

---

## Evaluation de la participation des « vulnérables » dans le développement communautaire : expérience de Plan Sénégal

Par Alexandre Diouf, Plan Sénégal

**Mots clés :** Participation, communauté, Plan, pauvres, enfants, « groupes vulnérables »

### Résumé

La participation des communautés dans le cycle de développement des projets s'inscrit dans le cadre des nouvelles politiques de décentralisation et de développement communautaire. Ces politiques ont été initiées pour rompre avec un système centralisé qui dans le passé a marqué plusieurs décennies de nos pays en Afrique. Si ce système centralisé a fini par montrer ses limites, il n'en demeure pas moins que l'alternative proposée qui consiste à stimuler la participation communautaire à tous les niveaux du développement des projets n'est pas non plus sans inconvénients. En effet la participation coûte. En outre, a priori, un conflit peut exister entre les aspirations des groupes faibles (dont la participation est souhaitée) et celles de l'ensemble de la communauté dont le niveau moyen des indicateurs à améliorer dépasse celui des groupes « vulnérables ». Au Sénégal, la décentralisation initiée par l'Etat a permis aux communautés rurales de s'accaparer des compétences dans différents domaines et de définir les contours de leur développement à l'échelle de la communauté. Plusieurs partenaires travaillent actuellement dans ce sillage avec les communautés en partant de leurs Plans Locaux de Développement ? outil façonné par les membres des communautés. Plan intervient depuis plusieurs années dans ce cadre et expérimente actuellement le concept de « Community-Managed Project » (CMP). Au bout de plusieurs années d'exécution de ce processus, il est reconnu aujourd'hui que la méthode CMP qui va au-delà du concept de décentralisation/déconcentration, a un impact significatif sur la réussite des projets. Ce papier tente de faire une analyse des raisons, limites et du coût de la participation communautaire dans les projets de développement à la lumière de l'expérience de Plan Sénégal et du point de vue d'un groupe « vulnérable » spécifique : les enfants et les jeunes.

### Abstract

The participation of communities in the project cycle development lies within the scope of the new policies of decentralization and Community development. These policies were initiated to break with a centralized system, which in the past marked several decades of developing work in most of our countries in Africa. If this centralized system ended up showing its limits, it also helped exhibit an alternative that consists in stimulating the Community participation in all the levels of the development of the projects, which isn't also without disadvantages. Indeed the participation costs. Moreover, a priori, a conflict can exist between the aspirations of the weak groups (whose participation is desired) and those of the whole community whose indicators to be improved exceeds that of the "vulnerable" groups. In Senegal, the decentralization initiated by policy-makers made it possible for rural communities to monopolize competences in various fields and shape their own development. Plan has intervened for several years within this framework and currently tries out the concept of "Community-Managed Project" (CMP). At the end of several years of execution of this process, it is recognized today that the CMP method that goes beyond the concept of "decentralization/deconcentration", has a significant impact on the success of the projects. This paper tries to make an analysis of the reasons, limits and costs of Community participation and more specifically women and children's participation in projects development.

### Introduction

En théorisant sur le concept de « participation communautaire », Cohen et Uphoff (1980) reconnaissaient que :

a-la « participation populaire » (incluant celle des groupes défavorisés) dans le développement définie comme l'implication d'un nombre significatif de personnes dans des situations ou actions qui améliorent leur bien être représenterait une stratégie radicalement différente de la conception fondée sur une théorie privilégiant l'initiative des agences de développement et le recours au capital, qui implique la passivité de la majorité de la population. La participation populaire est conçue comme une condition et non plus comme une conséquence du processus de développement.

b-cette conception, centrée sur les besoins fondamentaux des populations et sur leur propre capacité d'organisation, représenterait un tournant décisif mais récent vis à vis des théories et des pratiques de développement antérieures.

En effet, beaucoup de textes décrivent actuellement la communauté comme un groupe dont « les membres sont liés à des degrés variables par des caractéristiques économiques, sociales, et culturelles communes ainsi que des intérêts et des aspirations communes » portant ainsi à croire à l'idée d'une collectivité homogène où chacun exerce également son droit à l'expression et à la participation à l'effort commun de développement. Cette représentation des sociétés dites traditionnelles où les solidarités mécaniques contribuent à constituer une société unitaire et indifférenciée pour parler comme Durkheim semble négliger l'existence de groupes sociaux traditionnellement « affaiblis », de statut inégalitaire et d'intérêts divergents de ceux du reste des « privilégiés » par le système traditionaliste.

En outre dans nos sociétés les femmes et plus particulièrement les jeunes constituent une grande partie de la population des défavorisés. Or, il est actuellement que, les efforts à engager les faibles dans le processus du développement communautaire sont minorés par des questions de genre ou des questions relatives à l'âge provenant essentiellement du fait que les femmes et les hommes tout comme les jeunes et les vieux jouent des rôles, ressentent des besoins ont font face à des problèmes tous aussi différents les uns que les autres.

A cause de ces différences il est impossible d'affirmer que les enfants et les jeunes bénéficient automatiquement de toutes les actions posées au sein des communautés. Au contraire, l'expérience a montré que à moins que des actions spécifiques ne soient menées pour les faire participer ils ne feront que de la figuration et ne bénéficieront que trop peu des retombées des activités.

#### **Définition des concepts**

**ENFANT** : selon le CRC tout être humain en dessous de 18 ans à moins de dispositions contraires accordant la majorité avant.

**CCCD** : développement communautaire centré sur l'enfant. L'approche d'un développement des communautés, centré sur l'enfant, (CCCD) est l'une des directions stratégiques de Plan International. Cette approche, basée sur les droits de l'enfant, les considère, leurs familles et les communautés dans lesquelles ils vivent, comme les principaux participants actifs de leur propre développement. que les enfants et leur développement doivent être compris et favorisés dans le contexte de leur communauté

**CMP** : Community-Managed Project - Le CMP est un projet entièrement exécuté sous la responsabilité de la communauté ou un projet où la communauté est dépositaire de la responsabilité d'exécuter partiellement les tâches traditionnellement dévolues aux agents de Plan. Après plusieurs années de gestion des projets, sous une forme dominante de « projets gérés par Plan », Plan Sénégal s'est proposé, dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche CCCD, de passer à une étape supérieure dans sa stratégie de responsabilisation et de renforcement des capacités des Communautés partenaires en adoptant la démarche « projets gérés par les communautés elles-mêmes ».

On parle de CMP quand toutes ou partie des tâches traditionnellement exécutées par le personnel de Plan ( achats, gestion des matériaux et des liquidités, contrôle du coût du projet ) sont confiées aux membres de la Communauté.

**Groupes vulnérables** : groupe de population qui a des caractéristiques spécifiques (liés à l'âge, le genre, la condition économique, ethnique,...) l'exposant à un risque plus élevé de tomber dans la catégorie des personnes dont les points de vue ne sont pas considérées comme importantes ou la condition socio-économique très précaire. Dans ce article, la référence aux groupes vulnérables équivaut à une référence aux enfants et aux femmes de manière spécifique.

### **Pourquoi une participation des groupes vulnérables ?**

Il y a de nos jours une reconnaissance grandissante de la relation entre les concepts de droits humains et de démocratie. Dans un essai sur les concepts de citoyenneté et démocratie, Marshall(1950) définissait la citoyenneté comme étant le fait de faire partie d'une communauté par le biais de la participation dans un ensemble politique, civil et social. Une telle communauté continue-t-elle, traite de manière égale tous ceux qui possèdent « la citoyenneté » aussi longtemps qu'elle se veut démocratique. Cette définition est neutre et ne porte aucune distinction entre adultes et enfants ou entre hommes et femmes.

Le droit à la participation dans le processus de prise de décision est un pilier essentiel à la démocratie. Van Bueren le dit en affirmant que « si la reconnaissance d'une société démocratique se fait grâce à l'identification d'une pluralité dans les opinions exprimés et les contributions de ceux qui vivent au sein de ces communautés, alors la participation des enfants doit être prise au sérieux ».

Il faut tout de même reconnaître, que les enfants peuvent avoir des difficultés pour exprimer leurs idées ou leurs besoins. Mais ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas leur reconnaître un droit à la participation. Aussi si un enfant est incapable de faire un choix raisonnable, le devoir de l'adulte est de faire de telle sorte que, arrivé à l'âge adulte, l'enfant approuve le choix.

Dans son édition 2003, *The State of the world's children* publié par l'Unicef rapporte que lorsque les enfants découvrent l'importance du respect et de la considération de leurs idées, alors ils découvrent *ipso facto* l'importance de la considération pour les idées des autres, ce qui participe à leur formation de compréhension des principes valeurs démocratiques.

En outre, la participation des groupes défavorisés est importante car bien qu'étant souvent les bénéficiaires des actions menées ils sont tout aussi ceux qui ont le moins de voix dans la communauté et le fait de savoir que la participation sans exclusive est une réalité dans une communauté pousse à apprécier le fait d'être membre de la communauté et de s'engager pour son plein développement.

Aussi, l'exclusion d'une partie de la communauté dans le processus de prise de décision peut-elle être considérée comme une atteinte à la démocratie au même titre que l'exclusion d'une autre partie de la communauté sur des bases sexistes, ethniques, raciales... Il y a ainsi plusieurs raisons pour faire participer tout le monde dans le développement communautaire : participer à l'épanouissement des autres, augmenter leur sensation de possession d'une influence politique, stimulation de l'intérêt porté par rapport aux problèmes de la communauté,...

### **Comment faire participer les enfants et les femmes ?**

Le travail de Plan Sénégal dans le contexte de la décentralisation menée par l'Etat s'articule autour du Plan Local de Développement.

En effet, c'est à partir de ce document que l'organisation aide les communautés à réaliser leur vision de développement. De par le processus de son élaboration ce plan tente partout où c'est possible de prendre en compte les besoins de tous les membres de la communautés à travers des consultations menées avec les OCBs, les associations professionnelles, les groupements de promotion féminine, les politiciens et tout autre corps de la communauté représentant un groupe homogène avec un nombre d'adhérents suffisamment important.

Plan s'assure que dans les PLD soutenus, l'idée des enfants et des femmes soit prise en compte et un manifeste soit démontré quant au respect de leurs droits dans la communauté. Ainsi, au niveau du terrain, les agents de l'organisation s'impliquent-ils dans la confection des PLD, négocient et demandent quand c'est nécessaire une réactualisation des PLD jusqu'à ce que la problématique de l'enfance et les questions affectant les femmes soient prises en compte. Cette méthode qui ressemble à de la manipulation se veut pourtant n'être qu'un simple plaidoyer en faveur des groupes fragilisés par le système de valeur traditionnel.

Après la confection du PLD, Plan signe avec les communautés à soutenir des conventions de financement à concurrence du montant disponible pour chaque communauté. Un certain nombre d'actions est identifié sur la base d'un arbitrage ayant sa source le PLD et des comités de gestion sont mises en place et formées à la gestion de projet depuis l'identification jusqu'à l'évaluation.

Ces comités de gestion peuvent avoir deux niveaux de responsabilités : soit ils prennent en charge tout le processus depuis la confection des cahiers de charges jusqu'à l'évaluation du projet, c'est le cas pour un CMP total, soit ils prennent en charge que les parties du cycle du projet où ils ont une capacité réelle, c'est le CMP partiel. Dans tous les cas, le niveau de responsabilité cédé aux comités de gestion est défini par l'audit organisationnel auxquels ils sont soumis avant que Plan ne commence à travailler avec eux.

Dans le cas des communautés où il y a une réticence manifeste de ne pas inclure les enfants ou les femmes, le travail en groupes séparés homogènes est préconisé. Par petits groupes, les enfants ou les femmes discutent jusqu'à tomber d'accord remontent en consolidant et reviennent livrer leurs idées, leurs besoins à l'autre partie de la communauté.

Pour faire participer efficacement les enfants et les femmes, il est aussi bien souvent nécessaire de leur fournir du soutien. En effet, la participation exige du temps et de la confiance en soi, autrement il serait très facile de les faire revenir dans la conception traditionnelle que les autres, que eux mêmes se font de leur place au sein de la communauté, place qui suppose de garder le silence et de ne contredire personne même si leurs avis étaient demandés.

### **Limites de la participation des « vulnérables »**

Les limites de la participation des enfants et des jeunes peuvent trouver leurs sources dans la conception que se font les membres de la communauté de l'enfant et du jeune. En effet ils ne sont bien souvent pas considérés comme des groupes spécifiques dans la mentalité collective, mais comme des parties (à protéger, à nourrir et à vêtir) incapable de survivre sans aide et donc indissociables d'un ensemble plus grand pouvant être la famille, le village, la communauté... Il s'y ajoute que, par essence, l'enfant ou le jeune est dépourvu d'activités hautement génératrices de revenus. Vouloir alors leur donner du voix dans un projet où ils sont impossible de mobiliser de la ressource financière facilement alors les autres acteurs en ont mobilisé cause problème.

Lorsque l'on veut qu'ils mobilisent de leur temps c'est au détriment d'activités scolaires ou associatifs planifiés même en l'absence du projet.

Or si la cotisation en facteur de production est une condition pour bénéficier des activités, alors ceux qui ne peuvent pas cotiser peuvent être mis de côté.

Le « rayonnement » de la participation cause parfois problème, vouloir demander à des enfants et jeunes de toute la communauté de participer à la construction à

l'aménagement d'un bas fonds très coûteux en travail alors qu'en définitive il ne profite qu'aux propriétaires de parcelles, relève d'une vue de l'esprit.

En outre, la participation aux projets de développement communautaire se fait bien souvent par le truchement de d'associations ou d'organisations communautaires de base. La représentativité de ces mouvements n'étant pas facile à mesurer rien n'empêche que le choix de ceux qui doivent être associés à la gestion des affaires locales soit fondé sur des motifs et des logiques discriminants. Le clientélisme peut alors surgir, la possibilité de participer étant réduite à un marchandage sur les avantages comparatifs que chaque élu ou association peut tirer d'un compagnonnage basé sur une redistribution sociale de certaines faveurs.

Par ailleurs, la participation est influencée par l'adoption au Sénégal d'un système de démocratie locale représentative dans lequel l'accès aux assemblées délibérantes n'est ouvert qu'aux candidats issus des partis politiques, les candidatures indépendantes étant exclues par la loi électorale. En réservant la gestion des affaires locales aux seuls partis politiques, la loi freine la possibilité pour tous les citoyens d'être au cœur de la prise des décisions. Pire, les enfants et les jeunes n'ont pas de chance à être élu vue leur âge, ce qui les éloignement définitivement de la sphère où se prennent les décisions finales.

Enfin la capacité est un des aspects fondamentaux de la participation car il ne suffit pas de prévoir les canaux par lesquels les personnes peuvent influencer sur les décisions publiques et leur mise en œuvre ; l'exercice du droit de participer est étroitement lié aux potentialités de chacun d'être informé, de comprendre les enjeux de la gouvernance locale et de pouvoir faire connaître ses besoins et les conditions de leur satisfaction. Or de ce point de vue, deux freins principaux méritent d'être soulignés : la complexité des affaires publiques peut souvent empêcher la participation des défavorisés qui n'ont pas les compétences techniques suffisantes ; le sous investissement en information ne permet pas l'exercice de leur droit par les citoyens. Ces difficultés sont encore plus perceptibles dans les zones rurales car les traditions et les représentations mentales sur l'autorité entraînent une conception très élitiste du pouvoir et une tradition de soumission plutôt que de participation active aux affaires de la communauté.

### **Coûts de la participation des groupes vulnérables**

Un danger peut a priori et a posteriori exister si les projets tente à isoler et à cibler les « groupes défavorisés ». En effet une stigmatisation de ces groupes peut arriver et entraîner un dysfonctionnement du système sociale qui produirait un effet contraire à celui recherché lorsqu'on sait qu'il prévaut dans nos communautés une rareté structurelle de ressources. Or chez les groupes « défavorisés » un élément vital dans leurs stratégies de survie consiste à s'attacher d'eux mêmes comme « protégés » de groupes plus favorisés. En conséquence, entreprendre des activités contraires aux intérêts des ces groupes favorisés exposerait à des actions désastreuses.

S'agissant de la participation en facteurs de production (terre, argent, travail), sa mobilisation peut dans certains cas concourir à désorganiser un système déjà établi et par la même renforcer le processus de marginalisation des défavorisés. En effet cette forme de participation peut être impossible à mobiliser pour ces groupes ou les forcer à des prises de risques. Ils allouent alors leur temps de travail à la réalisation du projet alors que ce temps était préalablement censé être dépensé dans les unités de production (champs, élevage, marché,...). Il ne faudrait pas perdre de vue que l'adoption du projet équivaut à l'adoption d'activités nouvelles dans un système social déjà existant.

### **Les autres déterminants de la participation**

Les us et coutumes, les charges de travail des jeunes (écoles ou champ ou marché), la loi qui ne considère une personne majeure et responsable (civilement et pénalement) qu'à partir de 18 ans sont autant de facteurs qui limitent la participation des groupes vulnérables au développement communautaire.

A ceux là, s'ajoutent quelques autres facteurs qui influent sur la capacité de participer ou de ne pas le faire : la condition économique, le rang sociale, l'ethnie à laquelle on appartient, le niveau d'éducation, l'importance de sa famille dans la communauté...

### **Conclusion et perspectives**

Il faut reconnaître que la participation ne se limite ni à la consultation ni à la mobilisation mais qu'elle va toujours de pair avec la responsabilisation. Pour ce qui est des groupes traditionnellement fragilisés, leur participation au processus du développement communautaire est un grand chantier. Bien souvent elle se heurte à la volonté populaire des hommes adultes de les exclure. L'expérience de Plan Sénégal a montré que cette participation pouvait être une réalité, qu'elle a des avantages certains mais aussi et surtout des limites et des coûts qu'il urge de lever si l'on veut former des communautés où tous se reconnaissent et s'épanouissent.

### **Bibliographie**

Blundo, G. 1995. Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais. Cahiers d'études Africaines xxxv (137) : 73-101

Cohen, J.M., et Uphoff, N.T., 1980. Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development*, Vol. 8, pp.213-235.

Fergusson, J. 1994 *The Anti-Politics Machine*. "development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Minneapolis: University Press of Minnesota

Norton, A. et Stephens, T. 1995. Participation in poverty assessments. Participation Series, Environment Department Paper, World Bank, Washington D.C.

Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press

Unicef Report, 2003. *The State of the World's children*.

Van Bueren, 1995. *The International Law on the Rights of the child*, p 131