

document de travail

Mai 2010

83

Le discours mondial sur la “participation” et son émergence dans la protection de la biodiversité

Olivier Charnoz, département de la Recherche, AFD (charnozo@afd.fr)

Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Remerciements

Ce document fait partie du programme de recherche de l'AFD « Biens publics mondiaux et pratiques locales », qui comportait un certain nombre d'études de cas en Amérique latine et en Asie. L'auteur tient à remercier le *Centre for the Study of Global Governance*, de la *London School of Economics* (LSE), pour son soutien de tous les instants. Il souhaite également exprimer sa reconnaissance au docteur Anthony Hall, du LSE *Social Policy Department*, pour ses commentaires éclairés.

Directeur de la publication : Jean-Michel DEBRAT

Directeur de la rédaction: Robert PECCOUD

ISSN: 1958 - 539X

Dépôt légal : 2^{er} trimestre 2010

Mise en page : Laurence WUNDERLE

Sommaire

Résumé	5	
<hr/>		
1. L'adoption de principes participatifs : un mouvement mondial	6	
1.1 Les origines	6	
1.2 La « participation » dans les discours mondiaux contemporains	7	
1.3 La « participation » dans les politiques de mondialisation	10	
1.4 Les rouages d'un discours mondial	11	
1.5 La production d'un sens commun	13	
<hr/>		
2. Protéger la biodiversité : de l'exclusion à la participation	15	
2.1 Politiques de « clôtures et amendes » : histoire et déboires	15	
2.2 Les promesses de la « participation »	17	
2.3 Les doutes autour de la participation	18	
2.4 Les angles morts de l'évaluation de projets	21	
<hr/>		
Liste des sigles et abréviations	26	
<hr/>		
Bibliographie	30	

Résumé

Ce document explore la nature de la « participation » envisagée comme un ensemble de principes transversaux appliqués désormais à bon nombre d'enjeux planétaires. Pour l'auteur, la « participation » constitue un type de « discours mondial » au cœur des formes actuelles de gouvernance mondiale et des débats portant sur la mondialisation et autour de cette question. Il met en lumière les rouages internes du plaidoyer des acteurs sociaux en faveur d'une « participation accrue » dans les décisions qui les concernent – ainsi que les fondements normatifs et instrumentaux où ce plaidoyer puise sa force. L'auteur aborde dans un second temps la protection de la biodiversité et montre comment la vogue des principes

participatifs a fini par atteindre ce domaine spécifique de la politique publique, les raisons à la fois ascendantes et descendantes qui expliquent pourquoi la participation en est venue à être considérée comme une approche « naturelle » dans les milieux de l'environnement, ainsi que les types de promesses liés à cette méthodologie sociale. Dans une dernière partie, l'auteur revient sur les doutes que suscite l'approche participative et sur le déficit analytique – à la fois du point de vue de l'histoire et des structures de pouvoir – des cadres que les bailleurs de fonds internationaux utilisent au moment de concevoir et d'évaluer des projets participatifs.

1. L'adoption de principes participatifs : un mouvement mondial

États, organisations multilatérales, agences bilatérales, organisations non gouvernementales (ONG), fondations, groupes de réflexion, activistes locaux ou mondiaux, médias..., le monde entier semble converti à la « participation » ! En atteste le nombre croissant de procédures professionnelles, de déclarations internationales et d'engagements politiques venant de toutes parts. Les motifs de cette évolution semblent impérieux. Non seulement la participa-

tion peut être considérée comme une fin en soi – qui contribue à la promotion des valeurs démocratiques et d'une plus grande équité sociale – mais en outre elle suscite l'espoir de créer des systèmes de gouvernance qui résisteront à l'épreuve du temps. Du fait de leur flexibilité dynamique supposée, les institutions participatives sont théoriquement mieux à même de s'adapter à des conditions fluctuantes, de nouvelles parties prenantes et des défis grandissants.

1.1 Les origines

Le concept de la participation est l'héritier d'une riche lignée d'idées et d'influences, parmi lesquelles Midgley (1986) identifie trois sources principales : les idéologies occidentales dans leur ensemble ; le mouvement de « développement communautaire » qui a vu le jour dans les années 1950 ; et le secteur professionnel du travail social.

Commençons par les idéologies et les théories politiques occidentales : en affirmant que tout citoyen a le droit de prendre part au processus décisionnel, la participation communautaire rappelle les idéaux démocratiques qui l'ont inspirée. Toutefois, cette inspiration ne s'appuie pas sur des notions classiques de démocratie représentative mais plutôt sur une variante moderne de la théorie démocratique libérale, qualifiée à l'origine de « démocratie de voisinage » (Dahl et Tufts, 1973). Bon nombre de défenseurs de la participation communautaire sont en effet sceptiques à l'égard de la démocratie représentative et de sa capacité à offrir des opportunités significatives aux masses impliquées dans l'élaboration des politiques. D'où les discours en faveur de la création d'institutions à petite échelle pour réaliser les aspirations politiques dans un environnement de proximité, villageois ou urbain, notamment dans les pays

en développement. La participation communautaire est par ailleurs empreinte de notions populistes – qui veulent que la vertu réside chez les « gens simples » et que le « peuple » est habituellement mal traité. Le « mouvement de développement communautaire » des années 1950 et 1960 constitue une autre source d'inspiration. Les missionnaires et les officiers coloniaux sont les premiers à avoir défendu le « développement communautaire ». La double mission de civiliser tout en exploitant, ainsi que la nécessité d'établir des structures politiques durables ont poussé à la création des premières formes de projets communautaires. Ainsi, un rapport officiel de 1944 sur l'éducation des masses dans les colonies contrôlées par le gouvernement britannique a incité ce dernier à mettre en place des programmes de ce type dans de nombreux pays africains (Great Britain Colonial Office, 1944). Aujourd'hui, les tenants de la participation considèrent toutefois que ces programmes ont échoué, du fait d'une administration bureaucratique lourde doublée d'une direction imposée qui ont fini par perpétuer la structure de l'oppression, tant au niveau local que national.

Enfin, Midgley met également en avant le domaine du « tra-

vail social » comme source influente du discours participatif. Les communautés qui ont cherché à organiser et à mobiliser leurs membres en vue d'améliorer les équipements locaux et d'offrir un éventail de services sociaux ont suscité, dès le début du 20^e siècle, un regain d'intérêt (voir par exemple Lindeman, 1921 ; Steiner, 1930 ; Lane, 1940). Dans les années 1960, le concept d'organisation communautaire a évolué pour intégrer les notions de planification sociale dans les procédures. Si ces idées ont d'abord vu le jour aux États-Unis, elles ont également gagné l'Europe où le développement d'organisations communautaires a été profondément influencé par l'expérience américaine. Pourtant, cette forme d'organisation a pris un tournant plus radical en Europe où, fidèles au cadre marxiste, certains activistes communautaires ont milité pour une action politique directe du peuple afin d'exiger des changements et des améliorations. Ces idées ont également remporté un succès considérable dans le tiers monde. Dans les années 1970, bon nombre d'ONG adoptent des méthodes radicales de travail communautaire (Marsden et Oakley, 1982). Certaines – à l'instar du Mouvement d'action communautaire au Maharashtra (Inde) – se convertissent à une idéologie explicitement marxiste rejetant le « *welfarisme* » au profit d'une lutte politique directe basée sur l'analyse des classes.

Tandis que ces diverses sources posent les jalons des théories à venir, la participation communautaire doit attendre le succès des programmes mis en place par les Nations unies pour acquérir ses lettres de noblesse en tant qu'approche cohérente. L'intérêt des Nations unies pour la participation populaire est formalisé par deux documents fondamentaux sur la question, publiés dans les années

1970 (Nations unies, 1971 et 1975). Le premier revient sur la diffusion des idées de « développement communautaire » dans les pays en développement depuis la fin de la seconde guerre mondiale alors que le second propose une définition formelle du concept et renvoie à diverses méthodes de mise en œuvre. Ces travaux conduiront l'organisation à créer un programme de recherche sur la participation populaire, toujours en activité : il s'agit de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD).

Les résolutions adoptées lors de la conférence mondiale de l'année internationale de la femme, qui s'est tenue à Mexico en 1975, ont encore renforcé l'idée de la participation. Les délégués ont souligné le fait que les femmes étaient largement exclues de toute participation dans les processus politiques et de développement. Les Nations unies vont convoquer en 1978 une réunion afin d'affiner le concept de « participation populaire » – mais c'est du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) que viendra une contribution encore plus significative, lors de la conférence de 1977 à Alma Ata, avec leur déclaration commune sur les soins de santé primaires. La « participation à la santé », qui y occupait une place prépondérante, est devenue depuis une préoccupation majeure des politiques mondiales de santé. Dans les années 1970, la notion de participation communautaire intéresse également le secteur du logement et du développement urbain (Turner, 1968). Elle sera intégrée dans les politiques de la Banque mondiale dès 1975. Peu à peu, la « participation » devient donc ainsi un discours mondial.

1.2 La « participation » dans les discours mondiaux contemporains

Le monde assiste à l'émergence d'une éthique mondiale dans laquelle les principes participatifs jouent un rôle prééminent. Au cours des dernières décennies, la participation au sens large s'est imposée comme un thème cohérent et constant des accords politiques internationaux. Cette dynamique s'est manifestée de la façon la plus évidente en 1992, lors de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement – un document largement considéré

comme la charte fondatrice du « développement durable ». La déclaration liste 27 principes, dont trois sont axés sur la participation : le principe 10 stipule que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés* » ; le principe 20 plaide en faveur de la pleine participation des femmes, tandis que le principe 22 évoque les populations autochtones et leurs communautés.

La conférence de Rio a également conduit à l'approbation d'Action 21, un plan d'action ambitieux « pour le 21^e siècle », dont la mise en œuvre doit être assurée au niveau mondial, national et local par des organisations des Nations unies et les gouvernements nationaux. Les négociations, qui ont débuté en 1989, ont accouché d'un épais document de 351 pages rempli de références à la participation et aux approches participatives. Si les notions d'« autonomisation » (*empowerment*) et de « démocratie » sont à peine évoquées (respectivement sept et cinq occurrences), le terme « participation » y figure à 195 reprises ¹.

Non seulement le préambule d'Action 21 plaide en faveur de la « participation du public la plus large possible », mais encore ce thème est au cœur de deux des trois principales sections du document. La section 2, qui est consacrée à la « conservation et [à la] gestion des ressources aux fins du développement », met systématiquement en exergue les principes participatifs. La section 3 est pour sa part axée sur le « renforcement du rôle » d'un vaste éventail de groupes, avec un chapitre pour chacun des groupes suivants : les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones et leurs communautés, les ONG, les collectivités locales, les travailleurs et leurs syndicats, le commerce et l'industrie et la communauté scientifique et technique. De plus, tout au long du document, de nombreuses références sont faites de manière générale aux « groupes d'utilisateurs » et aux « parties prenantes », ainsi qu'à la nécessité pour eux de « participer ». La volonté d'impliquer les communautés locales se manifeste très clairement, par exemple dans la gestion des forêts, de l'eau, des catastrophes et des déchets, de même que dans les systèmes d'alerte précoce en cas de crise environnementale.

La déclaration du Millénaire, adoptée par les Nations unies en 2000, est l'un des autres documents clés de la communauté internationale, qui place la « gouvernance participative » au premier plan. Dès les premières lignes, la participation apparaît dans la section consacrée aux « valeurs et principes », sous le titre ambitieux de « liberté ». Ensuite, dans la section 5 sur les « droits de l'homme, [la] démocratie et [la] bonne gouvernance », l'engagement des États signataires à « travailler ensemble à l'adoption dans tous

les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique», est réaffirmé. Parmi les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) que la communauté internationale s'est engagée à atteindre avant 2015, deux font directement référence au principe de participation : l'objectif 3 évoque l'autonomisation des femmes, tandis que l'objectif 8 plaide en faveur d'un partenariat mondial impliquant un maximum d'acteurs.

Dans le domaine de l'éducation, le discours international met aussi clairement l'accent sur l'importance de la participation communautaire (Singleton, 2005). Les approches participatives sont mises en avant à Jomtien, en 1990, lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (EPT). Depuis, le principe a été réaffirmé par les 1100 représentants qui se sont réunis à Dakar en 2000, à l'occasion de la conférence de suivi. Une analyse du Cadre d'action de Dakar montre que le discours sur la politique nationale d'éducation doit être largement associé à ces mêmes principes. Les partenaires les plus critiques sont souvent décrits comme étant « directement affectés par les politiques d'éducation » – enseignants, étudiants, parents et autres membres de la communauté.

Un examen de l'aide internationale et de l'un de ses principaux protocoles d'accord – le consensus de Monterrey signé en mars 2002 – confirme la prééminence de la « participation » et la place en postulat parmi des valeurs fondamentales telles que la justice, l'équité et la démocratie (section I.9).

À la suite du sommet de la Terre de Rio, 191 gouvernements se sont réunis en septembre 2002 à Johannesburg lors du Sommet mondial pour le développement durable. Il s'agissait d'évaluer les progrès obtenus depuis 1992 et de redonner du souffle à l'engagement mondial. L'accord qui en résulte, long de 54 pages (Nations unies, 2002) définit de nouveaux engagements et priorités dans des domaines aussi divers que l'éradication de la pauvreté, la santé, le commerce, l'éducation, la finance mondiale, l'allègement de la dette, les transferts de technologie, la recherche scientifique et la gestion des ressources naturelles. Là encore, alors que le mot « démocratie » n'apparaît qu'à

1. Cette comparaison inclut les termes dérivés tels que "démocratique", "donner les moyens à" ou "participatif".

sept reprises, les « droits de l'homme » six fois et « l'auto-nomisation » deux fois, la « participation » est explicitement mentionnée à 34 reprises et à 41 reprises dans le contexte plus spécifique des « communautés »². Ce plan de mise en œuvre couvre donc pratiquement tous les aspects de la gouvernance mondiale et son thème transversal est très clairement la participation, aux côtés de « l'implication de toutes les parties prenantes », qui se traduit par les 53 occurrences du mot « partenariat ».

Outre les engagements internationaux axés sur les niveaux politique et opérationnel, les Nations unies et leurs agences sectorielles confirment régulièrement leur engagement en faveur des principes participatifs. C'est le cas notamment du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de l'UNICEF, de l'OMS ou du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). La Banque mondiale ne fait pas exception et elle applique, officiellement, des lignes directrices fortes en matière de participation des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des projets. Toutes ces organisations consacrent d'importants moyens pour contrôler et mettre à jour leurs méthodologies participatives, mais aussi pour les faire connaître du grand public. La participation fait donc également partie d'une stratégie de communication, contrant ainsi les accusations selon lesquelles ces grandes organisations internationales seraient sourdes à la voix et aux demandes des populations locales. Les efforts permanents consentis par les Nations unies pour accroître le nombre de « partenariats » dans toutes les sphères décisionnelles mondiales reflètent également cette dynamique.

En dehors des exigences méthodologiques et éthiques de la participation qu'elles appliquent à leur propre fonctionnement, ces organisations vont souvent bien au-delà et les imposent aux gouvernements avec lesquels elles collaborent. Risley (2007) montre ainsi que la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale et diverses autres organisations internationales ont encoura-

gé l'adoption de réformes participatives en Amérique latine par le financement de programmes imposant l'implication des citoyens dans la formulation de la politique, sa mise en œuvre et son suivi.

La participation est également un « discours mondial » au sens où elle est largement soutenue et invoquée par des ONG, quelle que soit leur taille et leur champ d'action, international ou local (O'Riordan et Voisey, 1997, 1998). Cette rhétorique fait partie intégrante des discours des associations locales puisque leur inclusion dans les processus politiques et leur accès aux ressources financières en dépendent. On peut le constater en Afrique, en Asie et en Amérique latine, où les ONG communautaires comptent largement sur les discours participatifs pour attirer l'attention des décideurs politiques nationaux et des bailleurs de fonds internationaux. À l'instar des ONG internationales (ONGI), les chartes et principes affirmés ainsi que les recommandations de politiques, directives méthodologiques et propositions de projet des ONG communautaires s'appuient de plus en plus sur le discours participatif. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'environnement, par exemple dans les déclarations de politique et les présentations de projet des grandes organisations telles que le Fonds mondial pour la nature (WWF) ou l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

En 2006, onze ONGI de défense des droits de l'homme, de l'environnement et du développement social ont cosigné une charte sur l'obligation de rendre compte. Parmi les signataires figurent notamment Amnesty International, Greenpeace, Oxfam, Save the Children et Transparency International. Pour la première fois, ces organisations ont défini un ensemble de principes et d'engagements communs en matière de redevabilité et de transparence. Ce document met largement l'accent sur l'engagement participatif et multipartenarial, les signataires s'engageant à « *travailler en véritable partenariat avec les populations locales* ».

2. Nous ne tenons pas compte ici des occurrences de l'expression "communauté internationale".

1.3 La « participation » dans les politiques de mondialisation

Le terme « participation » revient fréquemment dans toute discussion sur la mondialisation et autour de cette question (Green et Chambers, 2006). C'est le premier des concepts utilisés pour vanter la mondialisation ou la critiquer mais aussi pour réfléchir aux actions à engager. Ainsi, non seulement ce discours fait partie intégrante de la gouvernance mondiale actuelle, mais il imprègne totalement les politiques mêmes de mondialisation. Fervents partisans, réformateurs ou critiques radicaux, tous s'appuient sur une forme de discours centré sur la « participation ».

Les partisans néolibéraux de la mondialisation représentent celle-ci comme une dynamique par essence « émancipatrice » et « participative », qui accroît l'intégration dans les marchés mondiaux d'acteurs jusque-là marginalisés. Si cette intégration érode le pouvoir et la légitimité des États, elle émancipe tout un éventail d'acteurs sous-étatiques et non étatiques qui y gagnent ainsi en influence et en moyens d'expression. Dans ce discours sur la mondialisation, les marchés représentent la principale source d'opportunités et de changement positif pour les pays en développement, les communautés locales et les individus. La « participation » correspond avant tout à la participation aux marchés, lesquels – c'est l'aspect positif des choses – sont de plus en plus ouverts à tous : la dichotomie Nord/Sud fait place à un « monde plat » composé d'entrepreneurs (Friedman, 2005), un terrain de jeu équitable où tous les concurrents bénéficient des mêmes opportunités. Si les régions et les communautés les plus pauvres veulent « participer » au monde moderne, il leur faut plus de mondialisation, pas moins. Comment le notent Held et McGrew (2002), la « gouvernance de cet ordre néolibéral intervient principalement à travers la discipline des marchés mondiaux, associée à des formes minimales de gouvernance internationale conçues pour promouvoir l'intégration économique mondiale en démantelant les barrières au commerce et aux investissements ». Les enthousiastes néolibéraux accueillent également favorablement la participation accrue des organisations de la société civile (OSC) au niveau local car, en laissant l'initiative privée assumer la responsabilité d'un nombre croissant de secteurs de décisions politiques autrefois dominés par le secteur public, cela renforce leurs

programmes visant à limiter l'influence de l'État.

Les réformateurs voient dans la mondialisation autant de menaces que d'opportunités. Ils appellent à une action collective pour encadrer la mondialisation et ont recours, à cet effet, au concept de « participation ». Ils souhaitent faire naître un monde plus coopératif et une éthique reposant sur les principes de la consultation, de la transparence et de la redevabilité. Bon nombre d'entre eux plaident pour la création de nouvelles institutions mondiales. Leur principale préoccupation est de garantir une gouvernance démocratique des affaires mondiales. Le principe de la « participation à la gouvernance du niveau local jusqu'au niveau mondial » (Held et McGrew, 2002, p. 104) est au cœur de leur éthique. Ils s'intéressent aussi à la fourniture des « biens publics mondiaux » (tels que définis par Kaul *et al.*, 1999), fragilisée par trois « déficits » : le « déficit de gouvernance » (hiatus entre les externalités transfrontalières et les capacités limitées de gestion des politiques nationales) ; le « déficit de participation » (incapacité à donner un droit de regard adapté même à des acteurs mondiaux de première importance) ; et le « déficit des incitations » (tentation pour de nombreux États de « resquiller » sur les efforts collectifs). Pour remédier au déficit de participation, les réformateurs plaident pour une expression simultanée des États, de la société civile et des entreprises avant toute prise de décision. Les décideurs politiques, les entreprises et la société civile doivent devenir des acteurs de la fixation des ordres du jour politiques, tant dans leur formulation que dans les délibérations.

Enfin, les critiques radicaux de la mondialisation entretiennent une relation amour-haine à l'égard du discours mondial sur la participation. S'ils en soutiennent les fondements et les objectifs éthiques – nécessité de renforcer l'inclusion, pratiques démocratiques délibératives et autonomisation des acteurs locaux – ils affirment néanmoins que lorsque la participation est mise en œuvre de façon institutionnelle, souvent avec l'aide d'acteurs mondiaux (comme les ONGI ou les bailleurs de fonds publics), elle renforce habituellement les structures de pouvoir et de domination en place, tant au niveau local que mondial. Les critiques radicaux ont donc une autre vision de la signification et des objectifs de

la « participation ». Celle-ci se rapproche davantage de l'activisme de base ou politique voire de la subversion que d'un cadre institutionnel clairement défini et d'un ensemble de procédures censées apaiser, à travers le dialogue, les conflits et les tensions. Une « participation » de type non institutionnalisée forme le noyau du programme politique de ces radicaux (Held et McGrew, 2002, pp. 112-115). Pour eux, la participation doit tendre vers l'émergence de « communautés autonomes inclusives ». Elle devrait se préoccuper des conditions à réunir pour « *donner aux individus les moyens de prendre le contrôle de leur vie et de créer des communautés fondées sur des idées d'égalité, de bien commun et d'harmonie avec l'environnement naturel* ». Pour ce faire, les agents du changement ne sont pas les acteurs mondiaux classiques – comme les grandes organisations internationales et les ONG – mais plutôt les membres de mouvements sociaux critiques antimondialisation ou de défense de l'environnement ou des femmes, qui défient les autorités des États comme les institutions de la gouvernance mondiale. À travers cette « politique de résistance et d'autonomisation », ces mouvements devraient instaurer un nouvel ordre mondial ascendant. Ce modèle de changement est lié à un engagement profond en faveur des idéaux de la politique communautaire et de la démocra-

tie directe et participative. Il emprunte également aux critiques marxistes de la démocratie libérale, comme en témoignent les références constantes à la rhétorique de l'égalité, de la solidarité, de l'émancipation et de l'inversion du *statu quo* du pouvoir.

Le souci croissant de participation des communautés à la gouvernance mondiale est bien résumé par l'extrait suivant (Alger, 1999), typique du sens commun que partagent aujourd'hui les néolibéraux, les réformateurs et les radicaux : « *[Dans la nouvelle ère mondiale, la survie de la démocratie] requiert de la part des citoyens locaux : (1) qu'ils soient conscients de l'impact d'une variété de systèmes mondiaux sur leur communauté et leur vie quotidienne ; (2) qu'ils sachent où sont prises les décisions au sein de leur communauté en réponse à ces défis ; et (3) qu'ils sachent de quelle façon ils peuvent participer aux décisions les plus importantes pour eux, individuellement, pour leurs familles et pour les organisations locales qu'ils estiment importantes. Dans le même temps, ils doivent savoir qui les représente au niveau provincial, fédéral et au sein des organisations internationales traitant de ces problématiques et de quelle façon ils peuvent participer au choix de ces personnes et influencer sur les politiques adoptées* ».

1.4 Les rouages d'un discours mondial

Le discours sur la participation repose sur un « système de significations » permettant de distinguer les objets les uns des autres (d'après Saussure, 1913). Ce discours construit des catégories et définit les relations entre elles, ainsi que des programmes d'action implicitement considérés comme « naturels ».

La « participation » se situe au carrefour de deux concepts binaires oppositionnels dont un terme est clairement préféré à l'autre. La première opposition est celle de « l'inclusion contre l'exclusion ». Si « l'inclusion » a une connotation positive, l'exclusion induit immédiatement une connotation négative : il est toujours bon d'être « inclus » et celui qui exclut est toujours suspect. Il en va de même pour l'autre opposition binaire : le fait d'être « actif » contre le fait d'être

« passif ». La connotation positive de « l'actif » est associée à des notions d'énergie et de créativité alors que le mot « passif » va de pair avec la léthargie et l'apathie. Globalement, la participation se place du bon côté d'une échelle de valeurs implicite induisant une positivité immédiate.

La participation crée au moins deux séries d'objets : un groupe de participants potentiels et ce à quoi il est possible de participer. Les participants potentiels sont interprétés comme non-participant ou sous-participant. Vu la positivité immédiate de la « participation » (par rapport à « l'exclusion »), un lien est établi avec la légitimité ou l'efficacité de ce qui est en jeu. Cela est encore renforcé par l'utilisation du concept de « partie prenante », à savoir les personnes et les groupes affectés par l'ob-

jet de la discussion. Dans le contexte d'une idéologie libérale largement partagée par les sociétés occidentales, la demande d'implication des parties prenantes est considérée comme une conséquence naturelle de leur statut de « parties affectées ». Cela découle par exemple du principe de « non-nuisance » de John Stuart Mill (1859) qui affirme que la seule limitation fondamentale de la liberté individuelle consiste à ne pas nuire à autrui³. Ce principe appelle à une compensation ou à une implication dans les décisions, dès lors qu'une nuisance est provoquée ou, plus généralement, si l'action d'une personne a un impact sur une autre personne. Dans une idéologie libérale, les « parties prenantes » sont essentiellement des « ayant-droits ». Intrinsèquement, la notion de « participation » suggère que quelque chose doit être modifié et adapté dans un objectif d'amélioration et que quelqu'un a un droit légitime à le faire. Le discours sur la participation tend en outre à dessiner une image binaire des relations sociales entre les « supérieurs » qui détiennent les ressources ou le pouvoir et les « inférieurs » qui n'en disposent pas. Il s'ensuit que la participation devrait consister à inverser cette situation pour que les « inférieurs » deviennent « plus puissants » tandis que les « supérieurs » perdent une parcelle de leur pouvoir. Kothari (2001) va plus loin, décrivant la participation comme un paradigme par lequel « *le micro est opposé au macro, les marges au centre, le local à l'élite* ». À cet égard, cet « *accent pratiquement exclusif sur le niveau micro, sur les personnes jugées démunies et marginales, [reproduit] la notion simpliste selon laquelle les sièges du pouvoir et du contrôle social ne sont présents qu'au niveau macro et central* ». Cette lecture simplifie les relations de pouvoir, négligeant celles qui existent au niveau local. Par conséquent, les partisans de la « participation » risquent d'omettre différents phénomènes de structure de pouvoir – passant à côté d'un ensemble d'interactions sociales au niveau local, entre les groupes ou en leur sein. Il est intéressant de constater que la « chose » à laquelle « il faut participer » est présentée dans le concept de « participation » comme un élément préexistant, ce qui donne le sentiment que les gens ou les groupes doivent être intégrés

dans quelque chose qui existe déjà et qui nécessite simplement une « participation accrue ». Là, l'ambiguïté intrinsèque de cette notion est patente. Expliquer aux groupes qu'ils méritent de « participer » suggère que l'on sait déjà à quoi ils doivent participer et ne leur laisse que peu de place pour le modifier ou le façonner en fonction de leurs préférences et de leurs besoins.

L'on pourrait argumenter que c'est précisément là que réside la différence entre « participation » et « autonomisation ». Si cette dernière est clairement liée à l'idée de pouvoir et à la nécessité de remodeler une partie de l'ordre social, la « participation » apparaît comme une version édulcorée du concept, qui évite de s'attaquer aux relations de pouvoir aussi ouvertement et ne remet pas en cause aussi directement le *statu quo*. Par référence à la distinction conceptuelle de Cox (1981), on pourrait affirmer que « l'autonomisation » entre dans le champ de la théorie critique (qui aborde les relations et structures de pouvoir) tandis que la « participation » relève de la résolution des problèmes (en tentant d'optimiser une solution sans toucher au cadre plus large du pouvoir).

Les rouages du discours peuvent également s'étudier en examinant les prédicats caractérisant la « participation » dans les déclarations et textes internationaux. La participation y est généralement définie par des qualificatifs impliquant trois significations : i) l'efficacité, avec des épithètes tels que « efficace », « active » ou « adéquate » ; ii) l'inclusion, la participation devant être « croissante », « entière », « large », « populaire », « pour toutes les parties prenantes », « décentralisée » et « présente à tous les niveaux » ; et iii) la légitimité, avec les adjectifs « équitable » et « transparente ». La participation est donc interprétée comme l'incarnation des principaux idéaux de la vie sociale moderne – à la fois efficace, inclusive et politiquement légitime.

Si l'on examine ce qui nécessite apparemment la « participation », trois ensembles de questions émergent. Premièrement, le « bénéfice économique, social et commercial », qui montre que la participation n'est rien d'autre qu'une tentative de répondre aux préoccupations relatives à une plus large distribution du bien-être social. Deuxièmement, la « planification », « la prise de

³.« La seule fin pour laquelle les hommes sont autorisés, individuellement ou collectivement, à intervenir dans la liberté d'action d'un de leurs semblables, est la protection de soi-même (...) L'individu n'a à répondre d'aucune de ses actions devant la société, pour autant que ces actions ne concernent les intérêts de personne d'autre que lui-même » (Mill, 1859).

décisions », les « procédures de mise en œuvre », « l'appréciation » et « l'évaluation », qui révèlent que la participation ne concerne pas uniquement les bénéficiaires, mais aussi les processus qui les produisent, par le biais de politiques publiques. Enfin, les « discussions » et les « débats », qui soulignent l'éthos d'un débat ouvert. Dans les déclarations de politique mondiale, le mot « participation » vient toujours souligner l'importance et l'urgence qu'il y a à la promouvoir. Elle est employée en référence à un éventail d'acteurs de nature et de taille diverses. Elle peut s'appliquer à des pays entiers qui ont besoin de faire entendre leur « voix » dans l'économie politique mondiale (les pays en développement dans la gouvernance du Fonds monétaire international, par exemple). Mais elle est encore plus souvent utilisée en relation avec des entités plus limitées, comme des ONG, des

associations locales, des organisations communautaires, des groupes de femmes, des syndicats de travailleurs, des entreprises privées, des groupes autochtones ou des citoyens. Bien que la liste soit pratiquement illimitée, elle est nettement plus largement orientée vers les OSC, plus particulièrement les organisations locales, que vers les instances publiques qui sont implicitement celles qui doivent céder une plus grande part de leur pouvoir. La participation constitue donc essentiellement un appel à intégrer la société civile (et, dans une moindre mesure, les collectivités locales) dans tous les types de projets de gouvernance – autrement dit, à forger une nouvelle « alliance entre l'État et la société civile » (Risley, 2007).

1.5 La production d'un sens commun

La participation est bien plus qu'un mécanisme conceptuel. En tant que discours mondial, elle a su produire un sens commun partagé (au moins rhétorique) parmi un éventail incroyablement étendu d'acteurs et de problématiques. Dans tout discours, deux mécanismes fondamentaux entrent en jeu lors de l'élaboration d'un « sens commun » (Weldes, 1999) : l'articulation et l'interpellation. La participation fait appel aux deux.

1/ L'articulation est la capacité d'un discours à s'auto-promulguer sur la base d'éléments culturels préexistants et considérés comme acquis, qui revêtent déjà un sens au sein d'une société et renforcent de ce fait ses revendications. L'articulation est une caractéristique puissante du discours de la participation, car elle répond directement à des préoccupations fréquentes dans nos sociétés modernes, notamment en matière de justice sociale, de démocratie et de droits de l'homme.

Dans son article désormais classique introduisant la participation dans le domaine de la planification politique, Arnstein (1969) insiste sur le fait qu'« *en matière de participation, tout est question d'égalité sociale et politique* », ce qui signifie « *donner le pouvoir à ceux qui en sont dépourvus* ». Cet engagement n'est ni anarchique, ni destructeur

de l'ordre social, puisqu'il doit rester quelque chose « à quoi participer ». Il s'oppose néanmoins au *statu quo* politique et aux structures sociales hiérarchiques, qu'il s'agisse de celles des sociétés traditionnelles ou des bureaucraties modernes. Dans sa version modérée, la participation implique une perspective politique réformatrice favorable à l'inclusion accrue de diverses voix ; dans sa version plus radicale, elle envisage des formes politiques radicalement nouvelles, essentiellement ascendantes et proches d'une vision libertaire de la démocratie directe.

Grâce à cette fluidité, la participation se rattache aisément à un large spectre d'idéologies occidentales, du libéralisme classique au néomarxisme, en passant par le marxisme le plus pur, jusqu'aux défenseurs de la démocratie délibérative de Habermas. Cela se reflète dans le vaste éventail politique des défenseurs actuels d'une « participation accrue ». L'on peut en outre argumenter que la participation est l'une des pierres angulaires de la théorie démocratique. Elle peut être envisagée comme une approche parmi d'autres du processus décisionnel ou encore comme une dimension ontologique plus profonde et incontournable de la démocratie. La démocratie peut s'appréhender d'au moins quatre façons : i) l'approche constitutionnelle (par exemple Rawls ou Nozick) axée sur une démocratie qui protège fondamen-

talement les droits des individus composant la société ;
ii) l'approche utilitariste (par exemple Bentham ou Schumpeter), où la démocratie est un moyen de réaliser les préférences du plus grand nombre (si possible cumulées) ;
iii) l'approche participative (par exemple Rousseau), qui vise l'appréhension du « meilleur intérêt commun pour la société », à travers la participation des citoyens ; et iv) l'approche délibérative (par exemple Habermas) axée, à l'instar de l'approche participative, sur l'aspect délibératif de la démocratie tout en l'associant à une perspective constitutionnelle. Les deux premières catégories expriment l'aspect représentatif (ou vertical) de la participation, tandis que les deux dernières représentent l'aspect plus délibératif (ou horizontal) de la participation.

2/ L'interpellation est le second mécanisme clé produisant du sens commun. Ici, le discours cible des personnes ou groupes spécifiques qui se sentent de ce fait impliqués, immergés, compris et responsabilisés. Au niveau social général, l'on peut affirmer que la « participation » en appelle aux citoyens, en ciblant et en faisant des promesses, à la fois aux individus (dont les demandes sont légitimées) et aux nombreuses communautés identitaires émergentes. Le discours sur la participation s'appuie donc sur deux mouvements puissants des sociétés contemporaines – l'individualisme et le communautarisme. Les discussions autour de la « participation » contribuent à renforcer et à légitimer la scission d'une organisation sociale en intérêts et en groupes minoritaires, dont la longue liste est semblable à celles des éventuelles « parties prenantes » d'un projet donné (qu'il s'agisse des femmes, des communautés autochtones, etc.).

L'interpellation cible en outre tout particulièrement les professionnels du développement international. La participation est en effet devenue un discours clé du développement. Son impressionnante capacité à se présenter comme une forme de « sens commun » parmi les décideurs politiques est une caractéristique qu'elle partage avec l'ensemble des « paradigmes de développement » antérieurs. Comme l'affirment Mohan et Stokke (2000, p. 252), « le discours participatif [se] présente comme étant par essence

sensé, étant donné les échecs qui [l']ont précédé ». La production d'un « sens commun » est l'âme même du discours sur le développement qui, si elle évolue, n'en perdure pas moins. Les changements de paradigme sont toujours interprétés comme un phénomène « naturel » et la participation ne fait pas exception. Lindauer et Pritchett (2002) montrent comment les différents paradigmes du développement se sont tous appuyés sur « de grands faits et de grandes idées » qui semblent être des « leçons [naturelles] tirées de l'expérience ». Par conséquent, la déception à l'égard de l'État dirigiste et des stratégies descendantes a donné lieu à une vague néolibérale favorable à la déréglementation du marché qui, lorsqu'elle a fini par décevoir, a été remplacée par une volonté de réformes institutionnelles et des préoccupations sociales, qui ont pris la forme de la décentralisation et d'une plus large implication de la société civile.

La « participation » a prolongé l'attaque néolibérale dirigée contre la centralisation de l'État, sans toutefois mettre en danger les doctrines du marché libre, puisqu'elle leur a même donné un parfum local et social. Les efforts d'Amartya Sen (1985, 1999) pour déplacer l'accent mis sur le bien-être matériel vers une approche globale des « capacités » ont également profondément influencé les professionnels du développement. Au cœur de cette perspective, des stratégies qui « autonomisent » les pauvres – un programme adopté par bon nombre d'organisations bailleurs de fonds soucieuses de répondre aux critiques à l'égard du développement descendant. Les approches participatives ont pris une telle influence sur le développement que certains observateurs les qualifient de « nouvelle orthodoxie » (Henkel et Stirrat, 2001). Au début des années 1990, toutes les grandes institutions de développement ont mis l'accent sur les principes participatifs, rejointes au milieu de la décennie par la Banque mondiale. Le soutien de cette dernière à la participation communautaire s'est traduit par la conception et la mise en œuvre de projets de développement par la communauté (CBD) ou de développement mené par les communauté (CDD). La part des projets de la Banque mondiale ayant un volet CBD/CDD est passée de 2 % en 1989 à 25 % en 2003 (Banque mondiale, 2005).

2. Protéger la biodiversité : de l'exclusion à la participation

La protection de la biodiversité dans le monde est l'un des domaines qui illustre le mieux la tendance globale à adopter des principes participatifs. La « participation communautaire » et l'« implication des parties prenantes » forment à présent le nouveau sens commun de la plupart des professionnels de l'environnement. Les organisations qui s'opposent au travail en collaboration avec les populations locales sont devenues très rares, même parmi les adeptes de l'approche habituelle de la préservation sous « cloche de verre ». Les agences et les fonds internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, ont fait de la « participation » le principe clé de la gestion environnementale dont ils assurent la promotion à travers le monde. La dynamique menant à la participation communautaire pour la protection de la biodiversité s'est révélée profondément « ascendante » : la

participation était un moyen de réagir aux expériences décevantes de gestion environnementale « descendante », au motif qu'elle pouvait établir un meilleur équilibre entre l'homme et la nature tout en permettant aux parties prenantes locales d'avoir, de plus en plus, « leur mot à dire ». Dès la fin du 19^e siècle, la protection de l'environnement pratiquée par l'Occident avait depuis longtemps exclu les populations locales des projets de gestion, tant sur le plan politique qu'économique et matériel. Nous verrons ici pourquoi et comment les principes de « participation » ont remis en cause cette tradition, qui imprègne la pensée environnementale des pays du Nord. Nous présenterons ensuite de manière critique le modèle participatif qui a cours depuis le milieu des années 1980.

2.1 Politiques de « clôtures et amendes » : histoire et déboires

On affirme souvent que les aires protégées ont été créées par les pays du Nord alors qu'en réalité la plupart des sociétés ont développé au fil du temps certaines formes de protection environnementale. Comme le montre Gadgil (1996), l'ampleur des efforts de conservation consentis par une société donnée est étroitement corrélée à la quantité de ressources qu'elle prélève. Les sociétés de chasseurs-cueilleurs, de cultivateurs nomades ou d'horticulteurs, par exemple, ont typiquement développé des pratiques de conservation sur de petites zones, de 1 à 10 hectares et rarement au-delà de 100 hectares. Ces pratiques étaient inscrites dans une vénération religieuse de la nature, avec ses lieux sacrés (bois, mares ou rivières). Aujourd'hui, des pays comme l'Inde ou Madagascar conservent leurs bosquets sacrés, que vénèrent les communautés locales, tout

en offrant un habitat plus sûr aux espèces locales. Avec l'impact grandissant de la vie humaine sur la nature, les aires protégées se sont étendues. Les sociétés agraires ont développé des réserves de chasse couvrant plusieurs milliers d'hectares que seuls les aristocrates étaient en droit d'utiliser. Ce système inégalitaire garantissait un impact négligeable sur l'environnement. Plus tard, les économies industrielles ont été les premières à créer des parcs nationaux à grande échelle sur des centaines, voire des milliers de kilomètres carrés. Les parcs nationaux ont vu le jour aux États-Unis et en Europe, avec notamment le premier d'entre eux – le parc de *Yellowstone* – créé à la fin du 19^e siècle alors même qu'une grande partie de l'Amérique du Nord avait déjà été ravagée par les pionniers blancs, persuadés que Dieu leur avait donné le droit d'exploiter le pays

de toutes les façons possibles (Bernard et Young, 1997). Telle est la toile de fond sur laquelle s'est développée la conception occidentale des aires protégées, fortement misanthropique. Pour McNeely (1997, p. 1), « *elle part du principe que l'homme est nuisible pour une nature vierge qui doit être protégée contre les déprédations humaines* ». Le « milieu sauvage », défini comme un endroit dont les hommes sont totalement absents, devient une notion centrale des aires protégées et bénéficie d'une aura romantique, parce qu'il représente les « *derniers lieux inviolés par l'expansion de l'Empire européen* » (Cosgrove, 1995, p. 3). Comme le souligne McElwee (2001), ce modèle a été consacré dans les lignes directrices pour la classification des parcs mises au point par l'UICN (1994). Les parcs sont classés sur une échelle de 1 à 6, selon le degré d'intervention humaine. Les parcs autorisant l'exploitation et la résidence (catégories IV à VI) sont souvent décrits par les partisans de la conservation comme de moindre valeur que les zones d'exclusion plus strictes (catégories I à III). Cette classification « *simplifie sans doute à l'excès la gamme des paysages présents dans les diverses régions du monde (...) et diabolise les paysages affectés par l'homme en les classant à un échelon inférieur de l'échelle* » (McElwee, 2001, p. 3).

Cette perspective, étroitement liée au développement industriel, a néanmoins été appliquée systématiquement au reste du monde. Le processus a débuté dans les territoires administrés par les gouvernements coloniaux (britannique, français, néerlandais ou allemand) tels que l'Afrique ou l'Asie. Mais il s'est poursuivi sous les gouvernements dirigistes mis en place après l'indépendance dans l'ensemble de l'hémisphère Sud. Pendant longtemps, les parcs du monde entier ont donc présenté la même structure de gestion de projets, descendante et centrée sur l'État. « Les principes occidentaux universels » ont été appliqués de manière uniforme, avec la création de zones délimitées dont on excluait autant que possible l'homme par des « clôtures et [des] amendes ».

Les pays en développement ont suivi le mouvement, sans réserve ou cédant aux pressions de divers acteurs occidentaux. Officiellement, les aires protégées des pays du Sud

sont créées par les gouvernements nationaux. Dans la réalité, elles sont souvent conçues et administrées par des ONGI. Schmidt (1997) rappelle que les environnementalistes en Europe, au Canada et aux États-Unis ont fait campagne auprès de leurs propres gouvernements pour qu'ils fassent pression sur les pays en développement à travers les garanties de prêts⁴. Dans les années 1980, les ONG ont diffusé des images d'incendies ravageant la forêt d'Amazonie et d'autres catastrophes évocatrices pour mobiliser la population en faveur de la préservation mondiale. Influencées par ces groupes, la Banque mondiale et d'autres organisations multilatérales ont commencé à imposer des conditions préalables de nature environnementale aux pays désireux de contracter des prêts (Kolk, 1998). Le modèle occidental a donc été transposé « *des pays industrialisés aux climats tempérés vers le tiers monde, dont les forêts étaient et sont toujours habitées par des populations traditionnelles. (...) Cette politique a eu des effets dévastateurs pour les populations traditionnelles – les groupes qui vivent de ressources naturelles locales, les pêcheurs et les populations indigènes* » (Diegues, 2000, p. 3).

L'Inde, la Thaïlande ou encore les pays d'Afrique centrale ont pratiqué les déplacements forcés pour « nettoyer » les aires protégées. Récemment encore, des recherches ont montré que dans six pays d'Afrique centrale, 5 % de la population rurale totale ont été déplacés contre leur volonté depuis 1990, imposant ainsi d'énormes coûts aux communautés « hôtes ». Dans des cas moins extrêmes, le modèle occidental a simplement provoqué un ressentiment à l'encontre des parcs et des réserves, lié aux restrictions sur les activités potentiellement rémunératrices et l'utilisation des ressources naturelles que ces communautés exploitent depuis des générations (Wells et Brandon, 1992)⁵.

Par son approche dirigiste, centralisée et restrictive appliquée dans les pays en développement, le modèle occidental « orthodoxe » s'est révélé plus destructeur au plan social et moins bénéfique au plan environnemental que ses promoteurs ne l'avaient espéré. De manière générale, l'exclusion des communautés vivant à proximité des zones natu-

⁴ Voir aussi MacDonald (2008), où l'auteur souligne le rôle des ONG occidentales conservatrices qui édictent leurs politiques.

⁵ Voir aussi Brockington *et al.* (2008).

relles ou au cœur de celles-ci s'est révélée socialement et politiquement non viable (Lane, 2001). L'approche des « clôtures et amendes » a aggravé les tensions entre les gestionnaires de parcs et les communautés locales qui craignaient pour leurs moyens de subsistance, engendrant frustrations et conflits. De plus, le manque de moyens d'application des réglementations strictes a souvent créé des parcs « virtuels », qui n'existent pratiquement que sur les cartes et suscitent le mécontentement général. Les com-

munités locales continuent à y extraire illégalement les ressources qu'elles utilisent traditionnellement depuis plusieurs siècles. Ce modèle était associé au paradigme scientifique orthodoxe qui dévalue les connaissances indigènes (Kapoor, 2001) et donne à croire que les communautés locales sont incapables d'avoir des pratiques environnementales rationnelles. Toutes ces frustrations ont conduit à l'élaboration d'un nouveau discours.

2.2 Les promesses de la « participation »

Dans les années 1980, des recherches ont commencé à mettre en avant de nombreux exemples de pratiques communautaires et de techniques traditionnelles manifestement durables (Perry et Dixon, 1986 ; Shiva, 1991 ; Alcorn, 1993). C'est le cas des cultures itinérantes, qui impliquent de défricher/brûler et cultiver des zones forestières à tour de rôle. Il est pourtant avéré que cette pratique, souvent bannie par les gouvernements coloniaux et postcoloniaux, accroît la biodiversité dans la mesure où elle permet aux parcelles en friche de reconstituer leurs éléments nutritifs et leur végétation (Leach et Mearns, 1996). De façon similaire, l'exploitation forestière communautaire traditionnelle implique, au titre du travail communal, la plantation et l'entretien d'arbres ainsi que la réglementation de l'accès aux ressources, conformément à des règles socioreligieuses. Cette pratique s'est souvent révélée plus efficace pour la reforestation que les projets mis en œuvre par l'État ou par le secteur privé (Guha, 1989).

Quoi qu'il en soit, les faiblesses des politiques centrées sur l'État étaient telles que la conservation communautaire était pratiquement la seule autre option – un argument défendu par Wells et Brandon (1992) dans leur évaluation de 23 programmes de conservation. L'intégration de la « participation » dans les programmes de développement a débuté dans les années 1970, mais elle n'a connu son essor dans le domaine de la gestion environnementale qu'au milieu des années 1980. Un nouveau cadre a émergé – le « projet intégré de conservation et de développement » (PICD) – pour rapprocher les préoccupations conservationnistes des préoccupations socio-économiques, en fournissant aux acteurs locaux des alter-

natives de revenu dont l'impact sur l'environnement serait limité. Les PICD ont ensuite intégré des notions plus larges liées à la participation des « communautés » et du groupe plus vaste des « parties prenantes » à l'élaboration et à la gestion des projets.

Cette approche participative n'est donc prise en compte dans les efforts de conservation que depuis quelques décennies. Née au départ du mécontentement des populations locales, elle a désormais la faveur de bon nombre d'ONG, États et organisations internationales. Que ce soit la Banque mondiale, le WWF, *Conservation International*, *The Nature Conservancy*, la fondation Ford, la fondation MacArthur ou de nombreuses agences bilatérales bailleurs de fonds (l'USAID, l'Agence suédoise pour le développement international [ASDI], l'Agence canadienne de développement international [ACDI] ou l'AFD) – toutes ces organisations l'ont très largement adoptée dans le domaine de la biodiversité.

Plusieurs dogmes fondent l'approche participative de la gestion environnementale : reconnaissance de la multiplicité des parties prenantes ; décentralisation du pouvoir décisionnel des instances gouvernementales vers des structures de gouvernance plus inclusives ; mise au point par les parties prenantes de leurs propres programmes (délimitation des responsabilités de gestion et composition des organes décisionnels par exemple) selon un processus d'apprentissage collectif et de recherche du consensus, au lieu de faire appel à des gestionnaires et des autorités externes qui imposent des programmes tout faits ; priorité au dialogue et à la démocratisation intégrés dans la vie

communautaire, au rebours d'une culture dirigiste d'expertise ... Tandis que l'approche orthodoxe fonctionne comme si la réalité était unique, universelle et objective, la nouvelle approche adopte une perspective plus « constructiviste » qui envisage la réalité comme une entité créée par la société et spécifique à la culture (Kapoor, 2001). La « vérité », les « faits », les « effets » et les « causes » ne sont plus révélés par le seul regard de « l'expert » externe, ils sont censés être élaborés au cours d'un processus intersubjectif dans lequel de nombreuses perspectives se rencontrent. Les attentes sont fortes. La participation se doit de réconcilier (simultanément) la conservation de l'environnement, la justice sociale et les idéaux démocratiques. Autrement dit, elle doit déboucher sur une utilisation durable des ressources naturelles, une plus grande distribution des bénéfices économiques et du pouvoir politique, mais aussi le respect des préoccupations sociales et culturelles (Borrini-Feyerabend, 1996). Elle ne rejette pas en bloc les préoccupations relatives à l'efficacité, l'efficacé et l'impact, qui étaient au cœur de l'approche orthodoxe, mais elle les relègue au second plan, derrière (parfois) des attentes liées à la nature du processus décisionnel. L'efficacité « pour qui » et « déterminée par qui » fait à présent partie des questions clés (Kapoor, 2001). Plusieurs canaux sont censés renforcer cette efficacité :

- la participation étend la base d'informations associée à la

conception du programme et contribue à intégrer la connaissance et l'expérience locales ;

- la participation s'efforce d'obtenir un consensus aussi large que possible : les programmes sont supposés tenir compte des objectifs de la plupart des parties, sinon de toutes – ce qui devrait réduire les conflits, accroître la compréhension mutuelle et le sens de l'appropriation, de l'engagement et de la redevabilité, tout en créant un esprit d'équipe et une volonté de résoudre ensemble les problèmes (Zazueta, 1995) ;

- la participation contribue à favoriser la communication entre les groupes, tout en tentant de résoudre les dysfonctionnements (ou asymétries) dans les relations de pouvoir qu'ils entretiennent ;

- la communication est censée faciliter une programmation plus largement itérative, grâce à des rétroactions plus nombreuses menant, si nécessaire, à une réorientation (Plein *et al.*, 1998) ;

- la participation devrait créer des institutions capables d'évoluer au fil du temps et de répondre aux défis toujours nouveaux liés à l'évolution de l'équilibre homme/nature. Dans la mesure où ces institutions n'adoptent pas un plan de gestion immuable, mais plutôt un accord de gouvernance ouvert, elles devraient laisser la place au changement et à l'adaptation, par exemple lorsqu'il faut inclure de nouvelles parties prenantes.

2.3. Les doutes autour de la participation

Malgré toutes ses promesses, la « participation » se heurte à des défis redoutables dans le champ de la protection de la biodiversité. Cooke et Kothari (2001) identifient deux niveaux de critiques : le premier est plutôt une critique « interne » de la participation, qui tente de surmonter ses limites techniques (Nelson et Wright, 1995 ; Guijt et Shah, 1998) ; le second, plus fondamental, a trait aux effets des discours participatifs sur les structures de pouvoir.

Nous avons retenu quatre grandes critiques de nature plutôt interne :

- la participation génère des coûts et nécessite du temps pour instaurer un esprit de coopération entre les parties prenantes (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000), puisqu'elle

intervient souvent sur fond de ressentiment à l'égard des projets environnementaux ;

- la gestion participative est, par nature, un processus susceptible de se « politiser » au fil de ses évolutions, impliquant des décisions relatives à l'intégration de membres issus de communautés spécifiques. Elle n'est donc pas à l'abri d'un risque de fragmentation des communautés qui sont déjà divisées en groupes d'intérêt ;

- plus fondamentalement, la théorie environnementale n'a pas tranché la question de savoir si le gouffre qui sépare le développement de la conservation peut être comblé. C'est sans doute là sa principale ligne de fracture. La conservation n'est pas forcément au cœur des préoccupations des

membres de la communauté davantage concernés par leur survie quotidienne immédiate ou, plus simplement, par l'obligation de nourrir leur famille. Les communautés rurales sont souvent confrontées aux défis de la pauvreté, de la croissance démographique, de la faiblesse des politiques publiques et du manque de compétences et de ressources monnayables, qui relèguent la protection de la biodiversité au dernier rang de leurs préoccupations (Fisher *et al.*, 2008). La participation peut dès lors pousser les communautés à définir des objectifs contraires à la conservation (Wells et Brandon, 1992). Dans certains contextes, les idéaux de la démocratie participative peuvent se révéler tout bonnement incompatibles avec la protection de la biodiversité ;

- enfin, le concept de « participation » à la protection de la biodiversité recèle une ambiguïté entre deux visions légèrement différentes. La première est celle d'une participation centrée sur la communauté, une gestion ascendante correctement décentralisée, incluant éventuellement les groupes marginalisés tels que les femmes, les populations autochtones, les migrants et les minorités culturelles. La seconde couvre une notion plus étendue, qui intègre explicitement les ONGI, les agences bailleurs de fonds, les représentants gouvernementaux, les organisations issues du secteur privé, etc. Si les acteurs externes sont souvent présentés ou envisagés comme de simples catalyseurs ou facilitateurs, la notion d'inclusion des parties prenantes peut tendre à masquer ou à légitimer leur rôle de facto prépondérant.

Au-delà de ces préoccupations, un corpus littéraire grandissant examine avec un regard critique les répercussions des principes et des méthodologies participatifs. Depuis le début des années 1990, l'évaluation de l'implication du public dans la gestion de la biodiversité a mis en avant des problématiques, fréquentes dans d'autres domaines, liées aux inégalités de pouvoir et aux conflits sociaux, non seulement entre les communautés et les agences externes mais encore au sein des communautés elles-mêmes (West et Brechin, 1991 ; Wells et Brandon, 1992 ; Western et Wright, 1994). Des études de cas plus récentes confirment l'importance des thèmes du pouvoir et du conflit (Sharpe, 1998 ; Brown et Rosendo, 2000). Dans le domaine de la protection de l'environnement comme dans celui du développement, les défis liés à la participation sont désormais évidents.

Risley (2007) examine ainsi la manière dont l'ordre du jour mondial de la participation des citoyens a été adopté pour tout ce qui a trait aux décisions en matière d'environnement en Amérique latine et, plus particulièrement, en Argentine et au Chili. Pour cet auteur, les représentants gouvernementaux ont reformulé le mandat participatif pour mieux le plier à leurs objectifs politiques personnels. C'est cependant dans le domaine du développement économique et social que les doutes quant aux pratiques participatives ont été le plus largement étudiés.

Un examen posé de la participation semble mettre en lumière des résultats troublants et des effets inattendus. De vives critiques visent la participation, réunies par exemple par Kapoor (2002), Mohan (2001) et d'autres dans le volume de référence compilé par Cooke et Kothari (2001) et qui parle de « tyrannie » – véritable remise en question des revendications émancipatrices de la participation. Au lieu de renforcer les capacités des « parties prenantes » locales, la participation offrirait des méthodes alternatives à leur intégration dans les projets prêts à l'emploi des agences externes ou des autorités qui, en réalité, ne doivent rendre aucun compte à ceux dont elles sont supposées renforcer les capacités. La participation deviendrait donc simplement un moyen supplémentaire de mettre en pratique des programmes descendants, tout en suivant en apparence un idéal d'inclusion.

L'examen de 84 projets de la Banque mondiale approuvés entre 1989 et 2003 et étiquetés comme « communautaires » a montré que cette qualification était plutôt exagérée au regard de ce qui se passe sur le terrain (Uphoff, 2005). Ces projets n'ont de « communautaire » que le nom : leur conception, le type de réalisations possibles, leur calendrier et leurs conditions financières sont autant d'éléments imposés unilatéralement par le personnel de la Banque. Les projets eux-mêmes ne laissent aucune place aux contributions participatives locales ; seuls les « sous-projets » le permettent. Les principales décisions qui reviennent aux communautés consistent à savoir si elles soumettent ou non une proposition de projet pour obtenir un financement de la Banque mondiale (dans le cadre non négociable mis en place par le personnel de la Banque ou de l'État) et la manière dont elles réaliseraient les travaux une fois l'approbation obtenue. De fait, tous les projets avaient en commun une volonté de déléguer aux communautés ou à leurs représentants certaines responsabilités

en matière d'initiative de planification et de mise en œuvre des améliorations des services au niveau communautaire. Mais « communautaire » signifiait uniquement « initié », « mis en œuvre » ou « géré » par la communauté dans le cadre d'un ensemble de paramètres définis par des acteurs externes.

L'une des techniques liées aux pratiques participatives qui suscite le plus le débat est l'évaluation rurale participative (ERP), formulée au départ par Chambers (1983). Cette approche est censée intégrer les connaissances et les opinions des habitants des zones rurales dans la planification et la gestion des projets de développement. L'ERP a néanmoins été décrite comme une « pratique de surveillance » dans laquelle les pauvres sont soumis au regard disciplinaire des bailleurs de fonds externes, sans aucun droit réciproque d'examiner ou de critiquer ces derniers (Kothari, 2001). L'ERP est également susceptible de balayer « *tout ce qui est désordonné ou qui ne correspond pas aux représentations structurées impliquées par les outils participatifs* », tout en contrôlant la production de « *la norme, l'habituel et l'attendu* » (ibid., p. 147). Kapoor (2002) suggère en outre que l'ERP pourrait être utilisée par les organismes étatiques pour coopter ou contrôler des groupes et des communautés considérés comme « menaçants ».

À un niveau plus général, les projets participatifs ont été critiqués comme subissant typiquement un « processus de routinisation wébérien » (Mosse, 2001, p. 25) – un mécanisme de transformation qui les rend essentiellement symboliques, tout en favorisant des structures de gestion dirigistes traditionnelles. Dans la réalité, les décisions sont prises à un niveau de loin supérieur et, malgré la désaffection des acteurs locaux, le projet continue d'exister grâce au soutien du personnel affecté au projet (Hildyard *et al.*, 2001), souvent dans son propre intérêt.

Mosse (2001) souligne en outre le fait que même les « projets participatifs » ont tendance à être développés au sein d'une lourde configuration institutionnelle impliquant les instances nationales et locales, ainsi que la bureaucratie de l'aide internationale. Ensemble, ces forces exercent une pression sur la direction et le personnel du projet pour qu'ils produisent des résultats programmés et quantifiables susceptibles d'être identifiés par les grandes organisations comme des indicateurs de « progrès ». Il s'agit entre autres

d'objectifs budgétaires et de calendriers de réalisation mesurables. Habituellement, la structure de contrôle dans son ensemble est soigneusement définie dans un « cadre logique », un outil de gestion qui tente de rendre explicites les principales chaînes causales et les grands objectifs d'un projet déterminé.

La participation peut ainsi se traduire par un exercice managérial basé sur des « boîtes à outils » procédurales et techniques, moins préoccupé par le renforcement des compétences que par « l'efficacité » (Clever, 2001). Cela transparaît notamment dans l'accent typiquement mis par les projets participatifs sur la création de comités formels qui compensent à peine une interaction directe réduite à la portion congrue avec les groupes sociaux existants ou entre eux. Souvent, les activités de projets sont conçues avant même la tenue de la première réunion publique destinée à mobiliser les locaux et nombreux sont les comités de parties prenantes qui, en fin de compte, existent uniquement sur le papier. Lorsqu'ils ont effectivement un rôle, ils sont fréquemment dominés par les composantes les plus puissantes des communautés locales, généralement les hommes.

En s'appuyant sur la psychologie sociale, Cooke (2001) identifie quatre autres grands dysfonctionnements de groupes susceptibles d'affecter les processus participatifs : 1) le déplacement du risque (la tendance qu'ont les groupes de prendre plus de risques que les individus) ; 2) le « paradoxe d'Abilene » (les actions du groupe contredisent fréquemment ce que les membres souhaitent réellement, faute de communication suffisante entre membres) ; 3) la persuasion coercitive (proche du lavage de cerveau collectif) ; 4) le conformisme de groupe (*group thinking*). Dans ce dernier cas, des groupes poussés par un « esprit de corps » peuvent parvenir à un faux consensus à cause des caractéristiques suivantes : confiance excessive dans le pouvoir et les capacités du groupe ; prédisposition à « rationaliser » les rétroactions décourageantes ; acceptation inconditionnelle de la moralité du groupe ; attribution de stéréotypes négatifs aux groupes externes ; autocensure de tout doute et de pression contre toute personne exprimant des doutes ; tendance de certains membres à adopter un rôle de protecteur du groupe contre les informations négatives ; et, conséquence de tout ce qui précède, sens de fausse unanimité sur les objectifs.

2.4 Les angles morts de l'évaluation de projets

Les évaluations actuelles des projets participatifs liés à la protection de la biodiversité, comme dans les autres domaines du développement, soulèvent plusieurs problématiques difficiles à résoudre. La Banque mondiale reconnaît ainsi qu'elle ne dispose d'aucun étalon permettant d'évaluer la conception et les performances de ses projets « communautaires » ou « initiés par la communauté » (Banque mondiale, 2005). Pour étayer leur jugement, les personnes chargées de procéder aux évaluations disposent d'un chapitre consacré à la participation communautaire dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (Banque mondiale, 2003) et d'un simple site Internet. C'est là leur seule source d'informations. La situation n'est guère différente dans les autres institutions bailleurs de fonds. Malgré l'importance accordée à la participation, les donateurs ne disposent toujours pas d'un cadre d'évaluation solide leur permettant d'apprécier les processus participatifs en fonction de leur spécificité. Ainsi, aucun des outils habituellement utilisés ne tient compte des dimensions de la participation en soi, n'obtenant dès lors que des preuves limitées de l'atteinte des objectifs des projets grâce au processus participatif. Nous avons identifié dix sous-problématiques qui faussent les grilles d'évaluation de la « participation communautaire ».

2.4.1 Réévaluation tronquée des objectifs : minimisation de la participation en tant que fin en soi

La première source de difficultés découle des « objectifs » des projets participatifs. Si les documents initiaux décrivent souvent la participation comme une fin en soi, au moins dans une certaine mesure, les évaluations ont quant à elles tendance à ne pas tenir compte de cette revendication et analysent la participation (dans le meilleur des cas) sur une base strictement instrumentale, en examinant l'efficacité et l'efficacité du projet à l'aune de la réalisation des autres objectifs fixés. Plus nombreuses encore sont les évaluations qui n'analysent pas les processus participatifs et ne tentent pas d'identifier la contribution spécifique et la valeur

ajoutée de l'approche participative par rapport aux autres solutions (souvent moins onéreuses). Enfin, la plupart des évaluations ne s'intéressent pas au conflit entre l'attrait pour des objectifs spécifiques préexistants (où la participation devient un moyen de protéger la biodiversité) et l'idéal participatif lui-même (où la participation est une forme d'appropriation démocratique qui laisse les objectifs ouverts à une définition collective).

2.4.2 Problèmes liés aux données quasi invérifiables ou qualitatives et aux perceptions sociales

L'un des principaux défis de l'évaluation de projets participatifs tient à la difficulté d'accéder à un ensemble de données qualitatives qui ne peuvent être déduites, dans le meilleur des cas, que d'un contact direct et prolongé avec les parties prenantes locales et une observation attentive. Les relations de pouvoir, l'évolution des interactions sociales, le sentiment d'autonomisation ou de dépossession sont autant de données difficiles à collecter, même après un travail de terrain intensif de la part de chercheurs consciencieux.

Avant tout, les perceptions sociales doivent être appréhendées sur la base d'informations souvent contradictoires. Les locaux eux-mêmes expriment souvent des opinions divergentes sur le déroulement d'une initiative participative. Ils racontent la même histoire mais de façon différente, de sorte qu'un observateur externe aura du mal à se forger une image unique. L'évaluateur ou le chercheur ne pourront guère tirer de conclusions définitives, fut-ce sur la base de données privilégiées telles que des entretiens à cœur ouvert censés apporter une compréhension intime des expériences individuelles. Quand on demande par exemple aux locaux ce qu'ils pensent de la personnalité et du travail d'un expert étranger venu faciliter un processus participatif, on obtient des commentaires très variés. Certaines personnes ne tarissent pas d'éloges quand d'autres se montrent beaucoup plus critiques. Dès lors, comment savoir où se situe la vérité ou, simplement, comprendre ce que cela

« signifie » ? Le fait de combiner groupes de perception, entretiens et groupes de discussion peut permettre de démêler les perceptions sociales. C'est toutefois une pratique extrêmement onéreuse qui n'est pas à la portée des évaluations classiques.

L'importance des données « quasi invérifiables » limite elle aussi l'exactitude des évaluations des projets participatifs réalisées par les bailleurs de fonds. La participation communautaire sert en grande partie à modifier les interactions de pouvoir par le biais de nouvelles formes d'institutions formelles et informelles. S'il est aisé de contrôler un capital physique, il est beaucoup plus difficile de suivre l'évolution du capital social. La construction de nouveaux actifs (routes ou ponts notamment) ne peut échapper à l'observation, tandis qu'un pauvre pêcheur qui, pour la première fois, ose exprimer son mécontentement face à un ministre est un résultat beaucoup plus insaisissable et immatériel mais tout aussi significatif. La création de nouvelles interactions sociales et institutions informelles n'est pas un événement susceptible de donner lieu à une « inauguration » officielle même si elle est au cœur de l'effort participatif. Un évaluateur ne se trouve que rarement au bon moment et au bon endroit pour pouvoir observer les changements. Même s'il y parvenait, sa présence pourrait fausser l'interaction : comme dans la mécanique quantique ou l'anthropologie classique, l'observation altère ce qui est observé.

Enfin, ces difficultés expliquent pourquoi tous les mécanismes de la conception, du suivi et de l'évaluation du projet sont fortement faussés au profit des données quantitatives et observables. En effet, les documents de projet et même les évaluations partent souvent du principe que si les objectifs quantitatifs sont atteints, les objectifs qualitatifs le seront automatiquement. Ainsi, l'organisation d'une série de formations est supposée accroître les capacités des ressources humaines de la communauté. Les systèmes de suivi-évaluation (S&E) ne laissent pas vraiment la place à l'appréciation de l'impact des interventions participatives sur l'accroissement des capacités.

L'examen des projets participatifs de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2005) a montré que, jusqu'au milieu des années 1990, la plupart des indicateurs étaient liés aux produits (*outputs*) plutôt qu'aux résultats (*outcomes*). Certains projets n'ont pratiquement pas bénéficié d'actions de suivi. La situation s'est progressivement améliorée et les projets approuvés

ultérieurement ont tendance à comprendre des indicateurs de résultats et d'impact. Mais la plupart des indicateurs restent quantitatifs plutôt que qualitatifs. Si les indicateurs axés sur les processus sont rares, ceux axés sur l'impact des efforts de renforcement des capacités sont inexistantes.

2.4.3 Analyse tronquée des processus participatifs

Assez curieusement, l'influence actuelle des communautés locales sur les projets participatifs occupe presque toujours une place réduite dans les évaluations. Cela est certainement en partie dû à la difficulté d'accéder aux données adéquates, mais cette difficulté devrait au moins être reconnue ouvertement, ce qui est rarement le cas. De plus, pratiquement aucune référence n'est faite à des outils simples et précieux, comme « l'échelle de participation » d'Arnstein (1969) et ses huit échelons, qui contribuent à décrire les degrés d'implication de la communauté. L'évaluation doit prendre acte des diverses dimensions et des niveaux possibles de participation. Cela peut se faire au stade de la collecte d'informations, de la consultation, de l'adoption de décisions ou de l'initiation de l'action elle-même. Les cadres d'évaluation disponibles ont tendance à être uniquement axés sur l'une des dimensions, au lieu de les examiner toutes. Ils se privent ainsi des moyens de fournir une évaluation détaillée des processus d'implication et de leurs résultats.

2.4.4 Absence d'outils conceptuels pour décrire les relations des structures de pouvoir

Le manque d'attention accordée aux relations des structures de pouvoir ne résulte pas uniquement de la difficulté à évaluer et observer les interactions microsociales. Il provient aussi d'une lacune conceptuelle qui empêche les évaluateurs d'avoir les outils nécessaires pour décrire les structures sociales. Bien que la « participation communautaire » renvoie à la redistribution du pouvoir, aucun cadre d'évaluation ne renferme actuellement les concepts qui permettraient aux évaluateurs d'examiner les différentes manifestations des structures de pouvoir dans les sociétés locales. Dans la mesure où ces structures ne sont pas identifiées, comment peut-on évaluer l'incidence des projets sur elles ?

2.4.5 Absence d'études de référence sur les structures sociales et de pouvoir

Le déficit d'outils conceptuels permettant de décrire les effets des structures de pouvoir se traduit par l'absence habituelle de référence aux structures sociales dans les études de référence d'un projet, ce qui aggrave encore les lacunes. S'ils veulent être complets, les observateurs *a posteriori* doivent donc se raccrocher à une approche pragmatique, en s'appuyant sur des informations qualitatives de première main pour parvenir à cerner les impacts du projet sur les structures de pouvoir, en interrogeant les gens sur les changements perçus et en se plongeant dans l'histoire locale. Un examen récent des projets communautaires de la Banque mondiale a montré que moins de 10 % d'entre eux avaient procédé à une étude de référence leur permettant d'apprécier l'impact de leurs interventions, et ces études portent non pas sur les structures du pouvoir mais sur les niveaux de pauvreté – un aspect certes important mais insuffisant quand on s'intéresse à la « participation » des communautés.

2.4.6 Inadéquation du concept de « communauté »

Autre problème – le fait que le concept de « communauté » qui sous-tend de nombreux projets participatifs (ainsi que leur évaluation) est souvent biaisé, ce qui signifie que les observateurs n'accordent que peu d'attention aux relations sociales spécifiques qu'ils impliquent. La Banque mondiale elle-même (2005, chapitre 1, note 1) admet que ses projets appréhendent la « communauté » comme un « ensemble organique unifié ». Pour Uphoff (2005), cette définition prouve que même un bailleur de fonds de premier plan comme la Banque mondiale n'a tiré que peu d'enseignements des centaines d'évaluations de la « communauté » produites par les sciences sociales depuis 50 ans ⁶. Ces textes ont mis en évidence les pièges des divisions et conflits d'intérêts internes, même au sein d'un ensemble donné de foyers dans une zone résidentielle. S'il existe une homogénéité ethnique, les membres de la communauté ont malgré tout généralement des intérêts personnels, politiques, sociaux ou autres qui créent des factions. Certaines

communautés présenteront un degré élevé de solidarité et un fort potentiel pour les actions collectives – mais il s'agit là d'un élément variable, plutôt que d'une caractéristique les définissant.

La Banque mondiale a publié un manuel consacré à la mesure du capital social (Grootaert et van Bastelaer, 2002), qui est utilisé dans un nombre limité de projets. Cet outil d'évaluation *Social Capital Assessment Tool* (SOCAT) apprécie le capital social à trois niveaux : le ménage, la communauté et l'organisation. Le SOCAT repose en grande partie sur des concepts que la littérature sociologique et la psychologie communautaire connaissent depuis un certain temps, comme le sentiment de communauté, l'attachement communautaire, l'efficacité collective, la confiance dans l'aptitude de la communauté à résoudre les problèmes... (Chavis et Pretty, 1999). Il fait par exemple appel à des questionnaires remplis par les ménages sur leurs rapports aux groupes et associations : appartenance éventuelle, caractéristiques, style de processus de décisions et efficacité de leurs dirigeants ; utilité de ces groupes pour l'acquisition de compétences ; diverses questions relatives à la manière dont ce village/voisinage répondrait aux scénarios affectant la totalité du village et du voisinage ; impact des différences de sexe/richeesse/âge sur les divisions sociales ; actions collectives entreprises pour résoudre les problèmes communautaires ; esprit communautaire dans la participation à ses propres affaires ; capacité des citoyens à influencer sur les événements locaux ; recours possibles en cas de besoin selon divers scénarios ; confiance et coopération ; gestion des conflits et des désaccords au niveau du village/voisinage. Toutes ces données sont utiles, mais suffisent-elles à définir le « capital social » (Hawe, 2007) ?

2.4.7 Distorsion positive dans les évaluations

Comme le souligne Chambers (2005), les évaluations des projets participatifs impliquant des entretiens avec du personnel de l'État et des ONG subventionnées par des bailleurs de fonds sont exposées à des distorsions positives. Le pouvoir financier et politique des bailleurs, le respect prudent avec lequel ils sont souvent traités et la volonté de les satisfaire à travers une rétroaction positive sont

⁶ On pourrait aussi se demander pourquoi la Banque mondiale et les autres agences semblent préférer ne pas tirer les leçons des échecs et de l'application de méthodologies inadap-tées.

autant de défis systémiques pour comprendre ce qui se passe réellement. Indépendamment de la prudence avec laquelle la recherche est mise en œuvre (voire demandée) par les bailleurs de fonds, des doutes subsisteront toujours quant à la nature des réponses, qui peuvent être prudentes, déférentes, intéressées, voire obséquieuses. Dans ce contexte, un chercheur universitaire serait sans doute mieux placé pour mener à bien ces évaluations.

2.4.8 Absence de preuve déterminante de la relation entre participation et efficacité

Comme le souligne Balan (2008), de nombreuses évaluations de projets participatifs semblent conclure à l'apport positif de la participation, tant du point de vue des bénéficiaires que de ceux qui assurent la mise en œuvre du projet. Il est toutefois difficile de préciser clairement ce qui peut être effectivement attribué à la participation. Cette incertitude résulte en partie des perceptions variables qu'ont les parties prenantes de la notion de participation. Mais elle est aussi liée à l'inadéquation des systèmes de suivi et d'évaluation des projets mis en place par les bailleurs de fonds. De manière générale, ces derniers ne permettent pas de suivre l'évolution des capacités de la communauté et des niveaux de participation sur tout le cycle de vie du projet. Pour être convaincante, l'évaluation devrait valider (ou rejeter) le modèle participatif lui-même – à savoir la relation entre le processus de participation et l'impact du projet. La corrélation éventuelle entre la qualité de la participation et l'impact du projet est souvent ignorée (Chambers, 2005). Le manque de preuves quant à l'efficacité des approches participatives est désormais bien documenté (Mansuri et Rao, 2004 ; Hawe, 2007). Un traitement prudent des données de références s'impose, éventuellement au moyen de groupes de contrôle (plutôt qu'avec des hypothèses mal définies et insuffisamment fondées) ainsi que des données de suivi portant sur une longue période. Ces mesures, extrêmement coûteuses, sont difficiles à mettre en pratique. Sans elles pourtant, il est particulièrement difficile de savoir si les projets participatifs rencontrent effectivement le succès.

2.4.9 Évaluation partielle du coût

Les bailleurs de fonds n'évaluent pas systématiquement les coûts et avantages de la réalisation de projets participatifs

au regard des autres solutions. Dans la sphère environnementale, cela peut être dû au sentiment qu'il n'existe pas réellement d'alternative à la gestion participative, eu égard à l'échec des politiques d'« exclusion ». Le débat sur la valeur des « clôtures et amendes », qui peut susciter une nouvelle évaluation des options disponibles, revient pourtant sur le devant de la scène (Hayward et Kerley, 2009). Pour les bailleurs de fonds, la préparation et la supervision des projets participatifs sont plus onéreuses que les autres solutions. Le temps passé par le bénéficiaire des fonds pour mettre en place l'approche participative est lui aussi considérable. Alors que, pour les États, ces projets peuvent contribuer à réduire le coût de réalisation de certains objectifs, les communautés assument elles de plus en plus une part croissante de ce coût. Si la « participation » est désormais le maître mot de la gestion environnementale, le manque d'attention accordée aux coûts et avantages constitue un obstacle à toute comparaison solide avec un projet non participatif, tel que l'investissement dans les instances et politiques publiques et leur renforcement.

2.4.10 Externalités négatives invisibles

Même Chambers (2005) – l'un des pères fondateurs des approches participatives du développement – affirme que les évaluations de ces projets ont tendance à être excessivement positives. Cela est dû entre autre au fait qu'elles ignorent les « externalités négatives occultes ». S'ils peuvent rester partiellement invisibles pour une recherche conventionnelle, ces effets sont néanmoins réels ou plausibles. Après avoir passé en revue 84 projets de la Banque mondiale soutenant des « initiatives communautaires », Chambers établit une liste d'effets occultes, dont certains se retrouvent dans les projets de protection de la biodiversité qui impliquent l'afflux de fonds vers les communautés. L'octroi de subsides aux « initiatives communautaires » peut être associé aux risques suivants :

- risques et coûts associés aux projets descendants et limités dans le temps, fonctionnant par décaissements. Ils favorisent la corruption et la prolifération d'ONG « opportunistes » créées à la seule fin de récupérer les fonds ;
- sabotage d'autres initiatives plus largement participatives, moins ciblées sur les objectifs et moins liées aux décaissements, soutenues par d'autres organisations dans des régions voisines. Comme l'affirme Chambers (2005, p. 158) : « *pourquoi le faire nous-mêmes quand on fait beaucoup plus pour nos*

voisins ou gratuitement ? » ;

- détournement du travail des ONGI et ONG nationales progressistes des activités basées sur les droits et d'autonomisation qui bénéficieraient davantage aux personnes marginalisées que la fourniture d'infrastructures ou d'institutions formelles. Sur les projets de la Banque mondiale passés en revue, 36 % impliquent une ONG. Cette préemption est susceptible de ramener les ONG vers des activités dont elles tentaient de s'écarter et de réduire leur « complémentarité », les populations pauvres étant ainsi les grands perdants ;

- détournement de fonds publics récurrents, de personnel et de matériaux depuis d'autres sites et services vers de nouveaux projets participatifs offrant une plus grande visibilité. Cela impliquerait des frais cachés pour les services fournis dans ces autres lieux. Les ressources sont très probablement détournées vers des communautés accessibles pour le gouvernement et le bailleur de fonds qui organisent des tournées d'inspection afin de démontrer le succès de l'initiative. Là où le personnel gouvernemental et les fonds récurrents sont limités (c'est-à-dire la plupart du temps),

cela risque d'exclure les communautés les plus pauvres, moins accessibles ;

- effets de dépossession à long terme, liés à la dépendance et aux désillusions créées au niveau communautaire par des projets participatifs bénéficiant d'un financement et d'un soutien externes. Pour Chambers, les communautés peuvent (et c'est le cas de beaucoup) perdre en autonomie et devenir plus enclines à faire du lobbying, à mendier et à attendre.

Les évaluations des projets participatifs en matière de protection de la biodiversité tendent à achopper sur ces dix sous-problématiques critiques. Elles restent pourtant utiles pour les praticiens et contribuent à garantir une certaine redevabilité quant à l'utilisation de l'argent du contribuable. De façon générale, les évaluations sont efficaces lorsqu'elles portent, par exemple, sur la contribution économique ou environnementale des projets participatifs. Elles laissent toutefois peu de place à la compréhension des spécificités de la « participation » et de ce que celle-ci apporte à la communauté considérée.

Liste des sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ASDI	Agence suédoise pour le développement international
BID	Banque interaméricaine de développement
EPT	Education pour tous
ERP	Evaluation rurale participative
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
PICD	Projet intégré de conservation et de développement
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
S&E	Système de suivi et d'évaluation
SOCAT	Social Capital Assessment Tool
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRISD	Institut de recherche des Nations unies pour le développement social
WWF	Fonds mondial pour la nature

Bibliographie

- ALCORN, J.-B. (1993), "Indigenous People and Conservation", *Conservation and Biology*, 7, pp. 424–446.
- ALGER, C.-F. (1999), "The Future of Democracy and Global Governance Depends on Widespread Public Knowledge about Local Links to the World", *Cities*, 16(3), juin, pp. 195-206
- ARNSTEIN, S.-R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, 35(4), juillet, pp. 216-224.
- BALAN, M. (2008), "Do Participation and the Use of Participatory Approaches in Development Projects and Programs Really Matter?", 2008 Conference of the Australian Evaluation Society, Perth, Septembre.
- BANQUE MONDIALE (2003), *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté*, Banque mondiale, Washington, DC (disponible sur <http://go.worldbank.org/JFUR0KRGD0>).
- BANQUE MONDIALE (2005), *Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté*, Département d'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington, DC.
- BERNARD, T. et J. YOUNG (1997), *The Ecology of Hope: Communities Collaborate for Sustainability*, New Society Publishers, East Haven, CT.
- BORRINI-FEYERABEND, G. (1996), *Collaborative Management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context*, Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), Gland.
- BORRINI-FEYERABEND, G., M. TAGHI FARVAR, J.-C. NGUIINGUIRI et V. AWA NDANGANG (2000), *La Gestion participative des ressources naturelles : organisation, négociation et apprentissage par l'action*, GTZ et Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), Kasperek Verlag, Heidelberg.
- BROCKINGTON, D., R. DUFFY et J. IGOE (2008), *Nature Unbound: Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas*, Earthscan, Londres.
- BROWN, K. et S. ROSENDO (2000), "Environmentalists, Rubber Tappers and Empowerment: The Politics and Economics of Extractive Reserves", *Development and Change*, 31, pp. 201-227.
- CHAMBERS, R. (1983), *Rural Development: Putting the Last First*, Longmans, Londres.
- CHAMBERS, R. (2005), « Observations du comité consultatif », *Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté*, Département d'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington, DC., pp. 157-160.
- CHAVIS, D.-M. et G. PRETTY (1999), "Sense of Community: Advances in Measurement and Application", *Journal of Community Psychology*, 27(6), pp. 635-642.
- CLEAVER, F. (2001), "Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development", in COOKE, B. et U. KOTHARI (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny*, Zed Press, Londres et New York, NY.
- Commission On Global GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, Oxford.
- COOKE, B. (2001), "The Social Psychological Limits of Participation?", in COOKE, B. et U. KOTHARI (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny*, Zed Press, Londres et New York, NY.
- COOKE, B. et U. KOTHARI (2001), *Participation: The New Tyranny*, Zed Press, Londres et New York, NY.

- COSGROVE, D. (1995), *Habitable Earth: Wilderness, Empire, and Race in America*, in ROTHENBERG, D. (dir. pub.), *Wild Ideas*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- COX, R. (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium*, 10(2).
- CRAIG, G., N. DERRICOURT et M. LONELY (1982), *Community Work and the State: Towards a Radical Practice*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- DAHL, R.-A. et E.-R. TUFTS (1973), *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- DIEGUES, A.-C. (2000), "Commons and Protected Areas in Brazil", Annual Conference, International Association for the Study of Common Property, Bloomington, Indiana, IN.
- FISHER, R., S.-T MAGINNIS, W. JACKSON, E. BARROW et S. JEANRENAUD (2008), *Linking Conservation and Poverty Reduction: Landscapes, People and Power*, Earthscan, Londres.
- Friedman, T.-L. (2005), *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, NY.
- GADGIL, M. (1996), "Managing Biodiversity", in GASTON, K.-J. (dir. pub.), *Biodiversity: A Biology of Numbers and Difference*, Blackwell Science, Oxford.
- GASTON, K.-J. (1996), *Biodiversity: A Biology of Numbers and Difference*, Blackwell Science, Oxford.
- GREEN, J.-F. et W.-B. CHAMBERS (2006), "Understanding the Challenges to Enfranchisement", in GREEN, J.-F. et W.-B. CHAMBERS (dir. pub.), 2005 *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*, United Nations University Press, New York, NY.
- GREAT BRITAIN COLONIAL OFFICE (1944), *Mass Education in African Societies. Advisory Committee on Education in the Colonies*. Colonial n°186. London.
- GREEN, J.-F. et W.-B. CHAMBERS (2006), *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*, United Nations University Press, New York, NY.
- GROOTAERT, C. et T. VAN BASTELAER (2002), "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative", Forum on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth (Forum 1, Session on Social Capital), Banque mondiale, Washington, DC, 11 janvier.
- GROOTAERT, C., D. NARAYAN, V.-N. JONES et M. Woodolcock (2004), "Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire", World Bank Working Paper, No. 18, Banque mondiale, Washington, DC.
- GUHA, R. (1989), *Unquiet Woods*, University of California Press, Berkeley, CA.
- GUIJT, I. et M.-K. SHAH (dir. pub.) (1998), *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, Intermediate Technology Publications, Londres.
- HAWE, P. (2007), "Identifying and Using Community Development Measurement Tools: An Introductory Guide", *Working Paper*, Population Health Intervention Research Centre, University of Calgary, AB.
- HAYWARD, M.-W. et G.-I.-H. KERLEY (2009), "Fencing for Conservation: Restriction of Evolutionary Potential or a Riposte to Threatening Processes?", *Biological Conservation*, 142(1), janvier, pp. 1-13.
- HELD, D. et A. MCGREW (2002), *Globalization/Anti-Globalization*, Polity Press, Cambridge.
- HENKEL, H. et R. STIRRAT (2001), "Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Subjection", in COOKE, B. et KOTHARI H. (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, Londres et New York, NY.
- HILDYARD, N., P. HEGDE, P. WOLVEKAMP et S. REDDY (2001), "Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India", in COOKE, B. et U. KOTHARI (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, Londres et New York, NY.
- KAPOOR, I. (2001), "Towards Participatory Environmental Management?", *Journal of Environmental Management*, 63, pp. 269-279.
- KAPOOR, I. (2002), "The Devil's in the Theory: A Critical Assessment of Robert Chambers' Work on Participatory Development", *Third World Quarterly*, 23 (1), pp. 101-117.
- KAUL, I., I. GRUNBERG et M.-A. STERN (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford.

- KOLK, A. (1998), "From Conflict to Cooperation: International Policies to Protect the Brazilian Amazon", *World Development*, 26(8), pp. 1481-1493.
- KOTHARI, U. (2001), "Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development", in COOKE, B. et U. KOTHARI (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, Londres et New York, NY.
- LANE, M.-B. (2001), "Affirming New Directions in Planning Theory: Co-management of Protected Areas", *Society and Natural Resources*, 14, pp. 657-671.
- LANE, R.-P. (1940), "Report of Groups Studying the Community Organization Process", *Proceedings, National Conference of Social Work*, Columbia University Press, New York, NY, pp. 456-473, LEACH, M. et R. MEARNNS (1996), *The Lie of the Land: Challenging Received Wisdom on the African Environment*, Heinemann, Portsmouth, NH.
- LEACH, M. et R. MEARNNS (1996), *the lie of the Land : Challenging Recieved Wisdom on the African Environnement*, Heinemann, Portsmouth, NH.
- LINDAUER, D.-L. et L.-P. PRITCHETT (2002), "What's the Big Idea? The Third Generation of Development Advice", *Economia*, 3(1).
- LINDEMAN, E.-C. (1921), *The Community. An Introduction to the Study of Community Leadership and Organization*, Association Press, New York, NY.
- MACDONALD, C. (2008), *Green Inc.: An Environmental Insider Reveals How a Good Cause Has Gone Bad*, The Lyons Press, Guilford, CT.
- MANSURI, G. et V. RAO (2004), "Community-Based and Driven Development: A Critical Review", *World Bank Research Observer*, 19(1), pp. 1-39.
- MARSDEN, D. et P. OAKLEY (1982), "Radical Community Development in the Third World", in CRAIG, G., N. DERRICOURT et M. LONELY (dir. pub.), *Community Work and the State: Towards a Radical Practice*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- MCELWEE, P. (2001), *Parks or People: Exploring Alternative Explanations for Protected Areas Development in Viet Nam*, Yale University, New Haven, CT.
- MCNEELY, J.-A. (1997), *Mobilizing Broader Support for Asia's Biodiversity: How Civil Society Can Contribute to Protected Area Management*, Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), Gland.
- MIDGLEY, J. (1986), *Community Participation, Social Developments and the State*, Methuen, Londres.
- MILL, J.-S. (1859, réédition 1974), *On Liberty*, Penguin Books, Londres.
- MOHAN, G. (2001), "Beyond Participation: Strategies for Deeper Empowerment", in COOKE, B. et U. KOTHARI (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, Londres et New York, NY.
- MOHAN, G. et K. STOKKE (2000), "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism", *Third World Quarterly*, 21(2), pp. 247-268.
- MOSSE, D. (2001), "People's Knowledge, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development", in COOKE, B. et U. KOTHARI (dir. pub.), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, Londres et New York, NY.
- NATIONS UNIES (1971), *Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development*, département des Affaires économiques et sociales, Organisation des Nations unies, New York, NY.
- NATIONS UNIES (1975), *Popular Participation in Decision Making for Development*, département des Affaires économiques et sociales, Organisation des Nations unies, New York, NY.
- NATIONS UNIES (2002), *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, département des Affaires économiques et sociales, Organisation des Nations unies, New York, NY.
- NELSON, N. et S. WRIGHT (1995), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, Intermediate Technology Publications, Londres.
- O'RIORDAN, T. et HEATHER VOISEY, eds. (1997), *Sustainable Development in Western Europe: Coming to Terms with Agenda 21*. Frank Cass London.

- O'RIORDAN, T. et HEATHER VOISEY (1998), *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan, Londres.
- PERRY, J.-A. et R.-K. DIXON (1986), "An Interdisciplinary Approach to Community Resource Management", *Journal of Developing Areas*, 21, pp. 31-47.
- PLEIN, L.-C., K.-E. GREEN et D.-G. WILLIAMS (1998), "Organic Planning: A New Approach to Public Participation in Local Governance", *Social Science Journal*, 35, pp. 509–523.
- RISLEY, A. (2007), "The Global Discourse on 'Citizen Participation': A Critical Analysis of Participatory Reforms in Environmental Policy Making in Chile", 48th Annual Convention, International Studies Association, Chicago, 28 février.
- ROTHENBERG, D. (1995), *Wild Ideas*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- SAUSSURE, F., de (1913, réédition 1995), *Cours de linguistique générale*, éditions Payot, Paris.
- SCHIMDTZ, D. (1997), "When Preservationism Doesn't Preserve", *Environmental Values*, 6.
- SEN, A.-K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Elsevier, Amsterdam.
- SEN, A.-K. (1999), *Development as Freedom*, Random House, New York, NY.
- SHARPE, B. (1998), "First the Forest: 'Conservation', 'Community' and 'Participation' in South-West Cameroon", *Africa*, 68, pp. 25-45.
- SHIVA, V. (1991), *Ecology and the Politics of Survival*, Sage, New Delhi.
- SINGLETON, A.-C. (2005), *Think Globally, Act Locally: An Analysis of Community Participation Discourse in Education for All National Actions Plans*, Master of Arts thesis, School of Education, Stanford University, CA.
- STEINER, J.-F. (1930), *Community Organization*, The Century Co., Terpening, New York, NY.
- TURNER, J. (1968), "Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries", *Journal of the American Planning Association*, pp. 354-363, novembre.
- UICN (1994), *Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées*, Union internationale pour la conservation de la nature, Gland.
- UPHOFF, N. (2005), « Observations du comité consultatif », Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté, Département d'évaluation des opérations, Banque mondiale, Washington, DC., pp. 160-163.
- WELDES, J. (1999), *Constructing National Interests: The US and the Cuban Missile Crisis*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- WELLS, M. et K. BRANDON (1992), *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*, Banque mondiale, Washington, DC.
- WEST, P.-C. et S.-R. BRECHIN (1991), *Resident Peoples and National Parks: Social Dilemmas and Strategies in International Conservation*, University of Arizona Press, Tucson, AZ.
- WESTERN, D. et M. WRIGHT (1994), *Natural Connections: Perspectives In Community-Based Conservation*, Island Press, Washington, DC.
- ZAZUETA, A.-E. (1995), *Policy Hits the Ground: Participation and Equity in Environmental Policy-Making*, World Resources Institute, Washington, DC

Série Documents de travail / Working Papers Series Publiés depuis janvier 2009 / Working Papers published since January 2009

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

-
- N° 78 « L'itinéraire professionnel du jeune Africain » Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders Africains sur les « dispositifs de formation professionnelle post-primaire »
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - janvier 2009.
-
- N° 79 Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?
Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Laure Pasquier-Doumer, Anne-Sophie Robilliard, DIAL - février 2009.
-
- N° 80 Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire. Les résultats d'une enquête terrain au Cameroun, Mali et Maroc
Richard Walther, Consultant ITG
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - mars 2009.
-
- N° 81 *Economic Integration and Investment Incentives in Regulated Industries*
Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, Sara Biancini, Université de Cergy-Pontoise, THEMA,
Comments by : Yannick Perez and Vincent Rious - avril 2009.
-
- N° 82 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV
Contact : Valérie Reboud, département de la Recherche, AFD - juin 2009.