

Des groupes cibles aux groupes stratégiques : participation et exclusion

Ph. Lavigne Delville

Janvier 2000

En microfinance, en développement local, en appui aux entreprises, bien des projets se définissent une "population cible" : celle qu'ils désirent toucher, les "bénéficiaires" supposés de leur action. Les actions peuvent concerner l'ensemble de la population d'une communauté ou d'une zone donnée, ou bien les femmes, les "pauvres", ou encore une certaine catégorie d'acteurs économiques.

Dans la pratique, c'est seulement une partie des acteurs présents dans l'espace d'intervention qui utilise effectivement le service proposé, ou bénéficient effectivement de l'action. Cela peut être seulement une partie des acteurs "ciblés". Cela peut être aussi d'autres acteurs non prévus.

Il y a ainsi un décalage, quasiment inévitable, entre les populations visées et celles qui sont touchées : certains "participent" sans être prévus, d'autres sont exclus par le projet parfois sans qu'il s'en rende compte, d'autres enfin ne sont pas intéressés et restent à l'écart. Pourtant, les projets se posent rarement la question de savoir quels sont les acteurs réellement touchés, alors même que c'est fondamental pour évaluer l'impact de l'action.

Cette note tente d'identifier les principaux mécanismes qui produisent une "dérive" entre les "cibles" initiales et les acteurs qui bénéficient effectivement de l'action. Dans certains cas, les acteurs ne sont pas intéressés. C'est donc logique qu'ils ne "participent" pas. D'autres mécanismes relèvent de logiques sociales locales (différenciations, clientélisme, etc.). Mais **dans bien des cas, c'est l'intervention elle-même qui produit de l'exclusion : lorsque ses choix techniques et ses modes d'intervention ne sont pas cohérents avec ses propres objectifs. Il est là de la responsabilité de l'intervenant d'être rigoureux sur ces questions.**

Acteurs, différenciations, intérêts : la notion de groupe stratégique

Contrairement à l'image mythique de "communautés" soudées, **les sociétés locales sont différenciées, constituées d'acteurs hétérogènes, inscrits dans des systèmes d'inégalité et de dépendance, avec des statuts sociaux, des moyens économiques, des réseaux sociaux différenciés.** N'ayant pas les mêmes positions sociales et économiques, il est bien logique que ces différents acteurs n'aient pas les mêmes intérêts, ni les mêmes réactions par rapport à l'offre de service d'un projet.

Différentes grilles permettent d'identifier ces différenciations :

- **de statut** : gens du pouvoir, hommes libres, castés, descendants de captifs, pour l'Afrique de l'Ouest;
- **de genre ou d'âge** (hommes/femmes; aînés/cadets);
- **économiques** (niveau de richesse, accès aux moyens de production, capacité à mobiliser de la main-d'œuvre, insertion dans les réseaux de commercialisation, etc.);
- **socio-professionnelles** (paysans/éleveurs; salarié/travailleur indépendant, etc.)
- **d'affiliations religieuses ou politiques**
- **de notabilité** (quelle soit coutumière ou plus récente, liée à l'appartenance à l'Etat ou à des associations);
- etc.

En Afrique rurale, le fait d'avoir un parent dans l'administration, ou migrant, bref de disposer de revenus extra-agricoles, voire d'appui socio-politiques, est un facteur souvent important.

Décrire la position sociale d'un acteur demande d'identifier quelles sont les grilles pertinentes dans un contexte donné, et les critères pertinents dans chacune d'elle, puis de situer l'acteur au sein de ces différents systèmes.

Rien ne dit que les différenciations classiques (selon le statut, ou le genre, par exemple), soient systématiquement pertinentes : dans certains cas, les différenciations statutaires peuvent avoir perdu toute signification pratique. Des descendants de captifs de lignages dominants peuvent avoir un accès à la terre plus sécurisé que des hommes libres installés plus récemment. Toutes les femmes n'ont pas les mêmes intérêts...

Chaque individu est au cœur de différents réseaux et clivages. Une seule grille d'analyse ne suffit donc pas à comprendre les stratégies des acteurs. D'autre part, leurs réactions dépendent du problème en jeu. Mieux vaut dès lors raisonner en termes de "**groupes stratégiques**", c'est-à-dire **d'ensemble d'acteurs partageant les mêmes intérêts par rapport à un problème donné**. La notion de groupe stratégique est **essentiellement empirique** : les groupes ne peuvent être définis *a priori* (même si on peut faire des hypothèses sur la façon dont différents acteurs vont se positionner par rapport à une intervention sur un thème donné). Des paramètres technico-économiques qu'on pouvait penser secondaires peuvent se révéler déterminants. Des logiques non identifiables *a priori* (réseaux d'alliance ou de clientèle, conflits et clivages préexistants qui se reportent sur l'action en question, rivalités politiques ou personnelles, etc.) peuvent se révéler plus déterminantes que des conditions "objectives", économiques ou même statutaires. C'est seulement à l'observation que l'on peut repérer les différents types de comportements et comprendre ce qui les motivent.

Ainsi, lors d'enquêtes dans un village du Sénégal sur un projet d'aménagement horticole géré par des jeunes du village, on pouvait a priori poser comme possibles groupes stratégiques: les jeunes de la coopérative, les jeunes extérieurs à la coopérative, les adultes et notables, et les intervenants extérieurs (services techniques et ONG). Le déroulement de l'enquête a permis de faire apparaître un autre clivage pertinent face à ce "problème": l'appartenance lignagère (renvoyant à des questions foncières). Et d'attirer

| l'attention sur un autre "groupe stratégique": les femmes acheteuses de produits maraîchers... (Olivier de Sardan).

Participation et exclusion à une action d'un projet

Toute intervention sélectionne ses "bénéficiaires" au sens où une fraction seule de la population potentielle est effectivement directement concernée par l'action et en « bénéficie » directement. Cela ne veut pas dire qu'elle n'ait pas d'effets plus larges : « *les populations participent toujours aux projets en ce sens qu'elles ne restent pas passives face à des événements dans lesquelles elles sont impliquées de gré, de force ou par nécessité, et qui touche leur vie quotidienne, tant du point de vue de leurs subsistance que du point de vue de leurs relations sociales. Du point de vue des populations et des différents groupes d'acteurs qui les composent, les projets et leurs ressources (matérielles et économiques, mais aussi politiques et symboliques) constituent toujours des enjeux nouveaux et suscitent la recomposition des enjeux qui prévalaient auparavant. En ce sens, tout projet, qu'il soit participatif ou pas, déclenche une participation cachée des populations, différente de celles qui est suscitée [ou souhaitée] par le projet.* » (Chauveau et Lavigne Delville, 1998 : 197). Sans entrer dans les diverses façons dont les acteurs réagissent aux interventions, et à ces formes de "participation cachée"¹, (on s'intéresse seulement à identifier quels sont les acteurs effectivement touchés, et à identifier les raisons pour lesquelles les autres ne le sont pas.

Les raisons pour participer peuvent être multiples :

- **intérêt objectif** pour l'action proposée;
- **espoir de gain** à travers des **ressources obtenues grâce au projet**, qu'elles soient **matérielles** (des dons d'engrais, voire le monopole de l'outillage en fin de projet), **politiques** (pouvoir de contrôle de l'action, responsabilité associative dans les groupements créés par le projet) ou **symboliques** (considération sociale);
- **stratégie de "jeu de l'oie"** pour gagner la confiance de l'intervenant et obtenir ensuite une autre aide;
- **participation quasi obligatoire, du fait de l'appartenance à tel réseau de clientèle ou de dépendance**
- etc.

La participation nombreuse aux chantiers collectifs ne doit pas faire illusion : elle peut ne concerner que les groupes familiaux des responsables locaux du projet ou des notables voulant montrer bonne figure à l'intervenant extérieur, **témoignant plus de la capacité de mobilisation et de contrôle social de ces derniers que d'un enthousiasme populaire**. La « participation populaire » au Rwanda était largement coercitive...

Les raisons pour ne pas participer peuvent être **un simple manque d'intérêt pratique** pour l'action (des familles sans enfants pour un comité de parents d'élèves). Une telle attitude est logique et ne pose problème que lorsque ces personnes sont justement celles qui étaient visées : cela témoigne alors d'une **erreur de l'intervenant dans ses choix de thèmes d'intervention** (la riziculture intensive là où il n'y a pas de débouchés ; filière de poules pondeuses – qui demande du capital - lorsqu'on veut aider les paysans pauvres) ou **dans les modalités techniques proposées** (système de crédit proposant des crédits à court terme, alors que les paysans cherchent à financer une campagne agricole; ou inversement, un crédit lié sur les engrais quand les paysans

¹ Cf. les travaux d'anthropologie du développement.

cherchent avant tout à assurer leur trésorerie ; ou dates d'emprunt et de remboursement non adapté au calendrier des activités économiques).

Faute d'une compréhension suffisante des conditions et stratégies des acteurs, bien des projets manquent ainsi leur cible. C'est en particulier le cas des projets ciblés sur "les plus pauvres", qui proposent des innovations nécessitant un accès au foncier ou au capital qui dépasse leurs possibilités. Même lorsque le thème est pertinent, les règles imposées par le projet peuvent exclure une partie des clients potentiels.

Concentrant les réunions sur un lieu géographique, l'intervention peut provoquer une **exclusion géographique** : les hameaux, les maisons isolées, ne sont pas ou mal informées ; leurs habitants ne peuvent se déplacer pour participer aux réunions. Ils deviennent invisibles à l'intervention qui ne s'aperçoit même pas de leur absence. **On sous-estime toujours ce type d'exclusion invisible.**

En moyenne Guinée, les habitants des hameaux d'anciens captifs étaient surpris de voir les agents du projet venir enquêter dans leurs maisons : les projets s'étaient toujours limités aux villages centre, avec pour seuls interlocuteurs « les hommes libres » (Maïzi, 1999)

Enfin, différents processus **d'exclusion sociale** peuvent avoir lieu :

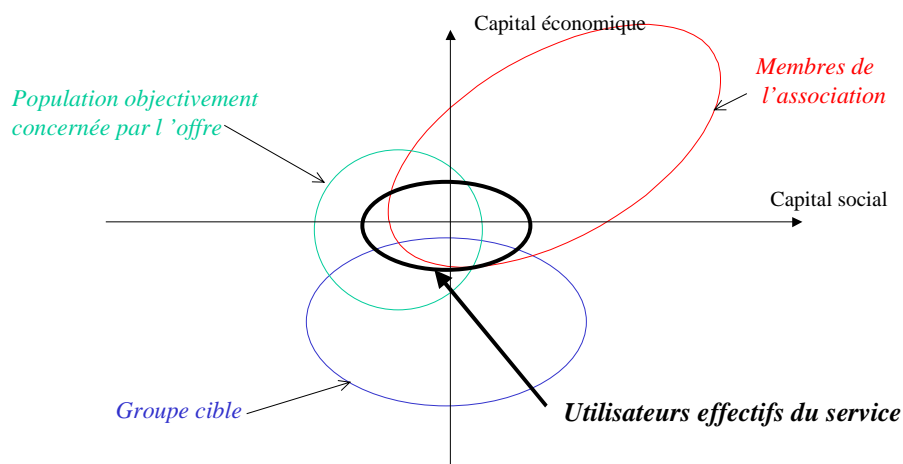
- par illusion sur la **transmission de l'information**, les interlocuteurs principaux sont les autorités locales et on leur fait confiance pour informer « tout le village » ou « tout le quartier », les réunions se tiennent dans sa maison, lieu « privé » où n'importe qui ne peut s'inviter contrairement aux réunions sur des places publiques ;
- par **illusions sur le terme de « communauté »** : pour les intervenants, c'est la communauté de résidence, l'ensemble des personnes habitant le village ou le quartier. Pour les interlocuteurs locaux, ce peut être le village mère (à l'exclusion des hameaux) voir même les seuls autochtones, à l'exclusion des familles « étrangères » (quand bien même elles sont installées là depuis plusieurs générations), ou bien les gens de caste à l'exclusion des Intouchables (Mosse, 1995) ;
- l'interlocuteur du projet est **un groupement censé représenter la population, mais qui ne rassemble en réalité qu'un quartier, une fraction, un lignage** ; l'information est donc monopolisée, et les autres acteurs n'y ont pas accès ; le fait de travailler avec ce groupe est perçu par les autres comme un choix volontariste de l'intervenant et ils s'en tiennent à l'écart ;²
- **le fait de confier à un individu ou un petit groupe le contrôle de ressources** offertes par le projet (du crédit ou du matériel à distribuer, la répartition des parcelles sur l'aménagement) **renforce les tendances à l'utilisation clientéliste de ce pouvoir** ;
- malgré une information large, **l'action est récupérée par une faction ou un groupe déterminé** (familial, religieux, politique) et les autres ne peuvent ou ne veulent plus y participer ;

Ces différentes formes d'exclusion sont à l'interface des rapports sociaux locaux et de l'intervention : on ne peut pas passer complètement outre les rapports d'inégalité ou de dépendance et les logiques d'exclusion internes à la société locale. Mais l'aveuglement des intervenants sur ces réalités facilite toutes les dérives et les récupérations.

² Cf. Jacob et Lavigne Delville dir ., 1994, *Les associations paysannes en Afrique*, Apad/Karthala.

Le schéma illustre ces processus. La population d'une zone donnée peut se répartir selon deux axes : capital économique et capital social (réseaux de relations, statut social, etc.). Un projet cible, mettons, les pauvres (en dessous de la moyenne en capital économique, indépendamment de leur statut social). Mais l'offre technique n'est adaptée qu'à des paysans moyens, en contradiction avec l'objectif initial. Et l'interlocuteur est un groupement de quartier (ou un réseau informel autour de l'interlocuteur privilégié du projet, ou les personnes ayant accès à l'information, etc.), rassemblant certains notables (détenteurs de capital économique et de capital social) et une partie de leur clientèle. Les utilisateurs effectifs, au croisement de l'intérêt économique et de l'accès social, représentent un groupe d'acteurs spécifiques, parfois très éloigné des personnes initialement souhaitées. Les « dérives » sont très variables selon les cas : elles sont à déterminer empiriquement à chaque fois.

Des groupes cibles aux groupes stratégiques participation et exclusion



Il y a ainsi une série de paramètres, économiques, géographiques, sociaux, qui « filtrent » la participation, produisant à chaque fois, un risque de décalage entre les groupes sociaux initialement visés par l'action, et la population effectivement concernée. L'existence d'un certain décalage est sociologiquement normal : aucune action ne peut être parfaitement ajustée. Mais les dérives sont souvent énormes, aboutissant à dénaturer complètement l'action. Ces dérives sont d'autant plus graves qu'elles sont produites ou facilitées par l'intervention elle-même, ses erreurs de choix techniques, ses maladresses méthodologiques.

Limiter les dérives en travaillant la cohérence entre objectifs, démarche et méthodes

Dès lors, comment être plus rigoureux dans les démarches ?

- en ayant **une meilleure appréhension de la stratification sociale** là où on intervient (diagnostic socio-anthropologique, **identification des groupes stratégiques**) ;
- en étant **plus attentifs aux enjeux sociaux et politiques** de l'intervention, et aux **réalités sociales des Comités, et autres groupements**, qu'ils préexistent ou aient été créés par le projet ;
- en discutant de façon approfondie avec les acteurs locaux **non seulement les thèmes d'intervention, mais aussi les modalités opérationnelles** (remboursement fixe ou décalé dans le temps, pour du crédit économique, par exemple) ;
- en évitant de donner à certains acteurs un **contrôle discrétionnaire sur certaines ressources stratégiques** apportées par le projet ;
- en veillant à ne pas se faire « encliquer », récupérer par une faction, à travers une **action volontariste d'information largement diffusée** ; à travers le souci de discuter avec **des interlocuteurs diversifiés**, et pas seulement les autorités locales ou les responsables du Comité partenaire ; à travers une **action volontariste pour que les réunions et les débats aient lieu de façon publique** ;
- en ayant une **vigilance accrue sur ce que produit l'intervention** et en ayant une **démarche de recherche-action** assurant un **feed-back sur les réactions des différents types d'acteurs** et permettant d'**ajuster les choix techniques et institutionnels** ;
- en se donnant les **moyens de suivre et d'objectiver ces effets** (suivi socio-anthro, analyse de la participation aux réunions ou aux activités).

Il s'agit finalement de se donner les moyens d'être plus cohérents entre objectifs, démarche et méthodes.

⇒ **L'adéquation technico-économique des thèmes et règles d'intervention relève de la compétence et de la responsabilité de l'intervenant.** Une analyse ex ante ne peut jamais suffire, c'est une démarche de recherche-action, où les hypothèses sont affinées en concertation avec les populations, que l'on peut améliorer progressivement cette adéquation.

⇒ **La stratégie de communication** est rarement prise assez au sérieux : il est illusoire de compter sur les mécanismes locaux pour assurer une information large. Même si cela est coûteux en temps, il est de la responsabilité de l'intervenant de veiller à diffuser l'information dans les hameaux, de veiller à ce que les réunions se déroulent « en public » et non seulement chez ses interlocuteurs privilégiés. **L'habitude des projets est de ne venir dans les villages ou les quartiers que pour des réunions formelles, avec leurs interlocuteurs privilégiés (autorités villageoises, ou responsables associatifs) comme interlocuteurs quasi exclusifs.** Dès lors, **on ne peut qu'être aveugle sur ce qui se passe.** Il est au contraire essentiel de se ménager du temps « libre » à discuter de façon informelle avec les uns et les autres, et de « prendre le pouls » de la situation par des discussions régulières avec des observateurs extérieurs.

⇒ On ne peut jamais éviter toute utilisation clientéliste des ressources d'un projet : c'est au cœur des logiques sociales et du politique. Mais **on peut éviter de donner des « chèques en blanc » en offrant sur un plateau des opportunités à ses interlocuteurs privilégiés** : il est bien naïf de donner à un agent vétérinaire, fut-il du village, un fonds de crédit à gérer de façon discrétionnaire, comme VSF au Cambodge (Transverses n°6) ou le Gret au Vietnam l'ont fait.

⇒ **Beaucoup de choses peuvent se voir par observation, pour peu qu'on soit attentif à ces questions, et que la démarche ne mette pas trop d'œillères.** Mais il est logique que les intervenants n'aient pas tous cette sensibilité sur les aspects socio-politiques. De plus, leur position d'acteur ne les place pas en meilleure position. **Des études socio-anthropologiques** peuvent être d'une grande aide (cf. les études menées par le Crédit Rural de Guinée, l'étude d'impact socio-politique sur Collines au Vietnam, et les travaux de VSF dans le cadre du programme Enjeux techniques et pouvoirs locaux). Intégrer de tels suivis à la démarche même de projet serait une aide considérable pour piloter l'action (cf. la notion de **suivi de processus** ; Mosse, 1998).

Indications Bibliographiques

Chauveau J.P. et Lavigne Delville Ph., 1998, "Communiquer dans l'affrontement : la participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés" in Deler et al, dir., *ONG et développement : du nord aux suds*, Paris, Karthala, pp. 193-214.

Maizi, P., 1999, « Participation et exclusion dans un projet de développement en Guinée », *Working Papers on African Studies*, N° 37, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien, Univ. Mainz : 15 pages.

Mosse D, 1998 « Process documentation research and process monitoring : cases and issues », in Mosse, Farrington and Rew eds, *Development as process, concepts and methods for working with complexity*, London, ODI/Routledge.

Mosse, D., 1995, « Local institutions and power : the history and practice of community management of tank irrigation systems in South India », in Nelson N. et Wright S. eds., *Power and participatory development ; theory and practice*, London, Intermediate Technology Publications, pp.144-156.

Olivier de Sardan J.P., 1995, « Arène et groupes stratégiques », dans Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement*, Apad/Karthala.