays "sous-développés". Les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, FMI et GATT) créées à la fin de la deuxième guerre mondiale et modifiées périodiquement en fonction des circonstances ont pour rôle de suivre le développement de l'économie mondiale selon certains principes de croissance linéaire.

Malheureusement, la croissance capitaliste n'est ni linéaire ni égale. Elle est dialectique et inégale. Son caractère inégal entraîne des inégalités sociales. Certains possèdent trop (richesse, pouvoir, etc.) tandis que d'autres ont peu ou sont démunis; certains occupent un emploi tandis que d'autres sont semi-employés ou sans emploi. Le capitalisme comporte une tendance à la concentration de la richesse et du pouvoir et ne suppose pas de ruissellement. Il en va de la société comme de la nature. Le capitalisme exploite la nature, entraînant son gaspillage, le pillage et la dégradation. Qui plus est, ce caractère dialectique entraîne une lutte entre des forces contraires qui se manifeste au niveau social, notamment, par une lutte entre ceux qui travaillent et ceux qui possèdent le capital, et, au niveau matériel, entre la nature et le capital.

L'Etat capitaliste intervient pour modifier la politique économique ou le programme social pour éliminer les inégalités de la croissance caractéristiques du capitalisme et servir de médiateur entre les classes opposées. Cela nous amène à notre deuxième notion, celle de développement en tant que bien-être. Entendu dans ce sens, le développement se mesure en fonction de la qualité de la vie au moyen d'indices tels que la répartition équitable des revenus, l'espérance de vie, l'alimentation, la mortalité infantile, l'alphabétisme, l'enseignement, l'accès à l'emploi et aux commodités telles que le logement, l'électricité, le téléphone et les installations sanitaires.

Cette deuxième notion de développement repose elle aussi sur de solides fondements matériels. D'un point de vue économique, elle tire aussi son origine du système capitaliste de production et d'exploitation. Historiquement, ce modèle de développement axé sur le bien-être est né de la lutte des classes laborieuses contre les inégalités du capital, à la suite de quoi le capital a intégré ou accaparé les éléments de ces antithèses pour empêcher son propre effondrement en réformant le système capitaliste de façon à en conserver l'essentiel tout en éliminant ses excès. Il s'agit de la solution "social-démocrate" aux inégalités du capitalisme pur. Dans ce sens, l'économie mixte n'est pas, comme le disent certains, mi-socialiste, mi-capitaliste. Elle est tout simplement capitaliste, l'Etat intervenant pour en éliminer certains excès et elle n'a pas vu le jour dans le tiers monde, mais en Allemagne avec Bismarck dans les années 1870.

La troisième notion de développement – le développement en tant qu'habilitation – est plus récente. (Il y a quelques années, certains le qualifiaient de développement libérateur, mais "habilitation" est aujourd'hui à la mode). Ce type de développement est opposé aux deux premières notions car il cherche à transférer le pouvoir économique et politique à ceux qui sont impuissants ou, pour employer un terme populaire, à la base. Nous reviendrons cependant plus loin sur une explication plus élaborée de cette notion, car elle est étroitement liée à l'objet de notre présente discussion, qui est la participation populaire.

La dernière notion de développement – épanouissement de l'esprit profond – ne nous retiendra pas longtemps et nous nous contenterons de dire que nous éprouvons une certaine sympathie pour cette perspective. Cela ne devrait pas nous détourner d'une conception matérialiste de l'histoire, mais nous amener à admettre que la dialectique de l'esprit et de la matière ne saurait se réduire à un matérialisme philosophique partial. Nous mentionnons également cette notion du développement par égard à ceux de nos collègues spirituels, dont les rangs grossissent et qui cherchent à définir le développement en termes de spiritualité intérieure par opposition au matérialisme ontrancier de notre époque consumériste.

La question suivante est celle-ci : où situons-nous le débat actuel en Afrique parmi cette diversité de définitions ? De quel modèle de développement les dirigeants africains parlent-ils aujourd'hui ?

#### Le débat dominant sur le développement en Afrique

Nous dirions que le débat officiel actuel – le débat entre dirigeants – porte essentiellement sur les deux premières notions de développement, croissance et bien-être. Dans la plupart des pays africains, les gouvernements décrivaient dans les années 70 et 80 leurs plans de développement en termes de croissance ou de croissance dans l'égalité, ou encore selon des catégories de confusion analogue. En cette fin de décennie, le débat se détourne rapidement de l'égalité pour se resserrer autour du

"sauvetage de ceux qui peuvent être sauvés" d'une catastrophe dont l'imminence ne fait aucun doute. Pour bien comprendre ce qui précède, une petite digression historique s'impose.

Dans les années 60 (et une partie des années 70) la notion de croissance telle qu'elle est définie plus haut dominait le discours officiel africain et la planification économique reposait généralement sur des directives (appelées recommandations) émanant des fonctionnaires de la Banque mondiale - assorties souvent de justifications idéologiques à moitié incohérentes élaborées par des "experts" formés à Harvard. Les années 60 devaient être la décennie du développement de l'Afrique et le développement a été conceptualisé en termes de croissance comme on l'a indiqué plus haut : augmentation des PIB, effet de ruissellement et autres illusions du modèle de croissance. Toutefois, comme il fallait s'y attendre, même si on a enregistré une certaine croissance, elle ne répondait pas aux attentes et, surtout, le coût total mesuré en termes de marginalisation des couches les plus faibles de la société est devenu évident : chômage, effondrement des collectivités rurales et misère urbaine. Ce serait à peine une caricature que de dire que l'orthodoxie officielle (alimentée par la Banque mondiale) rejetait tous les maux sur la surpopulation et sur la prétendue propension des Africains à produire trop d'enfants.

On est alors passé à la croissance dans l'égalité dans les années 70 et 80. La croissance était toujours au centre de tous les efforts de développement, sans que l'on ne modifie toutes les catégories de développement désormais discréditées (augmentation du PIB, accroissement de l'industrialisation, etc.), avec toutefois quelques changements de détail tels que l'importance accordée à l'orientation vers l'exportation au lieu de la substitution aux importations, l'amélioration des cours des produits agricoles, la libéralisation des importations, etc.. La principale différence tenait cependant à la reconnaissance du fait qu'il importait désormais d'incorporer franchement le coût social du modèle de croissance au lieu de le traiter au coup par coup comme pendant la décennie précédente. C'est ainsi que la politique sociale a acquis la même respectabilité que la politique économique.

Et pourtant, cela n'a pas marché non plus, la situation de l'Afrique allant en empirant. Même selon ses propres indices de croissance, l'Afrique était plus pauvre à la fin des années 80 qu'au début. Par exemple, le PIB par habitant était en 1978 de 354 dollars; en 1988, il était tombé à 365 dollars. Alors qu'en 1978, les investissements représentaient 25,2 % du PIB, ils étaient tombés à 15,8 % en 1988. Le plus frappant, c'est que la dette de l'Afrique est passée de 48,3 milliards de dollars en 1978 au montant exorbitant de 229 milliards en 1988, le service de la dette en tant que proportion des recettes d'exportation se trouvant dans le même temps quasiment triplé<sup>2</sup>.

Bien entendu, la manifestation sociale de l'appauvrissement du continent africain est, en termes humains, une vision insoutenable. Il n'est pas nécessaire de visiter les camps de réfugiés - si nombreux en Afrique de nos jours - pour constater la déchéance et les conditions d'existence inhumaines. J'ai participé à des réunions sur le développement rural en Afrique auxquelles les femmes ne pouvaient pas assister parce qu'elles n'auraient pu se présenter qu'en haillons et huit sur dix des enfants aux pieds nus grouillant avaient le ventre distendu. Or, on nous présente tout cela dans les catégories statistiques aseptisées des graphiques tricolores des

<sup>2</sup> Voir la Déclaration du Secrétaire exécutif de la CEA à la vingt-cinquième Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine, Addis-Abeba, 25 juillet 1989. Citée dans Southern African Political and Economic Monthly, vol. 3, no. 1, octobre 1989, p. 15.

rapports annuels de la Banque mondiale. Pourtant, ce ne serait pas trahir la vérité que de dire qu'entre les deux tiers et les trois quarts de la population rurale de l'Afrique que je connais (Afrique de l'Est et Afrique australe) doivent leur survie aux secours des gouvernements, aux organisations non gouvernementales, ou à leurs partenaires financés localement.

Ainsi, à la fin des années 80 et à l'aube des années 90, plus personne en Afrique ne parle d'égalité. Il s'agit de toute évidence d'un objectif inaccessible. Ce n'est maintenant qu'une question de survie pour la population africaine. Actuellement, la Banque mondiale ne cesse de parler d'ajustement structurel, strictement au niveau économique. On en revient ainsi au modèle de croissance. Mais au lieu de l'égalité pour tous, il s'agit actuellement de sauver les populations vulnérables, celles qui sont lésées par le programme d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods.

On a beaucoup écrit au sujet du coût humain de cet "ajustement structurel". Une étude menée par l'UNICEF en 1987 est arrivée à la conclusion suivante :

"L'analyse qui précède a montré que parmi les pays bénéficiant de l'aide du FMI, des améliorations de la balance des opérations courantes ont été enregistrées dans 50 % des pays dans les années 80, mais que, dans presque 60 % d'entre eux, la croissance s'est dégradée ou ne s'est pas améliorée dans la première année du programme, tandis que le niveau réel des investissements chutait ou stagnait entre 1980 et 1983 également dans presque 60 % des pays ayant des programmes bénéficiant de l'aide du Fonds. Etant donné que la production baisse et que - dans la meilleure des hypothèses - les variations de la répartition des revenus dans de nombreux pays en développement ne sont guère établies, le nombre des personnes vivant dans la pauvreté s'est accru dans de nombreux 'pays procédant à l'ajustement'"<sup>3</sup>.

Sur les dix études de cas concernant le tiers monde effectuées dans le cadre de l'étude de l'UNICEF, les auteurs n'ont pu faire une appréciation positive qu'au sujet d'une seule.

"Le nombre des personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté s'est accru au Ghana, aux Philippines, au Chili, à la Jamaïque, au Pérou et, jusqu'en 1984, au Brésil. Il n'y a qu'en Corée du Sud que l'on constate une régression de la pauvreté absolue. La situation n'apparaît pas clairement à Sri Lanka, au Zimbabwe et au Botswana"<sup>4</sup>.

Adieu donc à l'égalité. L'orthodoxie actuelle est à l'ajustement à visage humain et à la protection des groupes vulnérables victimes des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI. La Banque expose sa philosophie en ces termes :

"La Banque s'efforce d'aider les gouvernements à identifier les moyens permettant d'alléger les coûts de l'ajustement et de modifier en conséquence la conception de la politique et des mesures institutionnelles. Pendant l'exécution du programme d'ajustement, le gouvernement et la Banque doivent suivre étroitement tout impact négatif du programme sur les couches les plus

<sup>3</sup> L'ajustement à visage humain, vol. 1, protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance, étude de l'UNICEF publiée sur la direction de Giovanni Andréa Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart, Economica, Paris, 1988, p. 80.

<sup>4</sup> Ibid., p. 33.

vulnérables de la population et contribuer à élaborer des programmes compensatoires visant les groupes affectés, selon que de besoin"<sup>5</sup>.

C'est dans le contexte de cette stratégie globale de la Banque mondiale et du FMI que l'on préconise aujourd'hui l'approche participative. Dans l'étude de l'UNICEF, cette stratégie est définie comme suit :

"Deux éléments devraient venir renforcer la capacité et la volonté des gouvernements de réaliser l'ajustement à visage humain. D'une part, la participation communautaire peut jouer un rôle crucial en aidant à formuler la politique, en fournissant les mécanismes administratifs couvrant certains aspects du programme ainsi que des ressources en main-d'œuvre et en vivres afin d'assurer certains services de base. D'autre part, la communauté internationale peut également jouer un rôle d'appui d'importance vitale en fournissant des ressources supplémentaires aux gouvernements qui adoptent des politiques visant à protéger les couches vulnérables et à promouvoir la croissance ainsi qu'en se montrant disposés à réaménager à cette fin leurs engagements actuels"<sup>6</sup>.

"Contrairement à l'approche traditionnelle, selon laquelle on opère une réduction des déséquilibres extérieurs et intérieurs en imposant des restrictions à la demande et aux importations, ce qui entraîne souvent une baisse du PIB ainsi que des investissements en capital matériel et humain, l'ajustement à visage humain suppose une restructuration de l'économie de façon à éliminer les grands déséquilibres jusqu'à un niveau satisfaisant de production et d'investissement, les capacités humaines étant maintenues et mises en valeur"<sup>7</sup>.

Les responsables africains assimilent rapidement cette nouvelle idéologie du développement. Par exemple, à l'issue des consultations du 10 mai 1989 entre la Banque mondiale et, entre autres, la Banque africaine de développement et la CEA, une déclaration commune a été publiée, dont la teneur est la suivante :

Il est désormais clair que l'ajustement doit être considéré comme un élément d'une approche du développement à long terme et qu'il doit prendre pleinement en compte la dimension humaine.

Une croissance économique durable est certes un impératif, mais ce n'est qu'un moyen d'atteindre l'objectif suprême de l'amélioration du bien-être de l'humanité, par exemple, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration des chances d'éducation, l'amélioration de la santé et la sécurité alimentaire. Il faut s'attacher en particulier à protéger les groupes vulnérables pendant le processus d'ajustement<sup>8</sup>.

Le débat officiel en est là aujourd'hui en Afrique. La croissance accompagnée de la protection des groupes vulnérables est le nouvel objectif stratégique du

<sup>5</sup> Cité dans *ibid*, p. 4.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 139.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 294.

<sup>8</sup> Cité dans *Southern African Political and Economic Monthly*, vol. 3, no. 1, octobre 1989, p. 19.

développement. On reconnaît ainsi qu'un programme global d'égalité n'est plus possible; tout ce que l'on peut faire, c'est sauver les mourants et les victimes les plus frappées par les programmes d'ajustement structurel.

Conformément à cette politique, la Banque mondiale, l'OMS et d'autres organismes apparentés parlent maintenant de soins médicaux sélectifs et non globaux; de la lutte contre les six maladies infantiles les plus courantes au lieu de s'attaquer à l'ensemble des maladies qui les frappent; et du traitement vertical de certaines maladies et non pas d'un programme holistique et fondé sur la collectivité de soins médicaux. De surcroît, la plupart des ONG du Nord se trouvant en Afrique et jusqu'à celles qui se donnent le titre d'organismes de développement ont réduit leur rôle à celui de poste d'aide sociale d'organismes de secours afin d'épargner aux groupes vulnérables les conséquences catastrophiques des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI.

Voilà où nous en sommes. C'est dans ce contexte que la participation populaire est entrée dans le vocabulaire du développement et des stratégies de développement. Abordons maintenant l'analyse de cette notion.

### Conceptions discordantes de la participation

A l'instar du développement, la participation a une myriade de significations. Nous nous proposons d'en discuter ci-après quatre que nous considérons comme importantes.

- a) la participation en tant que mobilisation (pour la production)
- b) la participation à la prise de décision (pour un régime démocratique)
- c) la participation en tant qu'autre forme d'habilitation (renoncement au pouvoir)
- d) la participation en tant qu'auto-habilitation (prise du pouvoir)

Le premier concept est aussi vieux que l'histoire, et remonte à l'époque où les esclaves étaient "mobilisés" pour construire les gigantesques pyramides à la mémoire des défunts pharaons. C'est une méthode qui a été développée à notre époque par les colonialistes qui ont mobilisé les peuples colonisés pour construire (gratuitement) des routes, des fossés et des "bomas". Cette méthode a été perfectionnée par les dirigeants actuels de l'Afrique, qui, au nom du socialisme, voire celui du maxisme - léninisme, mobilisent les paysans dans les villages "uimaa", ou dans le cadre de programmes de réinstallation, ou de "la nourriture contre du travail". La participation, dans ces cas signifie simplement la fourniture de la main-d'oeuvre.

Aussi persuasifs, ou illusoire que soient les enjolivements idéologiques donnés à ces genres de participation, celle-ci, débarrassée de la flagornerie, ne consiste qu'à extraire du travail aux misérables et aux pauvres. Ce sont des projets participatifs de ce genre auxquels on assiste de nos jours - des femmes qui sont mobilisées pour creuser des puits afin d'obtenir l'eau dont elles sont en premier lieu privées et écartées par des politiques mises au service des élites, des hommes qui sont mobilisés pour fabriquer des briques (gratuitement) afin de construire des écoles à leurs enfants au nom de l'auto-assistance ou "Harambee", parce que les fonds accordés par le Gouvernement central vont équiper des écoles pour les enfants des riches et mettre à leur disposition toute la panoplie informatique, etc. Ces projets participatifs ne



sont différents des pyramides des pharaons et des latrines coloniales que dans la forme et le détail.

Le deuxième concept – participation à la prise de décision – correspond à la variante sociale démocrate du concept de développement dont nous avons discuté plus haut, et a vu le jour dans des circonstances similaires. Il sert le même objectif de "réforme" du système sans en changer l'essence. La participation dans la prise de décision aux divers niveaux de l'autorité de l'Etat n'est qu'une concession faite au principe démocratique selon lequel les masses doivent être considérées comme ayant participé à l'élaboration des lois et des règles qui légitiment l'appropriation de leur travail.

Dans certains cas, la participation se présente sous forme de décentralisation, ce qui signifie qu'on donne aux populations de la base l'autorité de participer à la formulation et l'exécution de leurs propres programmes de développement. Cependant, en réalité rien de tout cela n'a lieu. La décentralisation se résume donc à regarder par le petit bout de la lorgnette de ce qui est en réalité la centralisation. J'ai appris grâce à l'expérience que j'ai eu auprès des autorités locales en Afrique que la décentralisation n'a vraiment jamais signifié le fait de faire participer réellement les populations de la base au choix de leur destinée. Les politiques qui ont vraiment compté sont toujours décidées d'en haut, et s'adressent aux couches inférieures de la hiérarchie sociale, alors que la plus value prend le chemin inverse en allant des couches socialement démunies vers ceux qui détiennent le pouvoir et la richesse.

Le concept de la participation des ouvriers dans les entreprises capitalistes est aussi un autre exemple du caractère co-optatif du concept de la participation. Il suffit de voir le niveau et les types de prises de décision accordées aux ouvriers par la direction pour comprendre la fausse utilisation du mot participation : donner à l'ouvrier l'impression de participer tout en ne lui cédant en rien en termes de contrôle réel.

Par conséquent, la plupart des concepts qu'on fait passer au nom de la participation à la prise de décision à l'intention des classes inférieures de la société (paysans et travailleurs) sont faux et quelquefois cyniquement malhonnêtes. Mais, soyons assez candides pour admettre que les bureaucraties socialistes qui ont réussi à se maintenir sont aussi coupables de ce genre de malhonnêteté que les capitalistes partisans de la libre entreprise.

Les troisième et quatrième concepts – participation en tant qu'habilitation – sont la conséquence des luttes menées par les travailleurs contre ceux qui détiennent le pouvoir économique et politique. On avait l'habitude de parler de participation pour la libération, mais ce terme a été remplacé par celui d'habilitation, essentiellement parce que le terme libération est devenu la propriété quasi exclusive des mouvements de libération qui luttent contre le colonialisme et le racisme. Quels que soient les mérites respectifs des termes "habilitation", et libération, pour nous, ces deux termes ont politiquement la même signification.

Nous faisons la distinction entre deux variantes de la participation en tant qu'habilitation. Le concept de la participation en tant qu'autre forme d'habilitation est une variante paternaliste de la participation en tant qu'auto-habilitation. Il est paternaliste parce que dans ce cas précis l'habilitation est décidée à l'initiative de ceux qui détiennent le pouvoir et qui font semblant de le transférer aux populations de la base, du sommet vers la base. C'est comme si ce sont eux qui donnent le pouvoir aux classes inférieures. Celles-ci ne prennent pas le pouvoir, il leur est donné.

En réalité l'histoire nous enseigne que les grands transfèrent souvent le pouvoir volontairement. Ils donnent le pouvoir aux petits :

- uniquement dans la mesure où cela sert leurs intérêts;
- ou pour co-opter les petits dans le système;
- ou pour prévenir l'aggravation d'une situation donnée.

Enfin, nous avons, bien sûr, la participation en tant qu'auto-habilitation, laquelle se présente comme un exercice de la volonté collective de la part des sans-pouvoir. Dans ce cas, ceux qui n'ont pas le pouvoir le prennent sur leur propre initiative et pour leur bien – comme ce qui s'est passé dans le cadre des révolutions française, russe et chinoise. Ce qui a eu lieu après que la population a pris le pouvoir est, bien sûr une autre question, parce que les restaurations de la France post-napoléonienne et les événements qui ont eu lieu récemment en Europe de l'Est et en Chine démontrent que le processus de la prise du pouvoir par le peuple a ses hauts et ses bas.

Cependant, avant que nous en ayons fini avec ce sujet, nous avons l'obligation d'aborder l'origine du concept de la participation et d'expliquer comment il a été déformé dans les époques récentes.

#### Bref historique du concept de la participation

Le concept de la participation est un sous-concept de la conscientisation qui a été introduit par Paulo Freire dans sa Pédagogie des opprimés, et ultérieurement popularisé par tout animateur qui se respecte, qui travaille dans le domaine de la mobilisation des pauvres et des damnés de la terre pour les aider à secouer le joug de l'exploitation et de l'oppression. Les intellectuels de gauche qui ont mené des travaux de recherche sur les communautés paysannes dans le tiers monde ont découvert une nouvelle signification pour le terme recherche – qui n'était pas purement académique mais avait trait à la pratique. Selon l'un des pionniers de la recherche participative:

Le colloque mondial de Cartagena, de 1977... a lancé la méthodologie connue actuellement comme la recherche sur l'action participative. Celle-ci s'est révélée être une création intellectuelle et pratique endogène des peuples du tiers monde ... Ses principales composantes tiennent de l'origine et de la diffusion au niveau régional des théories de la dépendance (Cardoso, Furtado), de l'exploitation (Gonzalez, Casanova), de la contre-théorie de la subversion (Camilo Torres) de la théorie de la libération (Gutierrez), des techniques de dialogue (Freire) et de la réinterprétation de celles-ci en ce qui concerne l'engagement et la neutralité des théoriciens selon notamment Marx et Gramsci...

Le but de cette recherche est d'aboutir au pouvoir et non seulement à la croissance pour les populations de la base. Ce processus englobe simultanément l'éducation des adultes, la recherche scientifique et l'action politique, dans lesquelles la théorie de critique, les analyses de la situation et le domaine pratique sont considérées comme des sources du savoir<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Orlando Fals-Borda "Knowledge and People's Power" in O. Fals Borda, Conocimiento y poder popular, Bogota-Mexico-Madrid: Siglo XXI Editores, 1985. pp. 1-2.

Voici une autre clarification :

La participation doit être conçue comme un processus actif dans lequel les initiatives sont prises par les populations elles-mêmes, guidées par leur propre philosophie, en utilisant des moyens et des procédés (institutions et mécanismes) sur lesquels ils peuvent exercer un contrôle effectif. Les populations décident, agissent et réfléchissent sur leur action en tant que sujets conscients. Ce concept doit être distingué de la participation passive qui fait intervenir les populations dans des actions qui ont été pensées ou conçues par les autres<sup>10</sup>.

Après cela ce que nous pouvons dire est que la participation, comme tous les bons mots inventés par les intellectuels de gauche qui s'efforcent d'occuper un créneau, a été co-opté dans le vocabulaire des classes dominantes, et ainsi que l'indique la citation que nous avons extraite du bulletin du FMI, ce concept est devenu le contraire de ce qu'il était censé signifier. Dans sa version travestie, la participation est devenue simplement une méthodologie ou une technique pour mobiliser les masses de façon que les projets d'investissement soient menés à bien, et que le travail gratuit ou peu payé soit obtenu de la part des populations pour réaliser l'ajustement structurel de l'économie dont les conséquences sociales négatives pour les vulnérables sont occultées grâce à des programmes qui donnent à de tels ajustements un visage humain.

#### Quelques expériences pratiques dans le développement participatif

Nous devons faire la distinction entre trois types d'expériences :

- a) Expériences réelles de l'auto-habilitation;
- b) Succès partiels dans l'auto-habilitation;
- c) Travestissement du processus participatif.

Certains praticiens de l'approche participative ont fait part des résultats importants dans le vrai sens du terme auto-habilitation. Ainsi, par exemple Orlando Fals-Borda a signalé que dans le Sud de la Colombie, un groupe actif d'intellectuels et de cadres politiques ont travaillé avec les paysans. Le résultat a été un mouvement populaire orienté vers la recherche qui a influencé les luttes des communautés noires locales, en particulier dans les villes de Porto Tejada et Caloto. Un travail similaire a été entrepris au Mexique auprès des Indiens Otomi et des paysans Mestizo de la vallée Mezquital<sup>11</sup>. En juin 1989, j'ai assisté à une conférence à Managua lors de laquelle le ministre de l'Education a expliqué clairement comment l'approche participative de l'éducation a été la clé pour la conscientisation de la population en ce qui concerne sa préparation à la révolution contre le régime de Somoza.

Cependant, dans la majorité des cas les efforts déployés pour le développement participatif appartiennent au troisième genre d'expérience, c'est-à-dire qu'il s'agit là de versions déformées du modèle de participation définie par Fals-Borda et Tilakaratna.

<sup>10</sup> S. Tilakaratna, The Animator in Participatory Rural Development, Genève, Bureau international du Travail, 1987, p. 9.

<sup>11</sup> Orlando Fals-Borda, op. cit.

La principale raison de cette déformation a été le volume énorme de l'aide au développement qui a été déversée dans le tiers monde. Une grande partie de cette aide a été accordée dans le cadre d'accords officiels bilatéraux et multilatéraux. Cependant depuis le début des années 80, il y a eu une prolifération très peu commune de ce qu'on appelle les organisations non gouvernementales (ONG) engagées dans le développement avec les populations de la base. L'essentiel de ce mouvement a commencé au début des années 70 sous forme d'actes de solidarité des populations et des églises du premier monde vis-à-vis des peuples accablés de souffrance dans le tiers monde. Cependant, dans les années 80, les gouvernements du premier monde ont commencé à accorder un intérêt accru à ces ONG en tant qu'intermédiaires pour acheminer les capitaux dans le tiers monde. Ainsi, selon les données chiffrées de l'OCDE, durant les années 80, les ONG des pays de l'OCDE ont pris à leur compte le transfert annuel de 2,9 milliards de dollars vers les pays du tiers monde, et 1,5 milliard de dollars accordés par les gouvernements de ces ONG. Ainsi environ 15 % du financement total des APD est assuré grâce à ces ONG<sup>12</sup>.

L'attraction qu'exercent sur les gouvernements du Nord leurs ONG, en tant qu'intermédiaire pour acheminer les capitaux s'expliquent par le fait que celles-ci :

- i) Jouissent du soutien de la population ordinaire dans leurs pays, laquelle veut "faire quelque chose" pour les populations pauvres du tiers monde;
- ii) Sont considérées comme étant plus sensibles aux préoccupations du tiers monde;
- iii) Sont sensibles aux préoccupations écologiques;
- iv) Disposent de technologies appropriées; et
- v) Ont une organisation souple et non bureaucratique.

Cependant, en réalité, alors que les ONG du Nord sont sans doute plus souples et plus sensibilisées que leurs gouvernements, la plupart d'entre elles, objectivement, se chargent de deux fonctions :

- a) Elles défrichent le terrain vierge et utilisent le travail de subsistance dans le tiers monde au profit du marché qu'exploitent les sociétés industrielles occidentales qui vendent des tracteurs, des semences hybrides, des engrais, des pesticides et des machines industrielles;
- b) Elles jouent le rôle - providence qui cadre avec la stratégie de l'ajustement à visage humain adoptée par la Banque mondiale et le FMI. De nos jours, beaucoup des ONG du Nord qui avaient l'habitude de diriger leurs fonds vers ce qu'elles appelaient les plus pauvres parmi les pauvres les dirigent sciemment et de plus en plus vers les vulnérables des sociétés du tiers monde.

Cela ne signifie pas qu'on exclut le souci véritablement humanitaire que beaucoup de ceux qui travaillent pour les ONG du Nord ont envers les populations du tiers monde. Malheureusement leurs sentiments subjectifs ont bien peu de choses à voir avec le rôle objectif que leurs organisations jouent dans nos pays. A cause du manque de compréhension du contexte socio-politique du développement africain, et du fait d'injecter de l'argent facile qui va subventionner la production, les ONG du

<sup>12</sup> OECD, "Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organisations," OECD/87.11. Paris, September, 1987, p. 73.

Nord ont sciemment ou involontairement tué l'initiative des populations de la base et fait d'elles des bénéficiaires passives de l'aide. Ce processus est renforcé davantage par le fait que la plupart des ONG africaines sont dirigées par des bureaucrates dont le train de vie dépend de l'argent ramassé au profit des ONG locales pour lesquelles ils travaillent. Ils ont appris comment présenter des projets par écrit pour collecter des fonds, dont une partie (jusqu'à 50 % dans certains cas) est consacrée aux frais généraux, notamment leurs salaires et avantages, et une partie destinée à l'achat de tracteurs, de semences, d'engrais, de machines à coudre et des pompes à eau.

Voilà de quoi il s'agit en ce qui concerne la plupart des organisations de la base en Afrique qui se font passer pour des agents de la participation. Cela ne veut pas dire que ce genre de projets participatifs ne profitent pas à la population car ils profitent bel et bien à quelques membres de la population. Mais ils ne sont pas participatifs au sens de l'auto-habilitation. En fait, la population perd son sens de la dignité dans ce processus qui débouche sur la dépendance vis-à-vis des fonds accordés par les donateurs et qui ne permettent qu'une simple survie.

Enfin, il y a des cas où les efforts produits localement ont partiellement abouti à l'auto-habilitation. Des organisations telles que Se servir de la saison sèche en savane et au Sahel (Burkina Faso, the Organisation of Rural Associations for Progress (ORAP) (Zimbabwe) et Action pour le développement rural intégré (ADRI) (Rwanda) en sont des exemples<sup>13</sup>. Il s'agit là d'organisations typiquement locales destinées à mettre à profit les initiatives et les ressources de la population. Cependant dans la mesure où elles sont devenues, elles aussi tributaires pour la plupart de leurs activités des fonds accordés par les donateurs extérieurs, elles ont perdu ce degré d'indépendance qui leur est nécessaire pour être autosuffisantes. Il faut également signaler que pour beaucoup de ces organisations locales, l'essentiel dépend tellement du charisme ou de la forte personnalité d'une ou de deux personnes que la mesure dans laquelle elles sont réellement démocratiques doit être sérieusement remise en question. De plus, en tant que bénéficiaires des fonds accordés par des donateurs, beaucoup d'entre elles deviennent des îlots de privilèges relatifs entourés d'une mer de pauvreté où les populations ne sont pas bien organisées ou avisées pour savoir comment se procurer les fonds des donateurs.

Il s'agit là de l'une des faiblesses fondamentales dont souffrent même ces organisations qui tiennent réellement compte des initiatives locales. A moins que leurs efforts débouchent sur une stratégie de développement de rechange qui puisse servir de modèle et être mise en oeuvre au niveau national, leur succès ne pourra être que partiel. Bien entendu les difficultés et les dangers de prendre des dimensions nationales ne peuvent pas être sous-estimées. Selon Sithembiso Nyoni de l'ORAP :

<sup>13</sup> Les activités des Six-S, ADRI et ORAP sont décrites brièvement dans "Glimpses of the 'Other Africa'" de M.A. Rahman (Genève, ILO mimeo, 1988). Voir également A.R. Sawadogo et B.L. Ouedraogo, "Auto-évaluation de six groupements Naam dans la province du Yatenga" (Genève, ILO mimeo, 1987) et D. Chavanduka et divers Collaborateurs, Khuluma hsenza, the Story of ORAP, Bulawayo, 1987.

Les organisations de développement au niveau du village qui commencent à s'assumer et à s'organiser pour s'améliorer ont souvent tendance à déranger les perceptions du gouvernement central en ce qui concerne sa responsabilité globale vis-à-vis de la population qu'il dirige. Par conséquent de telles organisations, quand elles sont tolérées, demeurent généralement confinées dans les limites du village, et restreignent leurs activités aux projets locaux, en dehors du contexte régional ou national. Dans ce cas, leur impact est condamné à demeurer localisé et inefficace<sup>14</sup>.

#### Conclusion : rôle des organisations continentales telles que la CEA

A cause de la nécessité dictée par la Conférence de présenter de courts documents, nous ne pouvons pas discuter cette très importante et stratégique question à fond. Nous nous contenterons de présenter (ce qui pourrait être sujet à controverse) des idées qui pourraient être matière à réflexion.

Premièrement, nous pensons qu'il est très important que la CEA n'approuve pas la stratégie de l'ajustement à visage humain du développement qui est actuellement en vogue. Ceci ne veut pas dire que la CEA, ou n'importe quelle autre organisation, ne devrait pas être préoccupée par le sort de ces populations qui sont victimes du système économique imposé au peuple de l'Afrique. Une telle position d'insouciance devant le sort de la population ne peut pas être défendable moralement. Aucune organisation panafricaine ne peut se permettre de voir son crédit utilisé pour légitimer un système d'exploitation qui appauvrit les populations africaines, pour être ensuite appelée pour réparer les dommages.

Deuxièmement, si la CEA est réellement intéressée par le développement participatif, elle doit apprendre des enseignements de l'histoire de ses peuples eux-mêmes. Depuis que le colonialisme s'est imposé en Afrique, les populations ont réagi de l'une des trois façons suivantes : ils ont adopté la passivité consentante devant l'oppression et l'exploitation; ou se sont adaptées à la nouvelle situation en créant des institutions qui satisfont aux besoins du nouveau régime d'oppression; ou ont adopté la résistance active face à l'oppression<sup>15</sup>.

Ce que l'expérience de l'Afrique durant les 20 dernières années peut nous apprendre est que la situation des classes inférieures en Afrique est de loin plus mauvaise aujourd'hui qu'il y a deux décennies, et que l'esprit de la résistance ne fait que se renforcer. Aucune mesure de l'adaptation - grâce à la gymnastique inspirée de l'approche de la Banque mondiale ou de l'UNICEF qui consiste à s'efforcer d'humaniser l'oppression en fournissant l'aide aux vulnérables - n'apaisera des populations dont l'écrasante majorité n'a pour avenir que le chômage et la paupérisation.

Troisièmement, la CEA a l'obligation de fournir aux décideurs en Afrique un exposé approfondi sur la manière dont les capitaux des sociétés industrielles sont utilisés pour exploiter les peuples africains. Il faut ajouter que ces capitaux comprennent ceux fournis par des organisations telles que la Banque africaine de

<sup>14</sup> Sithembiso Nyoni, "Indigenous NGOs : Liberation, Self-reliance, and development", World Development, Vol. 15. (1987).

<sup>15</sup> Pour un compte rendu fascinant sur la résistance des paysans zimbabwéens contre l'implantation et le maintien du régime colonial au Zimbabwe, voir Peasant Consciousness and Guerilla War in Zimbabwe de T. Ranger, Zimbabwe Publishing House, 1985.

développement (BAD) qui n'a d'africain que le nom, et qui font partie intégrante des capitaux du financement international.

Quatrièmement, et compte tenu du fait que la lutte contre l'exploitation et l'appression ne concerne pas uniquement l'Afrique mais qu'elle est également le problème de populations vivant dans d'autres régions du tiers monde, ainsi que de tous les progressistes du premier monde, il est nécessaire que la CEA collabore activement avec les individus et organisations qui sont pour un monde de justice économique et de démocratie politique. Cet objectif n'est pas aussi abstrait qu'il pourrait paraître. Dans le premier monde, des institutions telles que Amnesty International ont été créées qui sont fondées sur le langage de protéger une certaine catégorie des droits de l'homme. Le mandat de ces organisations pourrait être étendu; à leur tour de nouvelles institutions peuvent être mises en place, à l'initiative des peuples du tiers monde, dont le mandat consiste, entre autres, à protéger les droits économiques des peuples ainsi que leurs droits politiques.

Enfin, il y a en Afrique un certain nombre d'organisations de la base qui ont obtenu certains succès dans le développement participatif, dans le sens de l'auto-habilitation collective des populations. La CEA doit entreprendre une étude détaillée sur leurs expériences et leurs difficultés, et faciliter la réflexion collective sur la façon de faire avancer les choses pour elles. Les cinq cents dernières années d'esclavage, de capitalisme, ainsi que de variantes bureaucratiques du socialisme ont été des années d'agression continue contre la nature et le travail en Afrique (comme dans d'autres régions du monde). Nous devons penser à de nouvelles orientations pour un monde plus civilisé qu'il ne l'a été pendant les cinq cents dernières années.