

L'ESSENTIEL EST INVISIBLE POUR LES YEUX?

Rosendo Mesias [♦] et Rosa Oliveras Gomez ^{*}

Ce numéro d'*Universitas Forum* met l'accent sur deux thèmes: la participation et le développement local. Comme plusieurs des auteurs publiés ici le soulignent, le développement local est de plus en plus considéré comme un moyen pour résoudre bon nombre des aspects négatifs d'une approche centralisée et qui va du haut vers le bas (*top-down*) du développement et, en particuliers ce qui favorise un rôle actif pour les citoyens et les communautés locales dans ces processus de développement qui ont des conséquences directes sur leur vie. Par conséquent, il devient nécessaire une analyse critique de la relation entre la participation et le développement local. Qu'entend-on par "participation"? Et par "développement local"? Que pouvons nous apprendre des expériences plus ou moins positives dans de nombreux contextes différents? Comment ces expériences peuvent elles contribuer conceptuellement et dans la pratique à construire un paradigme alternatif de développement et améliorer le processus démocratique?

Les dix articles publiés dans ce numéro décrivent et analysent des expériences de l'Inde, du Maroc, de l'Égypte, du Canada, de Cuba et d'Amérique Latine en général, une démonstration de l'universalité et l'importance de ce thème.

Le développement devient durable et participatif

Le concept et le sens du développement ont évolué au fil des ans et un aperçu historique montre que même s'il y a eu des phases positives, les échecs sont particulièrement bien visibles. En conséquence les méthodes et les indicateurs du développement ont suivi des tendances différentes, en tenant compte dans le temps des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux, le droit de prendre des décisions concernant sa propre vie et sur l'environnement autour de soi et également les perceptions individuelles. Bien que la notion de développement est une aspiration à l'amélioration de l'humanité et, plus récemment, un héritage et la garantie d'une vie meilleure pour les générations futures, nous continuons à discuter des questions essentielles: de quel type de développement parlons nous? Qui est le sujet du développement et pour qui est-il mis en projet? Parlons

[♦] Rosendo Mesias, architecte, il a coordonné la Red "Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat", del CYTED. Il est chargé de programme du Programme de Développement des Nations Unies à Cuba.

^{*} Rosa Oliveras Gomez est psychologue et travaille dans le "Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital" (GDIC) et s'occupe de conseil, formation et supervision des 20 équipes de développement communautaires du territoire de La Havane, en coordonnant le développement et l'élaboration des 20 Plans Stratégiques Communautaires et du Plan Stratégique de la Havane. Elle est membre de la Red Iberoamericana "Tecnologías Sociales para la Producción Social del Hábitat", qui se réfère au [Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo](#) (CYTED).

nous du même niveau de satisfaction pour tous? Qui en est exclu? Quel est le rôle de l'Etat? Comment intégrer les aspirations et les intérêts de tous? Comment atteindre l'équilibre? Comment obtenir une participation réelle? Et surtout comment obtenir le développement?

A ce thème, beaucoup d'efforts sont entrain d'être consacrés, qui vont d'une gamme de points de vue conceptuels, dans un monde où les dynamiques de changement sont exponentielles, jusqu'aux efforts quotidiens des personnes qui tentent d'améliorer leur vie en utilisant ce qu'ils possèdent pour satisfaire leurs besoins, intérêts et aspirations quotidiens.

Jusqu'à la première moitié du siècle dernier, ce que beaucoup considèrent comme la naissance de la société moderne, on pensait que les facteurs économiques et technologiques étaient cruciaux et qu'ils pourraient guider tous les domaines de la vie sociale, de sorte que la croissance économique a été retenue comme le centre du développement (Espino, 2006).

C'est à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale que les personnes prennent conscience du fait que les déséquilibres du développement sont à l'origine du conflit entre les régions et les nations. Puis, avec la naissance de l'Organisation des Nations Unies, le développement a été considéré comme un moyen pour rendre les nations égales, et une vision plus humaine commençait à émerger. Le développement a été attribué à l'échelon national et l'Etat est indiqué comme le principal promoteur; les approches et les politiques visant à atteindre le niveau de développement désiré devaient nécessairement être globales et mettre au second plan les spécificités territoriales, le potentiel et le pouvoir de transformation des acteurs locaux.

L'échec des expériences de développement comme cela s'est produit en Amérique Latine dans les années 60 et 80 a provoqué l'augmentation des inégalités, aggravé la pauvreté et la marginalisation, augmenté la dette extérieure et la dépendance technologique, accéléré la dégradation de l'environnement. Face à la globalisation galopante, à la réduction de l'implication directe des gouvernements et à l'émergence graduelle de la société civile, il a émergé le besoin de comprendre et de donner la parole aux minorités, à la diversité culturelle, aux savoirs locaux (efficaces pour trouver des solutions aux problèmes quotidiens) et aux économies informelles qui contribuent au produit intérieur brut de la plupart des nations. L'importance de cette pluralité a conduit à la considération que la participation active et l'engagement des citoyens sont des facteurs cruciaux pour commencer un processus vertueux de développement.

Contrairement à la perception générale du développement, les personnes ont commencé à appréhender le potentiel des réalités locales, du patrimoine, des ressources, des individualités culturelles, ethniques et de groupe. Le local commence à apparaître avec force sur la scène.

Avec la prise de conscience des risques environnementaux qui mettaient en jeu la vie de la planète, le développement humain a été redéfini et la durabilité est devenue une responsabilité incontournable pour tous. Ainsi, le Programme des Nations Unies pour le Développement, PNUD a décrit le développement dans ses rapports de la fin des années 90 comme “un développement qui ne génère pas seulement la croissance économique, mais qui répartit équitablement ses bénéfices, qui régénère l’environnement plutôt que de le détruire, qui contribue à l’empowerment des personnes plutôt que de leur marginalisation, par l’augmentation de leur possibilités de choix et d’opportunités et qui assure leur participation dans les décisions qui les concernent. Le développement humain est un objectif à atteindre, en élargissant les opportunités et en augmentant le niveau de bien être, et concerne autant la formation de capacités humaines que l’utilisation efficace des compétences acquises.

Par conséquent, il s’est développé un nouveau concept universel de développement, dont les caractéristiques essentielles (Espino, 2006) incluaient des dimensions plus amples: c’était un processus plein de contradictions, avec des pas en avant et en arrière, qui cherchait de stimuler le potentiel individuel et collectif pour la croissance personnelle, dans lequel la diversité était perçue comme une ressource universelle à préserver et à maximiser et la durabilité était une condition essentielle à l’utilisation équilibrée de tous les types de ressources- naturelles, culturelles, humaines, historiques et technologiques.

Le potentiel de développement se concentrait sur la capacité d’auto-transformation des acteurs sociaux à générer des connaissances et d’auto-organisation. La culture (qui incarne la manière dont les personnes vivent ensemble dans la société) peut être incorporée dans le concept de développement “comme moyen à la fois de préserver la tradition et de générer des opportunités pour l’innovation”. Ce concept met l’accent aussi sur la dimension territoriale du développement. Ainsi comprendre l’environnement local est devenu stratégique car il permet une intégration sociale décente, la possibilité d’accès au bien être et, plus généralement une synergie entre les échelles micro et macro, et nous montre également la nécessité de créer des acteurs à tous les niveaux de la société.

Aujourd’hui, il est impossible d’imaginer le développement sans ses dimensions essentielles économiques, politiques, sociales, environnementales, culturelles et technologiques, sans incorporer la participation, la contribution et l’engagement des individus, des institutions et des gouvernements et sans tenir en considération l’indispensable soutien du territoire.

C’est dans ce sens que Enrique Gallicchio soutient que “le développement local comme facteur pour la démocratie et le développement durable ne se produit pas par hasard, mais il est le résultat d’une situation spécifique et d’un itinéraire différent et alternatif au développement national, régional, et territorial, soutenu par les politiques nationales et l’autonomie locale dans un unique cadre institutionnel”. Il ajoute aussi que “le développement local et la décentralisation sont en même temps des stratégies et des instruments du développement. Ils ne sont ni un paradigme, ni une panacée. Leur grand

potentiel dérive du fait qu'ils représentent une stratégie différente pour le développement".

En effet, selon Luciano Carrino, le développement local participatif est un moyen pour combattre la fragmentation, l'exclusion et la pauvreté causées par la concentration de pouvoir et de richesse dans les mains de puissants groupes qui conditionnent l'économie globale. Mais la parole "locale", suggère, contient des ambiguïtés qui masquent les différentes conceptions politiques de fond et qui risquent de neutraliser le potentiel de transformation de la stratégie de développement local. L'auteur soutient donc la nécessité d'une approche critique qui comprenne la vision du développement local participatif de la volonté de transformer profondément l'organisation des sociétés humaines.

Enrico Fontanari propose un outil de développement économique local dans les zones urbaines, ce qu'il appelle "district culturel évolué". Selon l'auteur, "le développement économique d'un système et d'une zone locale a à voir avec la combinaison de cinq formes de capital: naturel, physique, humain, social et symbolique". Cela crée les bases pour le concept de district culturel évolué, basé sur de nouvelles activités productives et sur le capital humain à valeur ajoutée élevée, comme le design, les innovations technologiques et la création de nouveaux produits.

Le développement local nécessite une planification appropriée...

"La raison d'un plan stratégique", explique Fontanari, "est qu'il peut être utilisé pour déterminer les meilleures combinaisons pour un contexte local spécifique et créer les conditions qui permettent à une telle combinaison d'émerger d'une synergie entre les comportements et les décisions des acteurs locaux".

Et en effet, il n'est pas possible de progresser vers le développement sans une vision concertée du futur et une proposition acceptée du chemin à parcourir. L'improvisation et les mesures d'urgence ne portent pas au progrès. Bien que le concept de développement a évolué à travers de nombreux changements survenus, les concepts et les méthodes de planification ont également subi des variations significatives.

Dans le passé, la planification a été utilisée par l'Etat centralisé pour promouvoir le développement et les organismes de type technique qui élaboraient et recommandaient des politiques et des lignes d'action. La participation était limitée à la collecte de données, aux consultations et présentations par les administrateurs, mais avec une faible implication de la population. Les plans à long terme se basaient sur des propositions génériques et dans de nombreux cas ils n'ont pas pu être mis en œuvre parce que le gouvernement qui les avait élaborés n'était plus en fonction ou pire les propositions étaient décontextualisées par rapport aux changements internes et externes et donc n'étaient plus valables.

La prise de conscience de l'opportunité offerte par la multiplicité d'acteurs- individus et institutions- les différentes et ambivalentes attitudes des gouvernements et de la société

civile à l'égard de la planification et de la consultation, le bon sens montré par les personnes dans la construction de leur habitat, le potentiel des ressources territoriales, le besoin pour chacun d'être impliqué dans la décision sur la direction à suivre et la variabilité imposée par le changement et par d'autres facteurs conduirent à la constatation qu'il était nécessaire de nouvelles approches et méthodes pour la planification

Tout d'abord la planification devint flexible, à moyen terme et largement participative: elle impliquait non seulement de prendre des décisions ensemble sur les directions futures et l'intensité de l'action, mais aussi de tenir en considération le besoin de chacun pour atteindre ses propres objectifs. Elle devint toujours plus simplifiée, incluant les fonctions de guide sur les décisions à prendre, la réduction des délais de mise en œuvre afin de coïncider avec les mandats du gouvernement et, surtout, en promouvant la participation des citoyens et des institutions, sélectionnant et prenant des décisions qui étaient retenues comme essentielles et essayant de faire en sorte que les efforts de la communauté soient destinés à ces objectifs collectifs. Comme soutient Davidson (1996), "une bonne planification peut stimuler un développement efficace, efficient et créatif".

...et une participation véritable

Pourquoi certaines personnes ont continué à prendre des décisions, même avec les meilleures intentions, sur les sorts du développement souhaité par d'autres? A qui est destiné le développement et quel est son objectif si ce n'est pas de créer le bien être pour les personnes et pour la planète? Il peut sembler naïf, mais seulement les réponses à ces questions peuvent nous guider vers un concept de développement et à son accomplissement d'une manière ordonnée et logique, à travers la planification participative. La participation dans le processus de prise de décision commune est reconnue comme une des pierres angulaires de la construction d'une société démocratique et comme un droit reconnu.

Mais comme quelques uns des articles illustrent, la "participation" peut être interprétée de différentes manières et n'est nécessairement pas un outil pour contribuer à l'empowerment des personnes qui sont habituellement exclues du processus décisionnel. En se basant sur le concept de "*gouvernance participative et empowered*", Marguerite Mendell examine le concept de participation, en faisant une distinction entre l'implication des citoyens comme processus de consultation publique et les soi-disant "*initiatives économiques communautaires intégrées*" en tant que sources d'empowerment politique et économique et d'innovation institutionnelle. Aussi bien Mendell que Carrino sont d'accord pour dire que sans information, ni espaces appropriés pour la concertation entre les institutions et les acteurs sociaux et la capacité d'influencer l'utilisation des ressources publiques pour des questions d'intérêt commun, la participation ne contribue pas à l'empowerment: c'est seulement "une cacophonie de voix qui génère du bruit".

Dans notre expérience en Amérique Latine, la participation s'est traduite en coopération entre les personnes qui poursuivent des objectifs qu'elles se fixent; et a inclue le travail collectif de personnes autant dans l'identification des objectifs que dans la définition des

modalités pour les atteindre, en les faisant prendre part de cette façon à la prise de décision. Puisque cela a à voir avec l'acceptation et la reconnaissance des "autres", c'est une façon de construire des processus en intégrant différentes perspectives dans la transformation de la réalité. Cela permet en outre de donner une priorité aux besoins et de les définir, il s'agit d'essayer de réaliser les aspirations et fournir des informations précises sur la façon d'obtenir des résultats. C'est donc un ingrédient important dans presque tous les processus sociaux et une excellente façon de mettre en œuvre les politiques sociales.

La participation permet non seulement aux besoins et aux aspirations de chaque groupe de population d'être pris en compte, mais il est aussi un moyen de parvenir à des compromis et de trouver des solutions viables et appropriées aux problèmes communs. L'engagement et l'implication pour contribuer aux idées et à leur élaboration contribuent à maintenir ce que chacun s'est efforcé de créer. Ainsi, l'engagement des acteurs locaux, leurs rôles et leurs ressources, sont des facteurs pour la durabilité et un point de départ fondamental pour le développement de processus participatif. En outre, cette action collective à la recherche d'objectifs, la coopération qui promeut et la communication entre les différents acteurs qui facilite sont également importants pour la consolidation d'un sentiment d'appartenance et de responsabilité individuelle et collective comme illustré par exemple par Andrea Nobili et Federica Di Pietrantonio dans leur article sur "Le plan stratégique de la ville di Vibo Valentia: une expérience partagée", qui décrit la stratégie utilisée, qui a impliqué une pluralité d'acteurs et les interrelations au niveau macro et micro.

Faciliter la participation des citoyens dans tout processus est difficile, que ce soit la planification, l'élaboration ou l'intervention communautaire. Majeures sont les échelles et la portée de l'objet en question, majeure est la difficulté. Mais au niveau local il est plus simple, surtout que le processus contribue à amener la classe politique plus proche aux réalités de la vie quotidienne, en créant un climat favorable à l'échange, la crédibilité et la coopération.

L'habileté à participer, est cependant une compétence acquise, pas innée. Dans les relations humaines et interpersonnelles complexes à l'intérieur et à l'extérieur de l'environnement local, la participation a à voir avec l'aptitude d'apprentissage. Cela est valable non seulement pour la population, mais aussi et, surtout pour les experts et les politiciens. En outre, les rôles asymétriques traditionnels ont sapé le dialogue, la compréhension, et l'empathie de ceux qui ont l'habitude de prendre les décisions, ce qui rend plus difficile pour eux de "désapprendre" pour s'orienter vers une attitude de partage qui naturellement implique de "céder le pouvoir". Gallicchio nous dit que "les défis sont nouveaux et concernent, entre autres des formes d'action, de travailler avec la complexité, gouverner à travers les réseaux, plutôt que des hiérarchies, de guider grâce à la capacité d'influencer plutôt qu'à l'exercice de l'autorité, d'avoir des relations avec les personnes plutôt que de donner des ordres" – et ceci est également applicable à la technique.

En décrivant son expérience de la planification participative au niveau du gouvernement local dans l'Etat du Bengala occidental, Dilip Kumar Ghosh souligne que la participation ne peut être réduite à un simple processus bureaucratique de consultation formelle ou à ce qu'il considère comme des "interventions de type horizontal dans une organisation administrative essentiellement verticale". Son expérience nous montre que, pour que la participation fonctionne, il est nécessaire d'assurer la confiance et la crédibilité, un contexte culturel adéquat, des intérêts consistants, en évitant l'enchevêtrement bureaucratique et en encourageant l'engagement à travers ces secteurs qui sont les plus proches à la population.

Même Elena Piffero met l'accent sur le contexte culturel pour la participation. L'auteur fait une analyse critique de son expérience de mise en œuvre du processus de développement urbain participatif dans des zones urbaines informelles du Caire, en Egypte, en se demandant s'il est possible de promouvoir des formes de développement participatif dans des contextes autoritaires comme l'Egypte post socialiste, où les réseaux de *patronage* imprègnent l'ensemble du processus de négociation sociopolitique. Est-il possible pour une agence de coopération internationale surmonter l'attitude d'opposition à la participation des autorités gouvernementales et des organisations de la société civile?

Ada Guzón, d'autre part, décrit le développement local dans les différentes municipalités cubaines, où l'implication du gouvernement "peut acquérir des connaissances, contribuer aux stratégies fixées et articuler la gestion du développement local, en utilisant et améliorant les structures et les mécanismes mis en place et en valorisant l'intégration au niveau local. L'auteur par la suite soutient qu' "il n' y a rien de mieux à cela: l'identification du besoin de changement et la volonté politique sont les points de départ. Ce que nous devons faire, donc c'est de promouvoir des 'circuits innovants', où le savoir nécessaire pour créer des solutions coïncide avec le besoin de solutions.

En fait, l'une des leçons apprises en 22 ans de travail dans les communautés urbaines de La Havane, c'est l'important rôle joué par les professionnels adéquatement formés. Rosa Oliveras souligne l'importance de faire connaître l'utilité de la planification et la compréhension du processus, en participant au processus de prise de décision (*decision-making*) et en essayant de maintenir la motivation au fil du temps, grâce à une équipe de techniciens qui conseille et aide les participants dans l'organisation du processus. Tout aussi important, des actions simultanées ont été menées pour donner de la crédibilité aux plans en cours d'élaboration et, surtout pour faciliter et accélérer la croissance personnelle et communautaire.

Des expériences plus récentes, telle que celle en cours au Maroc, décrite par Bachir Mokrane, sont en cours d'élaboration sur la base de ces enseignements et adoptent la plupart des outils développés ici, y compris la création de structures techniques intermédiaires pour favoriser la participation et accroître les compétences de gestion et de planification communautaire et, surtout, échanger des expériences et des bonnes pratiques avec les partenaires de la coopération décentralisée partout dans le monde.

Nous espérons que ce numéro d'*Universitas Forum* puisse contribuer à la compréhension d'un thème aussi large. Surtout la volonté et l'énergie qui rendent la participation dans le développement local un objectif clé visible aux yeux.

Références bibliographiques

Davidson F. (1996) 'Planeamiento para la actuación: requerimientos para un desarrollo sustentable'. Hábitat Internacional.

Espino M.P (2006) *Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial*. Havana: Edit. Academia.