



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/SF/2005/3
27 juin 2005

FRANÇAIS
Original: ESPAGNOL

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Le Forum social
Troisième session
Genève, 21 et 22 juillet 2005

FORUM SOCIAL

Participation, développement et droits de l'homme

Document de travail présenté par José Bengoa*

* Le présent document a été soumis avec retard en raison des consultations et des travaux de coordination auxquels l'auteur a dû procéder.

INTRODUCTION

1. À Pune, ville de l'Inde, une organisation non gouvernementale de femmes architectes exécute un programme de logements avec la participation active des habitants, et tout particulièrement des femmes. Il s'agit d'un programme du Gouvernement qui prévoit l'octroi d'une aide aux familles démunies pour la construction de leur logement. La superficie visée par la subvention est réduite. Des entreprises sont chargées de la construction des bâtiments, qui sont ensuite mis à la disposition des bénéficiaires. En l'espèce, l'ONG considérée réunit les intéressés pour discuter de l'emplacement des nouveaux logements, de l'architecture des bâtiments et du déroulement des travaux de construction. De la participation sont nées de nombreuses suggestions qui ont permis de remédier à l'exiguïté des logements, de doubler leur hauteur, d'améliorer les accès et d'aménager des locaux communs. Chaque famille sait à l'avance quel est le logement qu'elle occupera; elle veille au contrôle de la qualité de la construction et au respect de la superficie qui lui a été attribuée, et suit de près les travaux de construction. Les intéressés participent souvent aux travaux de construction, ce qui fait baisser les coûts de l'ouvrage. Conclusion, les familles, les femmes en particulier, non seulement prennent soin de leur appartement, mais sont fières de ce qu'elles ont fait (voir E/CN.4/Sub.2/2004/25).

2. Comme on le sait, dans de nombreuses parties du monde, ces logements sociaux finissent par devenir des lieux de sociabilité difficiles et, en dépit des bonnes intentions, il arrive souvent qu'ils ne fassent qu'aggraver les problèmes de pauvreté au lieu de les résoudre. Nombreux sont les cas où l'État a dû démolir des logements sociaux parce qu'ils ne répondaient pas aux critères minimums d'habitabilité, et surtout de sociabilité. Il semble que le déficit de participation soit alors la principale raison de l'échec des politiques d'élimination de la pauvreté.

3. À Porto Alegre, au Brésil, nous avons vu fonctionner le programme appelé «budget participatif». La municipalité présentait aux habitants et aux associations locales les fonds disponibles, indiquait les priorités et précisait les solutions possibles. Les chiffres, souvent complexes, sont affichés sur l'Internet pour que tous les citoyens puissent en prendre connaissance. Après de longues réunions et d'amples délibérations, le budget de la ville est arrêté, de même que les travaux à entreprendre. Le budget approuvé sur une base participative est publié et la population peut en suivre pas à pas l'exécution, c'est-à-dire les coûts encourus, la facture des matériaux, les salaires et les honoraires versés, dans des conditions de transparence maximum.

4. À Santa Rosa de Copán (Honduras), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) procède à une expérience participative extrêmement intéressante:

«En vue d'élaborer le plan de développement stratégique de Santa Rosa de Copán, 13 commissions composées de représentants de 148 associations et institutions ont été créées dans le cadre de la stratégie de participation lancée au milieu de 1998. Chaque commission a élaboré des plans sectoriels stratégiques.

Au total, 96 ateliers et réunions ont été organisés en vue de l'élaboration et de la coordination des plans. Les travaux ont duré environ 10 mois et se sont faits avec

la participation directe de plus de 200 personnalités. L'assistance technique et financière accordée au titre du Projet de décentralisation et de développement a été importante.»¹.

5. L'éveil de la conscience des autochtones en Amérique latine est peut-être l'un des phénomènes les plus importants des dernières décennies. Leur mobilisation collective a permis aux autochtones d'accéder dans de nombreux pays à la gestion des affaires municipales, c'est-à-dire des localités dans lesquelles ils sont la majorité. Le programme de soutien aux municipalités autochtones mis en place en Équateur a donné des résultats intéressants et est suivi avec intérêt par des nombreux observateurs:

«Le projet a pour but de soutenir le renforcement des municipalités autochtones alternatives de l'Équateur qui, à la suite des élections générales de 2000, se sont trouvées dirigées par un maire, homme ou femme, autochtone ou non autochtone, mais ayant bénéficié de l'appui du mouvement autochtone sur quelque'une de ses positions politiques ou qui, autochtone ou non, a adopté les principes et la vision du développement local et national que défendent les autochtones et que tentent de mettre en pratique les municipalités autochtones.

Le projet s'articule autour de trois grands axes: 1. Gestion des politiques et stratégies de développement municipal, à l'échelon local, régional et national. 2. Mise au point d'instruments techniques de planification et de gestion à l'échelon territorial. 3. Formation et échange d'expériences.»².

6. On pourrait multiplier les exemples. Ceux qui s'occupent du développement au niveau local, qui participent à des projets de développement économique et à des programmes divers visant l'amélioration de la qualité de vie des pauvres, estiment aujourd'hui que la participation des personnes impliquées est l'élément central de leur action. On peut dire que l'idée que, sans participation de la population, les programmes de développement n'ont aucune chance de succès fait quasiment l'unanimité. La participation est la clef de voûte du développement.

7. À l'occasion de ce forum social de 2005, consacré à la «comptabilité sociale» («accountability») en tant qu'élément stratégique du développement social, il est de la plus haute importance de souligner le rôle capital de la participation dans le développement et la croissance économiques. En effet, sans une ample participation de la population, la croissance économique est exclusive et cloisonnée. L'expérience récente de nombreux pays montre que les bons résultats de la croissance au niveau macroéconomique ne se traduisent pas par une réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, mais induisent plutôt une forte marginalisation de vastes couches de la population.

8. Les objectifs du Millénaire pour le développement que les États ont adoptés devraient prendre en compte cet élément capital. Le Forum social en lui-même est l'expression d'une volonté expresse de participation aux niveaux les plus élevés des organes de l'ONU qui s'occupent du développement économique, social et culturel.

¹ www.santarosacopan.org/participacion.

² www.aeciecuador.org/aeci/web/pro1.php?id=5.

I. LE DROIT À LA PARTICIPATION

9. La participation est un droit consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 20 stipule: «Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.». La participation de l'individu aux affaires publiques est assurément un principe reconnu. Il est le fondement même de la démocratie. Il est évident que la Déclaration empêche les autorités de restreindre le droit d'association des citoyens, mais on est en droit de se demander s'il ne s'accompagne pas de l'exigence, pour les autorités librement élues, de consulter les citoyens et de concevoir des mécanismes de participation à chacune de leurs décisions ou une bonne part d'entre elles.

10. De nombreuses initiatives visent à élargir la notion de droit à la participation, conçu non plus sous un angle négatif, qui signifie que l'autorité ne peut pas empêcher la libre association des citoyens, mais sous un angle positif ou actif, qui signifie que l'autorité ne se contente pas d'être élue démocratiquement, mais est en permanence à l'écoute des associations de citoyens et les consulte également sur les décisions importantes.

11. Selon le philosophe irlandais Phillip Pettit, le nouveau concept de démocratie qui se fait jour actuellement dans le monde est que l'État doit soumettre sans cesse ses décisions à la délibération publique et établir des relations de confiance mutuelle avec la société civile. Le concept de «républicanisme» élaboré par cet auteur signifie que non seulement le mandataire doit être élu formellement par les citoyens, mais qu'il doit à tout moment restituer le pouvoir qui lui a été délégué, afin qu'il existe une participation continue des mandants et de celui qui a été élu. Il signifie même que le mandataire doit encourager la critique et que, dans de nombreux cas, l'État doit financer ceux qui le critiquent, ce dernier point étant une condition de transparence et de «comptabilité»³.

12. Cette théorie, qui est de plus en plus répandue, fait ressortir l'importance de la participation publique à tous les niveaux de l'action publique. La démocratie moderne posséderait une vertu minimum, nécessaire mais pas suffisante, à savoir l'élection libre des autorités tenues de ne pas interdire la libre association et la libre opinion des citoyens. Elle posséderait une vertu nécessaire, indispensable à la «bonne gouvernance», à savoir consulter, encourager la participation, accepter la critique, et entretenir des relations constantes avec les associations de la société civile. C'est en ce sens que l'on parle aujourd'hui du «droit à la participation».

13. Dans divers documents de la Sous-Commission, nous avons parlé de «démocratie faible» à propos des régimes politiques qui sont mis en place démocratiquement, mais qui ne sont pas nécessairement démocratiques dans leur devenir. En particulier, les décisions sont prises par des élites qui, comme elles contrôlent les mécanismes du pouvoir, réussissent à s'y maintenir dans leur intérêt et à se faire réélire en permanence. Le droit à la participation est une obligation des États qui repose sur le principe de la «bonne gouvernance», qui a pour élément fondamental le partage des avantages de la croissance économique par tous les citoyens. La participation de la «société civile» constitue la différence essentielle entre les démocraties faibles et les «démocraties substantives», qui sont des garanties de stabilité et de paix.

³ Phillip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Clarendon Press, 1997.

14. Pour les questions qui touchent au développement, ce droit est impérieux. Les autorités librement élues n'ont pas le moyen de créer les mécanismes nécessaires pour que les mesures d'ordre économique qu'elles prennent – venir à bout de la pauvreté par exemple – puissent être résolues de manière satisfaisante sans la participation active des associations de la société civile. En pareil cas, la participation active est une condition nécessaire au succès du programme et donc à la mise en œuvre du principe de la bonne gouvernance.

15. À la dernière session du Groupe de travail des minorités, divers programmes d'élimination de la pauvreté ont été examinés dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, et de leur relation avec les groupes minoritaires. On a pu voir comment bien souvent la nécessité d'obtenir des États des chiffres positifs amène à cibler les secteurs les plus faciles à intégrer dans la politique, ce qui plonge les secteurs les plus complexes dans une marginalisation et une exclusion grandissantes (voir E/CN.4/Sub.2/2005/27).

16. L'absence de mécanismes de participation effectifs conduirait dans de nombreuses parties du monde à un nouveau dualisme, soit un secteur associé au processus de croissance économique mondialisé et un autre qui en serait exclu.

II. PARTICIPATION ET AUTONOMISATION

17. Le progrès technique a toujours des incidences sur les formes d'organisation sociale. La structure des entreprises modernes, la technologie de pointe, les processus techniques liés à la révolution informatique et digitale de notre époque ont entraîné des transformations structurelles des systèmes d'organisation et d'exercice du pouvoir.

18. Les structures pyramidales et verticales d'ordre et d'organisation étaient associées à des formes de travail issues de la première révolution industrielle. Sur ces formes de travail était fondée l'organisation des usines, et même des armées. L'organisation de la production et de l'armée a été caractérisée pendant des siècles par une cloison étanche entre ceux qui détenaient la connaissance scientifique des processus et ceux qui devaient exécuter des opérations partielles, manuelles et bien définies. Aujourd'hui, toutes les études et toutes les écoles révèlent un changement radical en ces matières. En général, l'absence de vases communicants entre ceux qui détiennent l'autorité en matière de production et les travailleurs est non seulement source de conflit mais finit par entamer l'esprit d'innovation, la créativité et enfin la production. La mauvaise organisation ne connaît pas la participation.

19. C'est pour cela qu'il y a un certain nombre d'années on a commencé à parler, dans la structure de l'entreprise, de la nécessité de déléguer une part croissante du pouvoir de décision à divers niveaux. C'est ce que l'on a appelé l'«autonomisation» («empowerment»).

«L'«empowerment» (autonomisation) permet de tirer des avantages optimums de la technologie de l'information. Les membres, les équipes de travail et les cadres auront droit à un accès et une utilisation totale de l'information critique, posséderont la technologie, les capacités, la responsabilité et l'autorité requises pour utiliser l'information et faire prospérer l'entreprise.

L'ancienne hiérarchie est remplacée par des équipes autodirigées, dans lesquelles l'information est partagée avec tous. Les employés ont la possibilité et la responsabilité de donner le meilleur d'eux-mêmes. Toute personne étrangère à la société peut détecter aisément sur quels points elle est inefficace. L'ennui est que les personnes qui travaillent dans la société ne se rendent même pas compte de ce qui ne va pas, ou si elles s'en rendent compte elles font comme si de rien n'était.»⁴.

20. Ces principes, qui sont aujourd'hui pleinement appliqués dans le cadre des processus de production, ont été transposés progressivement dans le domaine social, en particulier pour ce qui touche au développement.

21. Sans transfert de pouvoir, sans «équipes autodirigées», sans «accès à l'information critique», c'est-à-dire sans capacité de contrôle, un programme n'est ni réalisable ni adapté. L'autonomisation est donc une condition du développement.

22. Le manuel de l'entreprise relève trois éléments décisifs en matière d'«autonomisation»⁵:

⁴ Banners Interchange Program, 2004.

⁵ «Empowerment» signifie «fait de rendre à même» («potenciación») ou autonomisation («empoderamiento») c'est-à-dire délégation du pouvoir et de l'autorité aux subordonnés pour leur donner le sentiment qu'ils sont maîtres de leur travail.

Le terme anglais «empowerment» et les termes qui en sont dérivés sont utilisés dans diverses acceptions et contextes, mais le mot espagnol recouvre des sens différents qui s'en approchent sans le recouvrir entièrement. «Empowerment» est assimilé à «potenciación» (fait de rendre à même) et «to empower» à «potenciar» (rendre à même) cependant que des termes plus anciens comme «facultar» (conférer la faculté) et «habilitar» (habiliter) tombent en désuétude.

Autres traductions connexes:

To empower: donner ou concéder le pouvoir; donner la faculté, habiliter, autoriser, donner pouvoir de, rendre à même, permettre, rendre autonome, accorder le droit de, etc.; conférer des pouvoirs; (au sens commercial ou juridique) investir d'un pouvoir, confier.

Empowerment: fait de rendre à même, d'investir d'un pouvoir, autonomisation.

Empowered: doté de la faculté, mis à même, renforcé.

Powered: doté du pouvoir.

Empowerment donne une indication de qualité totale qui, dans les modèles d'amélioration continue et les modèles d'ingénierie, de même que dans les entreprises qui ont été agrandies, fournit des éléments permettant de renforcer les processus qui conduisent au développement des entreprises.

L'«empowerment» devient l'instrument stratégique qui renforce le travail du dirigeant, qui donne un sens au travail d'équipe et qui fait que la qualité totale cesse d'être une philosophie axée sur la motivation du point de vue humain pour devenir un système radicalement fonctionnel. Banners Interchange Program.

«Le premier touche aux relations. Les relations avec les employés doivent avant tout être efficaces en vue d'atteindre les objectifs proposés dans le travail, et solides, c'est-à-dire durables et non fondées sur un état d'âme passager.

Le second met l'accent sur la discipline. Autonomisation n'est pas synonyme de relâchement de la discipline et de paternalisme. Il faut à cet égard encourager: 1) l'ordre, pour que les employés puissent travailler dans un système structuré et organisé, qui leur permette de dûment s'acquitter de leurs activités; 2) la définition des rôles, qui consiste à délimiter parfaitement les fonctions des employés et leurs responsabilités, pour qu'ils sachent à tout moment où ils en sont.

Le troisième est l'engagement, qui doit être cohérent et ferme à tous les niveaux, mais soutenu par les dirigeants et les agents du changement. Il suppose: 1) loyauté, la loyauté envers les employés pour que les employés le soient envers vous; 2) constance – persévérance eu égard aux objectifs, aux relations de travail, pour que les employés les intègrent et les poursuivent comme nous les leur transmettons; 3) et enfin énergie dans l'action, élément qui stimule et qui motive, et qui fait des employés des acteurs de premier plan.».

23. Jayne Leone, avocate nord-américaine qui s'occupe de la défense des handicapés, a dit ce qui suit: «Le pouvoir (*poder*) peut être positif ou négatif. Le pouvoir qui sert à écraser l'autre, à l'asservir, à le forcer à se conformer à un modèle unique est négatif. Le pouvoir qui sert à valoriser l'autre, à développer son potentiel est positif. L'autonomisation (*empoderamiento*) est positive. L'autonomisation peut être induite, mais pour être réelle elle doit provenir de la personne, être automotivée et automotivante. Les notions de vigilance, de persévérance, de persuasion sont indissociables de l'autonomisation.»⁶.

24. Le concept de «contrôle culturel» développé par l'anthropologue mexicain Bonfill Batalla a un lien direct avec ces trois éléments: «vigilance, constance et persuasion», qui, s'ils s'appliquent aux relations modernes en matière de production et d'organisation, sont aussi décisifs pour comprendre les processus politiques, sociaux et de développement. Le «contrôle culturel» est la capacité pour une communauté d'être le sujet de son propre développement. Cela signifie que la communauté fixe le rythme de son développement, décide de la manière dont se fait le processus de modernisation et du rythme du progrès technique, et qu'elle est capable en particulier d'avoir un contrôle sur les autorités au niveau du processus de décision, des mesures qu'elles assument et de celles qu'elles ne mettent pas en œuvre. Enfin, le concept de «contrôle culturel» signifie que la communauté ne se laisse pas affaiblir, détruire, envahir, face à l'extérieur et qu'elle peut «contrôler» son processus de développement, sans s'opposer, mais en étant le sujet même de ce processus.

25. L'autonomisation est une condition de la participation en général et de la participation au développement, à la croissance économique et aux changements induits par la mondialisation/la globalisation, en particulier.

⁶ Jayne Leone, Power, Control, Confidence, and Courage, Independent Living Institute, www.independentliving.org/docs5/leone97.html.

III. PARTICIPATION PASSIVE ET PARTICIPATION ACTIVE

26. Dans les programmes de développement, la participation se résume le plus souvent à la «consultation». C'est ce que nous appelons la participation «passive». Les sujets sont consultés sur des décisions prises au préalable par les autorités.
27. La «participation active» décrite dans les exemples évoqués du présent document, recouvre tout le processus de prise de décisions: élaboration du projet, exécution, suivi, contrôle et évaluation.
28. Premièrement, la participation active est un processus à long terme, et donc qui prend corps lentement. Elle requiert beaucoup de temps pour que les sujets du développement s'organisent, des méthodologies adéquates pour que les intéressés constituent un collectif autonome et non pas dépendant du programme qui va être mis en œuvre. Elle suppose de la part de l'État le renforcement des associations de la société civile et la prise en compte de leurs expériences et de leurs opinions.
29. Deuxièmement, la participation active coûte cher. Là se trouve peut-être le principal écueil. La mise en œuvre d'un programme de développement quel qu'il soit requiert un investissement dans tout un processus de réunions, de surveillance et de formation, qui ne cadre pas toujours avec le calendrier des organisations chargées de leur exécution et des gouvernements, et en fin de compte les priorités du développement. Pour respecter des objectifs fixés par des bureaucrates et quantifiables il a fallu le plus souvent renoncer à la participation active et revenir à une participation passive ou purement consultative.
30. Troisièmement, la participation active est source de conflit, dans la mesure où le sujet collectif «s'autonomise», a une opinion et prend des décisions qui ne sont pas toujours du goût de ceux qui détiennent l'autorité ou qui ont la responsabilité du processus de développement. Il s'agit d'un processus dans lequel il importe d'admettre que les connaissances et les solutions peuvent venir de secteurs qui ne sont pas au faîte du pouvoir et qui sont généralement catalogués comme ignorants ou dépourvus de connaissances techniques. Or, si les personnes sont celles qui sont impliquées dans le développement, c'est d'elles que viendront les solutions adaptées aux circonstances dans lesquelles il leur appartient d'agir.
31. Quatrièmement, la participation active restreint l'autonomie des secteurs qui détiennent l'autorité et qui prennent les décisions, qui doivent être consultées sur toutes les opérations et à tous les stades du projet.
32. Cinquièmement, il y a dans la participation active une exigence de contrôle externe et donc obligation pour l'autorité de rendre compte des résultats de chaque opération. La participation active est un processus de contrôle permanent.
33. Sixièmement, la participation active est le seul moyen de réduire la corruption, l'un des grands fléaux qui menace les programmes de développement, et qui les compromet souvent. Les études sur la pauvreté montrent que la corruption est une des menaces les plus importantes pour l'élimination de la misère. La participation active est un instrument de transparence nécessaire au bon déroulement des programmes.

IV. PARTICIPATION, OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LUTTE CONTRE L'EXTRÊME PAUVRETÉ

34. Les objectifs du Millénaire pour le développement, adoptés solennellement par la majorité des pays du monde, sont ambitieux eu égard à l'élimination de la pauvreté. Ce point est au cœur des objectifs que la communauté internationale s'est fixés afin d'édifier une société mondiale plus humaine.

35. Il ne semble pas possible de proposer une plate-forme propice à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement sans donner une forte impulsion à la participation des associations de la société civile, et en particulier des pauvres, des pays pauvres et des organisations non gouvernementales qui travaillent aux côtés des pauvres.

36. La tendance, de plus en plus répandue, qui consiste à considérer que la lutte contre l'extrême pauvreté est une affaire qui relève de la charité, de l'aide humanitaire et des plans d'urgence, creuse souvent un fossé entre les bénéficiaires de l'aide et les organismes qui la fournissent. Cette tendance est manifeste dans divers continents et régions et ne fait souvent qu'accroître la complexité du problème, aggraver la dépendance et perpétuer la pauvreté.

37. La communauté internationale devrait consacrer le «droit à la participation» comme étant une condition *sine qua non* des programmes axés sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. De la sorte, l'aide au développement et l'aide humanitaire devront être adaptées aux caractéristiques de chacun des groupes paupérisés, et faire de ces groupes des sujets actifs à même de prendre en main leur destin.

38. De surcroît, le défaut de participation au développement est une atteinte à la dignité de l'homme, à la dignité de la personne qui est de devenir sujet, et aboutit à l'enracinement de la misère et de la dépendance et à l'impossibilité d'accéder à d'autres conditions de vie.

39. Le Forum social de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a pour objet de favoriser le dialogue, à l'échelon international, entre les associations regroupant des pauvres, les organisations non gouvernementales qui travaillent aux côtés des pauvres, les institutions internationales et les gouvernants, afin d'ouvrir la voie à la participation des citoyens dans le domaine des droits économiques sociaux et culturels. D'où son importance en tant qu'expression de la volonté de favoriser la participation active et l'instauration de nouvelles relations dans le domaine du développement économique, social et culturel.
