

Reports/Studies
Rapports/Études



Fundação Cuidar o Futuro

Division of Cultural
Development

Division du
développement culturel

Unesco, Paris



PEUT-ON INSTITUTIONNALISER - ET QUELS EN SONT
LES METHODES ET LES MOYENS - LA PARTICIPATION
DES POPULATIONS AU DEVELOPPEMENT, EN TENANT
COMPTE DES DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOPOLITIQUES
ECONOMIQUES ET CULTURELS ?

Synthèse des débats de la réunion d'experts
(catégorie VI) organisée sur ce thème par
l'Unesco, Dakar, Sénégal, 10-14 décembre 1979
par

Roland COLIN
Directeur général
Institut international de
recherche et de formation
PARIS

Les vues exprimées dans le présent document, la sélection des faits
et l'interprétation qui en est donnée engagent la seule responsabilité
de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'Unesco



INTRODUCTION

Le problème de la participation, aussi ancien dans l'histoire sociale que celui de la démocratie, a pris un relief particulièrement saisissant dans les deux dernières décennies. L'histoire fonctionne souvent en "dents de scie". Dans la décennie des années 60, marquée notamment par l'émancipation politique quasi-généralisée du continent africain, la ferveur des décolonisations et des indépendances nouvellement acquises, met l'accent sur l'importance, dans la dynamique du développement, des mouvements populaires, des facteurs humains, et donc, aussi, de la participation: l'animation en Afrique, rejoint ainsi l'alphabétisation et la conscientisation en Amérique latine, et, d'une certaine façon, le développement communautaire et le mouvement des communes populaires en Asie. La géopolitique des institutions participantes prend forme et s'enrichit à travers une utopie mobilisatrice et novatrice. Mais à la fin des années 60, la nouvelle décennie s'ouvre sur des retours de pesanteur, la critique économique des expériences de mouvement conduit - la Chine exceptée, qui pousse encore plus loin, avec la révolution culturelle, le grand bouleversement social - à redonner force aux considérations des organisateurs et des gestionnaires. On met l'accent sur la nécessaire efficacité économique, sur la rationalité des programmes, la remise en ordre à l'heure de la productivité.

Cependant la décennie 70, secouée à mi-parcours par les soubresauts de la crise mondiale de l'énergie, laisse apparaître un bilan assez inquiétant des efforts entrepris. C'est le système mondial qui est ainsi mis en cause à travers l'affirmation avalisée par l'Organisation des Nations Unies, de la nécessité d'un Nouvel Ordre Economique International. On reconnaît que la plus grande partie de l'Humanité n'atteint pas le niveau de satisfaction élémentaire de ses besoins humains essentiels. Il faut, alors, reconsidérer les politiques et les stratégies de développement qui ne peuvent atteindre les objectifs fixés qu'à travers des clarifications et des révisions déchirantes. Le Nouvel Ordre International ne peut se réduire au changement d'un rapport de force par la création de nouveaux rapports de force.

L'Unesco, dans le cadre de la dix-neuvième session de sa Conférence générale met en valeur l'importance du concept de "développement endogène et centré sur l'homme", dans une perspective de coopération internationale recherchant la justice internationale. La nouvelle voie soumise à la réflexion internationale par le Directeur général de l'UNESCO à travers une étude intitulée "Le monde en devenir - Réflexions sur le Nouvel Ordre Economique International" s'inscrit totalement dans cette perspective : "Le rôle de l'UNESCO serait marginal si un nouvel ordre international pouvait être instauré par une transformation, même profonde, des seules relations économiques existant actuellement entre pays industrialisés et pays en développement. Cette transformation est impérative, mais insuffisante à elle seule pour modifier plus largement les facteurs politiques et socio-culturels en vue d'un développement intégré. Or c'est dans le cadre de ce projet global que s'inscrit le rôle de l'UNESCO, qui aura notamment pour tâche de contribuer à : promouvoir les bases scientifiques et technologiques devant permettre à chaque pays



de mieux utiliser ses ressources naturelles; élargir et orienter l'éducation afin de mettre la population de chaque pays en mesure de mieux prendre en main leur propre développement; développer les communications et les systèmes d'information; favoriser, par le développement des sciences sociales, une réflexion de chaque société sur elle-même pour l'aider à tirer le meilleur parti du changement sans perdre son identité propre" (1).

La problématique de participation, un temps occultée par les considérations se roulant utilitaristes, reprend alors tout son sens et trouve place avec un regain de force dans les préoccupations des instances internationales ayant vocation à appuyer le développement.

En ce qui concerne l'UNESCO, la Conférence générale, dans sa dix-neuvième session qui se tient à Nairobi, approuve le Plan à moyen terme 1977-1982 (document 19 C/4 approuvé), dont l'Objectif 3.2 est ainsi formulé : "Etudes des conditions socio-culturelles, des systèmes de valeurs, des motivations et des modalités de participation des populations pouvant favoriser des processus de développement endogènes et diversifiés, répondant aux réalités et aux besoins des différentes sociétés".

C'est dans ce cadre qu'a été approuvé le Programme comportant notamment, pour le Budget 1979-1980, la tenue d'une réunion d'experts sur les possibilités d'institutionnaliser la participation des populations au développement, en tenant compte des différents contextes socio-politiques, économiques et culturels.

Cette réunion, appartenant à la catégorie No. VI selon la classification statutaire de l'UNESCO, avait, à ce titre, à "présenter au Directeur général de l'UNESCO des suggestions et des avis sur les divers points de l'ordre du jour établis par lui".

Organisée par le Secrétariat, elle s'est tenue à Dakar, Sénégal du 10 au 14 décembre 1979, dans les locaux du Bureau régional pour l'éducation et le développement en Afrique (BREDA). Les quatorze experts qui ont effectivement répondu à cette invitation et participé aux travaux appartenaient aux pays suivants : Brésil, Canada, Chine, Cuba, Equateur, Etats Unis d'Amérique, France, Guyana, Inde, Iraq, Pérou, Sénégal, URSS, Yougoslavie. Comme il est de règle dans ce type de réunion, les experts ne représentaient pas leur pays, mais participaient à titre personnel. Des observateurs de certaines institutions des Nations Unies (BIT, UNRISD, FAO, OMS) étaient également présents ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales et des observateurs du Sénégal et de Côte d'Ivoire. Le Secrétariat de l'UNESCO comprenait des représentants de la Division de l'étude du développement et du BREDA.

La réunion a élu son bureau parmi les experts participants et a adopté sa méthode de travail pour traiter l'ordre du jour proposé par le Secrétariat de l'UNESCO au nom du Directeur général.

Un rapport général en a été fait, comprenant un certain nombre de recommandations à l'intention du Directeur général de l'UNESCO.

L'objet de la présente étude n'est pas de revenir sur les termes de ce rapport, mais de présenter une synthèse des travaux de la réunion et des principaux documents qui les accompagnaient, dans un traitement davantage thématique que chronologique, en faisant ressortir la contri-

(1) "Le monde en devenir - Réflexions sur le Nouvel Ordre Economique International", Paris, UNESCO, 1976, pp. 85-86.



bution ainsi apportée à la recherche en sciences sociales et à la réflexion sur la problématique de participation.

Avant d'entrer dans l'analyse thématique, il est nécessaire de faire référence au document de travail du Secrétariat qui avait vocation d'encadrer les travaux de la réunion.

Ce document situe la démarche par rapport aux options de l'UNESCO visant un développement endogène et centré sur l'homme qui met en évidence la nécessité de la participation, avec, en arrière-plan, les grandes orientations des politiques de développement: "interdépendance des différents problèmes et des différentes sociétés, aspect fécond de l'originalité et de la pluralité des cultures, scandale des inégalités et des disparités entre individus et entre nations". (1)

Il est ainsi recommandé de dépasser les visions conventionnelles de la conceptualisation et de la pratique du développement, en se référant aux nouveaux concepts et stratégies donnant une part importante à la participation des populations au développement :

- i) approche, analyse et planification du développement unifié, global, équilibré et intégré;
- ii) développement autonome et auto-confiant ("self-reliant development");
- iii) développement planétaire (Nouvel Ordre Economique International - participation des Etats à l'élaboration d'un nouveau cadre de relations, plus justes et plus humaines);
- iv) développement basé sur la "stratégie des besoins essentiels" (basic needs strategies);
- v) développement à partir de la base ("development from below");
- vi) développement endogène; ("development from within");
- vii) développement centré sur l'homme ("l'homme en tant que centre du développement") (2).

C'est à partir de là que l'on pourra poser la problématique de participation des populations (institutions, groupes sociaux, individus), qui "ne se réduit pas à l'exécution des plans et des projets de développement, mais doit intervenir dans toutes les étapes du processus de prise de décision, tant dans la conception, l'élaboration et l'exécution que dans la gestion, le contrôle, l'évaluation et la réorientation des programmes auxquels la population prend part. C'est donc une participation à part entière, de tous les individus, à toutes les étapes et aux fruits du développement:

(1) UNESCO, Paris - Document de travail du Secrétariat - SS-79/CONF.601/3, 23 novembre 1979, page 2.

(2) op.cit. page 3.



la participation devrait être considérée comme "input et output", conçue à la fois comme moyen et fin comme faisant partie des besoins humains essentiels. La "démocratie participative" est une méthode ou pédagogie pour apprendre aux hommes à participer dans les décisions collectives, en partageant les responsabilités".(1)

Le document introductif propose alors que soit engagée une réflexion et une discussion sur les problèmes posés par l'institutionnalisation de la participation des populations au développement, en tenant compte du fait que la participation implique une vision dynamique du système institutionnel.

A ce titre, il importe de peser les avantages et les inconvénients de l'institutionnalisation, en mesurant la contradiction essentielle à laquelle on se heurte: une institution prend forme à travers un appareil, et qui dit appareil dit bureaucratie. La bureaucratie n'incarne-t-elle pas l'antithèse de la participation? Mais sans organisation institutionnelle, comment assurer la cohérence, la permanence et l'efficacité productive?

Ces questions entraînent à réfléchir sur la participation et la décentralisation (qu'il importe de distinguer de la déconcentration, cette dernière n'impliquant pas dévolution de pouvoir à des instances démocratiquement désignées). Comment et jusqu'où décentraliser? Comment faire le partage entre ce qui doit, pour l'efficacité, rester centralisé et ce qui doit être décentralisé?

De telles démarches s'appliquent à des systèmes et à des structures tributaires de logiques et de valeurs historiques et culturelles différenciées. On doit, alors, face aux situations sociales où joue la participation, mesurer les points d'appui et les obstacles, les indications ou les contre-indications, par rapport à ce choix, impliqués par les systèmes socio-culturels dits "traditionnels" et les systèmes perçus comme porteurs de la "modernité". Ceci implique, toutefois que l'on s'interroge sur la pertinence de la distinction ainsi établie.

Poussant la recherche plus avant, le problème se pose de comprendre et maîtriser les processus par lesquels peut se mettre en oeuvre la participation, en distinguant les groupes-initiateurs, groupes-cibles aux différents niveaux de participation, et en mesurant les conflits d'intérêt, de région, de représentation. On doit examiner ainsi qui va créer les institutions de participation, en leur donnant leur orientation politique et sociale? Comment va s'organiser le jeu concerté ou conflictif entre les appareils d'Etat, les appareils de partis politiques, les mouvements populaires, autour de la dynamique de participation?

Le document du Secrétariat prend soin de distinguer trois niveaux qu'il juge significatifs: celui des organisations particulières (entreprises, micro-participation), celui du secteur industriel ou agricole (relations sectorielles ou intersectorielles entre les entreprises), celui de la société globale (macroparticipation). Il fait valoir que les modalités et l'intensité de la participation varie nécessairement d'un niveau à l'autre, tout en introduisant l'exigence que l'on recherche l'équilibre optimal de participation entre les différents niveaux, dans la visée du développement global.

(1) ibid page 5.



Ces dialectiques de participation ne peuvent être séparées du contexte international, compte tenu notamment du rôle du capital international dans le financement des projets de développement. On doit alors se poser le problème de savoir comment l'institutionnalisation de la participation peut être orientée de façon efficace dans le contexte de structures nationales qui sont dépendantes et subordonnées au contexte international.

C'est en tenant compte de l'ensemble de ces paramètres que l'on pourrait tenter de tracer des voies. Le document introductif reprend une problématique développée par David E. Apter à propos d'une réflexion sur l'une des pratiques de développement participatif: le développement communautaire, et qui distingue trois dimensions complémentaires:

- L'institutionnalisation qui commande de définir de nouvelles fonctions et de nouveaux rôles pour répondre à la perception de nouveaux besoins de développement, cette démarche permettant à la communauté sociale de se doter d'un cadre institutionnel et organisationnel cohérent et identifiable.

- La socialisation de ce cadre, c'est-à-dire, au sens où l'entend Apter, l'implication dans le fonctionnement institutionnel de groupes intermédiaires (groupements professionnels, mouvements de jeunes, de femmes, etc...), et de représentants des populations convenablement formés pour tenir les rôles prévus par les institutions.

- Enfin l'intériorisation, "facteur-clef du processus de participation", jouant sur la motivation des acteurs sociaux et leur donnant les valeurs et normes incorporées dans leurs nouveaux rôles, correspondant au projet social et fournissant ainsi l'énergie sociale nécessaire au fonctionnement du système.

C'est l'intégration de ces trois dynamiques complémentaires qui devrait permettre d'instituer un processus global de promotion participante, dans la ligne de l'innovation sociale. (1)

On pose alors la question suivante: "quels sont les problèmes et les obstacles rencontrés les méthodes et techniques utilisées et les résultats obtenus dans les expériences de socialisation de la participation?"

Enfin, le document du Secrétariat demande que soit définie une orientation pour les études et la recherche en sciences sociales leur permettant de contribuer utilement à la promotion, la mise en oeuvre et l'institutionnalisation de la participation, en indiquant tout particulièrement les domaines d'étude et de recherche prioritaires en vue de guider l'action.

Ce texte, dans son esprit et dans son économie générale ainsi exposés, a été accepté par les experts comme guide d'orientation des travaux de la réunion. Il a cependant été admis que l'on ne suivrait

(1) voir APTER (David E.) - The Politics of Community Development, International Seminar on the Comparative Study of Community Development, Séoul, 3-8 December 1973 - Final Report



pas un programme trop rigide risquant de tuer la spontanéité et la créativité des dialogues, voire des confrontations.

Le rapport final officiel s'est attaché précisément à rendre compte aussi fidèlement que possible de la dynamique diachronique des échanges. Comme nous l'avons annoncé, nous prendrons ici le parti complémentaire de l'approche thématique et synchronique, en explorant, à travers une analyse de contenu réduite à l'essentiel pour ne pas outrepasser les limites de la présente étude, les problèmes et les positions, voire les propositions énoncés tant à travers les débats que dans un certain nombre de documents, d'études ou de communications écrites élaborés en vue de la réunion. Une partie de ces contributions écrites n'a pu faute de temps, ou en l'absence de leur auteur, être directement évoquée dans les discussions, mais toutes concernent le sujet de la réunion, et l'intérêt est grand de pouvoir élargir ainsi la base de référence.

Pour reprendre de façon très synthétique et schématique la problématique de la réunion, nous pouvons énoncer les propositions suivantes qui ont, nous semble-t-il, constamment sous-tendu les échanges et les réflexions:

- La participation est un concept ambigu. Chacun y met ce qui lui plait. Néanmoins le concept recouvre une problématique à laquelle la recherche sur la dynamique sociale ne peut échapper. On distingue deux pôles différents et/ou complémentaires: participer pour changer ou pour maintenir l'équilibre social. Tout dépend des choix de société des acteurs sociaux et du décalage entre le contenu de leur projet et le contenu de leur situation sociale. Il faut donc repérer et analyser les projets sociaux en interférence (coexistence, coopération ou conflits) et les groupes sociaux qui en sont porteurs - promoteurs ou victimes. La dialectique traditionnelle et moderne est particulièrement importante dans ce contexte liée à l'action des forces du dedans et des forces du dehors.

- L'institutionnalisation est un concept également ambigu qui, par certains aspects peut apparaître comme antagonique à la participation (dans sa connotation dynamique), tout en étant indispensable à l'efficacité sociale et au développement. A la fois, donc, le lieu géométrique d'une dynamique sociale difficile à réaliser est la condition de toute possibilité de vie sociale.

Face à des problèmes si importants, si complexes, de si large portée, la réunion ne pouvait faire autrement que d'adopter une attitude d'extrême ouverture: ouverture aux options pluralistes, aux questions sans réponses complètes ou sans certitudes établies, avec comme fil de cohérence davantage le cheminement d'interrogations communément partagées que de réponses unanimement acceptées, et faisant droit, autant que possible, à toutes les illustrations, tous les témoignages tirés de l'expérience des participants.

L'analyse de contenu de ce corpus difficile à ordonner nous a conduit à retenir quatre niveaux significatifs principaux pour en faire ressortir l'essentiel:



- I/ Tracer le champ théorique et conceptuel
- II/ Elucider l'institutionnalisation de la participation comme stratégie sociale
- III/ Définir les éléments significatifs d'une pratique institutionnelle de la participation à travers l'échantillon des cas évoqués
- IV/ Recenser les Positions et Propositions entrant dans le champ de préoccupation et de compétence de l'UNESCO touchant les institutions et la participation.

La vision ainsi proposée n'engage, bien entendu, que celui qui l'énonce c'est-à-dire l'un des experts participant à la réunion et non le groupe des participants pas plus que l'UNESCO. L'auteur de la présente synthèse est donc parfaitement conscient des limites de son travail et n'entend en aucune façon lui donner l'allure de conclusion péremptoire, mais d'un point de vue parmi d'autres avec lesquels il attacherait le plus grand prix à pouvoir continuer le dialogue amorcé l'espace de quelques jours.

I/ Points de départ - Références - Théories et Concepts

La réunion des experts, dès ses premières séances, avait décidé de ne pas s'appesantir trop longuement sur la problématique des théories et des conceptualisations, sans, pour autant, négliger les clarifications indispensables sur les points essentiels. La réflexion théorique, au point de départ, se trouvait sollicitée par trois concepts-clés: développement, participation, institutions.⁵ On décidait de mettre l'accent sur le second, en faisant valoir que les débats autour de la notion de participation entraîneraient nécessairement des éclaircissements sur les deux autres termes.

Avant d'étudier le contenu et l'aboutissement de ces débats, nous présenterons seulement deux références introductives puisées dans les documents servant d'études préalables.

Dans le document élaboré par M. Cao Tri Huynh (UNESCO) intitulé "Le concept de développement endogène et centré sur l'homme" (1), on trouve un rappel des définitions du développement retenues par l'UNESCO, et mettant en évidence les liens du développement et de la participation. On relèvera particulièrement les explications suivantes, dans leur enchaînement logique: "Le développement centré sur l'homme signifie "un processus de promotion de l'homme par et pour lui-même". Cette conception tend à intégrer et à subordonner toute la complexité des multiples facteurs à une même finalité: l'épanouissement de l'être humain dans sa totalité. Le développement est ainsi un phénomène total qui intègre à la fois le

(1) HUYNH (Cao Tri) - Le concept de développement endogène et centré sur l'homme - UNESCO, Paris - SS-79/CONF.601/6, 3 décembre 1979



technologique, l'économique, le social, le politique et le culturel, bref le développement englobe tous les aspects de la vie d'une société La proclamation et l'application du principe que "l'homme est et doit être au centre du développement" signifient ensuite que le processus du développement doit être subordonné de part en part au souci d'améliorer le sort des individus, c'est-à-dire assurer une plus grande équité dans la répartition des avantages de la croissance ainsi que de ses efforts et de ses sacrifices Car, l'homme qui est le but du développement en est aussi l'artisan: la participation nécessaire de tous les groupes de la population au développement n'est possible que si tous les groupes sont intéressés par le développement; il ne peuvent l'être que s'ils profitent tous du progrès général". (1)

On rejoint alors l'exigence d'endogénéité: le document rappelle les positions exprimées par le Plan à moyen terme de l'UNESCO (1977-1982): "Le souci de l'homme total exige que les actions de développement soient orientées en fonction d'aspirations propres aux différents peuples. Même universelles en principe, comme celles qui s'incarnent dans les droits de l'homme, les valeurs sont pourtant ressenties et vécues de manière différente par chaque nation, voire par chaque groupe social. Un développement centré sur l'homme ne saurait être l'imposition d'un modèle anonyme: il doit être conçu comme un processus autonome et endogène par lequel une société choisit consciemment et librement le modèle de ce qu'elle entend devenir". (2)

On peut dire dans cette perspective que le Nouvel Ordre International ne pourra être que la prise en compte et l'extrapolation universelle du droit de chaque homme et de tous les hommes à trouver réponse à leurs besoins selon les voies qu'ils se sont choisies. Une étude antérieure à la réunion, dont l'un des participants est le co-auteur, le Professeur Vanek, analysait de façon plus poussée le processus de transition de "l'ancien ordre au nouvel ordre global, par une stratégie cohérente de survivance". (3)

Egalement dans un document préparatoire à la réunion nous avons tenté d'explicitier quelque peu l'ambiguïté du concept de développement, ou, tout au moins son ambivalence: "Dans le domaine qui nous intéresse, il faut distinguer deux acceptions différentes du terme selon qu'on le rattache à la fin ou aux moyens, au politique ou au scientifique (il s'agit, bien sûr, de sciences sociales). Pour le politique, le développement c'est le processus qui conduit un ensemble social déterminé (de petite, moyenne, ou grande dimension) de la situation effective où il se trouve vers la situation qu'il devrait atteindre pour réaliser un optimum de satisfaction de ses besoins. Dès qu'on évoque des besoins humains en termes d'optimum, on sort du champ de la science pour entrer

(1) op.cit. pp. 2-3.

(2) Plan à moyen terme de l'UNESCO (1977-1982) - 19 C/4, para. 308.

(3) VANEK (Jaroslav) and EMMERIJ (Louis) - "From the Old to a New Global Order - A Consistent Survival Strategy" - Division for the Study of Development, UNESCO, Paris - STY.3, SS-79/WS/38.



dans celui du projet social. Les stratégies du développement, en ce sens, ne peuvent pas se situer hors d'une perspective politique. Il faut entendre le concept de politique dans son sens le plus large, comme touchant l'ensemble des pouvoirs organisateurs de la société. On peut ainsi identifier le développement à la réalisation du projet politique que l'on exprime: d'orientation capitaliste ou socialiste, par exemple. L'une des questions fondamentales est alors de savoir qui définit l'optimum et exprime les besoins". (1)

Ces réflexions préalables font donc ainsi, de la participation le point central de la problématique, en cohérence avec les positions exprimées par la réunion d'experts.

1) La participation

Nous avons déjà évoqué l'ambiguïté du concept, sans pouvoir renoncer à sa nécessité. On comprendra ceci d'autant plus aisément qu'il est apparu à différents stades d'évolution historique dans des contextes socio-culturels profondément différents. L'analyse des débats de la réunion autant que des travaux préparatoires montre bien l'impossibilité de renoncer à une approche pluraliste. C'est de ce pluralisme que nous nous proposons de rendre compte, à travers quelques expressions significatives des problèmes du sens, parmi d'autres.

D'abord une tentative d'élucidation au niveau sémantique le plus élémentaire du concept :

"Participer peut signifier, passivement, "avoir part à", c'est-à-dire subir un processus dans lequel on est impliqué. Ainsi, on peut participer à des travaux forcés, par la contrainte, sans que soit mise en jeu la responsabilité du sujet.

Participer peut signifier, activement et positivement, "prendre part à", c'est-à-dire exercer sa part de responsabilité dans la réalisation d'un processus". (2)

Mais le terme, si l'on retient cette seconde ligne de signification, s'applique à des processus d'inégale profondeur et d'inégale portée.

Le Professeur Rudi Supek, de Yougoslavie, expose, dans la réunion, une visée de portée générale: "la participation, c'est la capacité d'un individu, d'avoir sa place dans les interactions sociales, en laissant apparaître une façon de se conduire comme un être qui se développe".

Le même participant de la réunion, avait mis en évidence, dans une étude introductive, un certain nombre de distinctions conduisant à proposer une typologie.

(1) COLIN (Roland) - L'institutionnalisation de la participation au développement - Division de l'étude du développement, UNESCO, Paris, août 1979 - PAR.4 - SS-79/CONF.601/5.

(2) Ibid page 17.



Dans un premier temps, Rudi Supek distingue les conceptions fondées sur la "démocratie participative" de celles fondées sur la "démocratie industrielle".

La première met l'accent sur la recherche centrale du maximum de participation. Elle est davantage mouvement qu'organisation, à l'inverse de la seconde. Supek oppose ainsi le "mouvement autogestionnaire" incarné par la démocratie participative qui se situe comme courant de tendance anti-institutionnelle, et la démocratie industrielle qui reste soucieuse de sa position constitutionnelle et aspirant à fonder une organisation sociale plus qu'un vécu.

"On peut dire que cette participation communautaire ne suppose pas un intérêt particulier ou égoïste dans une entreprise collective, mais une forme de vie en commun avec des intérêts multiples et l'identification individuelle avec la communauté des égaux". (1)

Cependant l'opposition entre les deux formes n'est ni définitive ni radicale: "Le concept de démocratie participative peut être le contenu ou l'âme de la forme et du cadre de la démocratie industrielle: c'est tout à la fois un style de vie, une méthode de travail, et une technique pour résoudre des conflits inter-humains. Il relève davantage de la pédagogie démocratique et communautaire que des institutions démocratiques ..."(2)

Dans cette voie, on peut alors poser une typologie qui montre les différents degrés de conjonction possibles entre les deux composantes rencontrées dans le champ de la participation, au sein de la société industrielle.

Fundação Cuidar o Futuro

A la lumière de l'expérience yougoslave, qui présente l'un des exemples les plus complets et les plus prolongés de politique de participation dans une société où l'industrialisation est déjà très significative, Rudi Supek en vient à une définition de l'autogestion comme appartenant aux formes les plus avancées de la participation:

"L'autogestion, comme principe général social n'est pas seulement une partie des droits de l'homme fondamentaux dans une Société libre, mais aussi la base constante de la démocratie socialiste. Comme telle, l'autogestion s'élargit du domaine de la production, des fabriques et des ateliers, aux organisations sociales territoriales, aux communes et communautés plus larges. Elle devient la base de la démocratie directe, l'abolition de l'aliénation politique fondée sur la division de la sphère politique, publique et de la sphère économique, privée, de la vie sociale!"(3)

(1) SUPEK (Rudi) - "Problèmes, méthodes et techniques relatives à l'institutionnalisation de la participation des populations au développement dans différents contextes socio-économiques, politiques et culturels, en particulier dans les pays à régime socialiste, comme la Yougoslavie et les pays en voie de développement" - Division de l'étude du développement, UNESCO, Paris, septembre 1979, PAR.5, SS-79/CONF.601/1, page 5.

(2) Ibid page 6.

(3) Ibid page 35.



L'organisation typologique proposée, dans cette analyse, se réfère à trois catégories de facteurs:

- a) les domaines de la décision, en distinguant les différentes dimensions du processus décisionnel: la sphère consultative, la sphère de gestion et la sphère d'exécution;
- b) les niveaux de la décision (brigade de travail, atelier, fabrique, entreprise, secteur industriel, économie entière);
- c) le rapport avec le système social global (capitalisme, secteurs nationalisés au sein d'un régime capitaliste, socialisme étatique, socialisme autogestionnaire).

Ceci conduit à l'établissement d'un tableau, selon Supek, de la Participation et de l'autogestion ouvrière. (1)

Sans établir une discussion critique du détail ainsi proposé, la réunion d'experts a largement débattu des principes organisateurs de cette problématique globale de participation.

Elle a mis l'accent sur la liaison avec les droits de l'homme. J.Vanek a ainsi beaucoup insisté sur le "droit à l'autogestion comme partie intégrante des droits de l'homme", en établissant la progression suivante: droit de l'homme au travail, et droit de l'homme qui travaille à l'autogestion de son travail.

Le débat a fait aussi ressortir l'importance de la dimension culturelle dans le processus et la problématique de participation. Les propositions faites dans ce débat par Rudi Supek s'exprimaient en ces termes: "On a commencé par une révolution agraire au terme de laquelle s'est posé le problème de la démocratie politique; ensuite, avec la révolution industrielle s'est posé le problème de l'autodétermination de l'homme en tant que producteur. On se plaçait, alors, tant dans la perspective d'un développement illimité. Nous entrons, maintenant, dans la troisième révolution, qui pose le problème du statut et du pouvoir de l'homme en tant que consommateur, dans un monde où les ressources sont limitées."

La suggestion est faite de compléter cette analyse par la référence à l'homme en tant que créateur de sa propre culture - cette révolution culturelle exigeant l'autodétermination de l'homme dans le domaine de l'éducation et de la culture. (2)

Mais la part très importante faite, dans cette analyse, à la "démocratie industrielle" ne paraît s'adapter qu'incomplètement et imparfaitement aux "situations de participation" rencontrées dans les pays en développement, du fait que les rapports de production passent

(1) Ibid pp. 38-39.

(2) Dans l'étude déjà citée de R. COLIN, il est rappelé la position de Lénine, malheureusement non suivie d'effet, dans son texte "De la coopération" paru dans la Pravda en 1923 affirmant la nécessité d'associer une politique coopérative généralisée à une révolution culturelle pour réaliser la démocratie socialiste (op.cit. page 25).



relativement peu par la structure d'entreprise, en dehors d'un secteur industriel inspiré la plupart du temps des schémas extérieurs et largement minoritaires dans l'économie et la société. Il faut alors corriger l'analyse précédente pour tenir compte des différences de situation.

Le document préparé par M. Carlos Franco, du Pérou, et qu'il a largement commenté dans les débats, montre bien la manière dont les mouvements historiques cheminent parfois à contre-sens les uns des autres:

"On considère traditionnellement les sociétés qui engagent le processus de la participation et de l'autogestion comme des sociétés ayant atteint la phase finale du développement industriel ou de stade post-industriel. Perçues comme des sociétés "d'abondance", elles présupposent nécessairement et a priori un haut degré de développement économique, la démocratie "politique", un réseau cohérent d'institutions, l'extension et l'accroissement des connaissances et des compétences, la maîtrise des technologies sophistiquées, la satisfaction des besoins essentiels, la liberté et l'égalité comme valeurs relevantes de leur vie culturelle. Pour toutes ces raisons, une organisation de ce type se comprend comme un processus politique qui émane de la "société civile" et trouve son aboutissement dans l'Etat, dont le sens directionnel est, par conséquent, de type ascendant. En même temps, les moyens politiques qui permettent sa réalisation sont définis comme démocratiques: pluralité et consensus, liberté et processus électifs ...

Si cela vaut pour les sociétés d'abondance, ceci n'est pas certainement le cas des nombreuses sociétés de manque dont fait partie, bien sûr, la société péruvienne ... Pour le dire sans équivoque et en un mot, il nous semble que le processus d'organisation qui mène à la participation dans de telles sociétés, trouve son origine dans la prise de pouvoir par des moyens non démocratiques et avec un sens directionnel descendant ..."(1)

On évoque alors la nécessité de passer par des dynamiques institutionnelles différentes de celles qui correspondent au modèle des sociétés développées. Ceci conduit à faire le point des références théoriques sur les Institutions.

2) Les Institutions

Nous avons, pour notre part, proposé une définition du concept d'institution en le présentant comme les règles établissant la norme et la permanence en relation avec les rapports sociaux. En ce sens, la participation peut être perçue comme l'une des modalités possibles de fonctionnement des institutions. Mais il paraît nécessaire de mettre en évidence l'ambivalence du concept d'institution qui ne s'accorde pas de plein droit avec le concept de participation. La distinction faite par les théoriciens de l'analyse institutionnelle (Lourau, Lapassade, et aussi Castoriadis), entre "l'instituant" et "l'institué" semble particulièrement utile et opératoire. Nous avons proposé à la réunion de reprendre l'analyse explicitée par Pierre Rosanvallon, à la suite des "institutionnalistes":

(1) FRANCO (Carlos) - Cinq problèmes fondamentaux du processus d'institutionnalisation de la participation au Pérou - Communication à la réunion d'experts de Dakar - UNESCO - SS-79/CONF.601.7, 15 octobre 1979, page



"toute institution est le compromis maladroit et plus ou moins stable qu'un système édifié pour résoudre ses conflits essentiels et organiser son fonctionnement: l'institution, c'est à la fois de l'institué (de l'ordre établi, des normes reconnues) et de l'instituant (de la contestation, du neuf en train de germer). Si, dans une société donnée, une institution c'est d'abord de l'institué, c'est aussi un compromis constant avec l'instituant.

Si l'institué de l'institution-entreprise c'est de produire du profit, l'instituant, que représente la capacité de contestation des travailleurs, est sans cesse actif: on ne peut définir l'entreprise capitaliste sans tenir compte du jeu conflictuel entre ces deux pôles - l'institué étant dominant".(1)

On peut faire un rapprochement entre les deux concepts proposés par Rudi Supek: la démocratie participative, incarnant le mouvement, liée donc à l'instituant, et la démocratie industrielle incarnant l'organisation et la permanence, liée donc à l'institué.

Cette vision des choses peut s'appliquer largement au delà de la société industrielle. Carlos Franco nous a rappelé que la dynamique fondatrice des institutions de participation pouvait venir du sommet et pas seulement de la base, comme "pouvoir instituant". Mais il est clair que, dans toute situation et dans toute problématique de participation, s'il n'existe pas de "rencontre historique" entre le sommet et le mouvement qui en provient et la base et le mouvement qui en émane, les chances d'une politique de participation sont minces. Nous retrouverons plus largement ce problème en évoquant les réflexions sur la stratégie.

L'analyse du Docteur S.S. Mushi, de Tanzanie, dans son document préparatoire à la réunion, met également bien l'accent sur le rapport "idéologie de la participation" et "institutions de participation", avec leurs compléments opérationnels. Faute de prendre en compte la totalité du processus, la récupération par le système d'Etat est un risque majeur.

On pourrait dire, alors, que l'institué asservit et anéantit l'instituant:

"... En matière de participation populaire, les échecs sont plus fréquents que les réussites. Ils sont dus souvent à l'absence d'un effort sérieux et soutenu de la part des pouvoirs publics eux-mêmes, la participation ayant été envisagée uniquement comme un moyen sans danger de légitimer les politiques et les directives des autorités centrales, ou une manière d'exiger des masses un certain travail et d'autres contributions sous forme d'activité d'auto-assistance. La participation n'est alors que symbolique et mise au service d'objectifs étroitement politiques et économiques. Dans d'autres cas, les autorités sincèrement convaincues ont créé à divers niveaux des institutions destinées à favoriser la participation populaire, mais sans qu'aient été parfaitement saisies toutes les conditions à remplir pour que cette participation soit permanente.

Ce que nous affirmons ici, c'est qu'il y a au moins quatre grandes conditions à remplir en vue d'assurer la participation populaire et que toute tentative visant à l'institutionnaliser doit les prendre pleinement en considération. Il faut en effet qu'il existe: (a) une idéologie de la participation (dimension normative); (b) des institutions adéquates (dimension organisationnelle); (c) une information suffisante; (d) des moyens matériels

(1) ROSANVALLON (P.) - L'âge de l'autogestion, Paris, Ed. du Seuil, 1976 page 92.



et techniques appropriés - et que toutes ces ressources soient mises à la disposition des masses autant que des responsables".(1)

Malgré l'absence de M. Mushi, qui n'a pu participer effectivement à la réunion de Dakar, les éléments de réflexion qu'il a proposés ont été largement pris en compte dans les travaux des experts.

Ces préambules conceptuels et théoriques touchant le développement, la participation, les institutions ne pouvaient être évoqués sans que soit mise en jeu la problématique stratégique profondément liée au choix de sens.

II/ L'institutionnalisation de la participation comme stratégie sociale

La stratégie sociale conduit à définir les cheminements les meilleurs pour atteindre les objectifs du projet social perçu dans sa dimension d'ensemble.

Le débat de la réunion de Dakar s'est rapidement engagé dans l'appréciation des conditions de viabilité de ces itinéraires stratégiques vaut d'explorer de façon plus précise les styles de politique qu'ils permettent de mettre en oeuvre.

1) Conditions de la viabilité stratégique

La discussion a mis en lumière le décalage des positions s'orientant prioritairement vers ce qu'un participant appelait "l'optimalité", par rapport aux positions privilégiant "l'efficacité".

a) La stratégie de l'efficacité, développée notamment par le Professeur Westley, du Canada, repose sur les considérations suivantes, selon le plaidoyer de ce dernier:

La participation pose nécessairement le problème de l'efficacité. Quand on s'engage dans une politique de participation sans répondre par là même aux besoins des groupes sociaux concernés, on aboutit à un blocage. La stratégie doit donc se placer au service des besoins humains et de façon efficace.

Il en résulte que la participation ne peut être généralisée en fonction de considérations abstraites.

Il faut alors tirer les conséquences de ces positions. M. Westley en voit principalement trois:

- L'efficacité doit être recherchée en vue de la tâche proposée: elle commande une adaptation aux objectifs pour permettre aux gens de les atteindre;

- La forme choisie doit rendre possible de puiser dans l'énergie des participants eux-mêmes, d'une forme ou d'une autre, pour répondre à leurs besoins;

(1) MUSHI (S.S.) - L'institutionnalisation de la participation populaire: L'expérience tanzanienne - Réunion d'experts, Dakar, UNESCO, SS-79/CONF.601.8
15 octobre 1979, page 2.



Participation et autogestion ouvrière.

Domaine	Pouvoir consultatif	Pouvoir gestion- naire	Pouvoir exécutif
Participation consultative ou pseudo- participation	paritaire	patronal	patronal
Participation conflictuelle ou fonction- nelle.	paritaire	patronal	paritaire
Co-gestion (Mitbestimmung) forme autori- taire	paritaire	paritaire	patronal (1)
Co-gestion (Mitbestimmung) forme démo- cratisée	paritaire	paritaire	paritaire (2)
Participation combinée avec l'autogestion forme autori- taire	paritaire ou patronal	patronal	ouvrier (3)
Participation combinée avec l'autogestion forme démocra- tisée.	paritaire	paritaire	ouvrier (4)
Autogestion ouvrière ina- chevée, limitée	ouvrier	paritaire (Etat et ouvrier)	ouvrier (5)
Autogestion ouvrière ache- vée, illimitée	ouvrier	ouvrier	ouvrier (6)

Fundação Cuidar o Futuro



Notes concernant le schéma précédent.

- (1) - Le Mitbestimmung allemand est régulièrement très autoritaire dans l'organisation de l'entreprise; bien que la parité du pouvoir soit établie au sommet, dans le domaine de la gestion de l'entreprise, elle ne l'est pas du tout plus bas, dans la réalisation des tâches productives. C'est le reste des rapports paternalistes dans la production.
- (2) - La forme démocratique du Mitbestimmung signifie qu'on introduit également le pouvoir paritaire à plus bas niveau. De plus, dans les ateliers, certaines formes de l'autogestion peuvent exister, surtout dans les entreprises nationalisées.
- (3) - La tendance à la décentralisation des entreprises et à une plus grande autonomie des équipes de production ou des unités, conduit à une forme de l'autogestion dans le cadre de la production capitaliste mais il est nécessaire de distinguer à quel niveau elle est réalisée et dans le cadre de quelle organisation générale de l'entreprise.
- (4) - La démocratisation des entreprises, surtout de celles qui sont nationalisées, suivra également la tendance d'une autonomie de plus en plus grande, qu'on donnera aux ouvriers ou aux unités de production sur les niveaux les plus bas, ainsi qu'à l'établissement des rapports paritaires (avec la domination des employeurs) au niveau de la gestion de l'entreprise.
- (5) - Il faut considérer comme forme sous-développée ou inachevée de l'autogestion ouvrière, la forme où l'autogestion est introduite dans l'organisation étatiste de l'économie. C'est pourquoi elle s'expose à une série de limitations dans la réalisation des décisions autonomes. Cette forme apparaîtra dans le cadre du socialisme étatiste dans la phase de sa démocratisation.
- (6) - La forme achevée de l'autogestion ouvrière est celle liée au droit constitutionnel de tout citoyen à l'autogestion, donc dans le cadre du socialisme autogestif.



- L'institutionnalisation de la participation doit obéir aux lois de toute institution sociale pour régir la coordination de ses activités, rechercher la solution de ses conflits, assurer la formation de ses membres.

Autrement dit, la stratégie d'institutionnalisation doit être efficace et non pas normative de façon abstraite, et elle doit donc être réaliste et opérationnelle.

b) En partant d'un angle de vue quelque peu différent, le Professeur Vanek, des Etats Unies, développe les fondements d'une stratégie de la participation recherchant l'optimalité.

Pour lui, la recherche prépondérante de l'efficacité risque de faire perdre de vue la dimension historique. L'efficacité peut conduire à l'ambiguïté, dans la mesure où elle peut ranger dans la catégorie de la participation la part que prennent les actionnaires au sein du mécanisme capitaliste du pouvoir dans l'entreprise, par exemple.

Il préconise donc la recherche prioritaire des formules de participation populaire au développement impliquant la "participation totale et l'autogestion sur le lieu du travail". Pour lui, l'optimalité concerne les objectifs qu'un être humain recherche dans sa vie sociale pour accéder à une condition démocratique dans un système égalitaire, à travers un cadre souple où se prennent des décisions décentralisées résultant d'une véritable dévolution de pouvoir, au sein du milieu biologique où cet être humain vit et travaille.

M. Vanek évoque ainsi, dans sa communication élaborée en vue de la réunion, "les caractéristiques des entreprises et des économies autogestionnaires qui définissent les limites de l'optimalité". Dans cette vision des choses, c'est à travers l'optimalité que l'on atteindra l'efficacité et les conditions en sont exprimées en douze points.

Ces conditions mettent en valeur l'importance de laisser intégralement, dans une entreprise donnée, l'ensemble du contrôle, de la gestion et du revenu (net de charges et d'impôts), entre les mains de ceux qui y travaillent, quel que soit leur nombre. Les recours au capital extérieur - capital financier ou capital foncier - même s'ils doivent normalement donner lieu à une juste rémunération, ne doivent s'assortir d'aucun contrôle. Les revenus hors du salariat normal ne doivent pas être redistribués pour consommation individuelle mais doivent permettre de résoudre le problème fondamental de l'accumulation qui se pose dans les pays en développement.

Les organismes de tutelle ou de soutien (au niveau national ou décentralisé) du secteur autogéré doivent jouer un rôle d'orchestration des décisions de planification au sens large du terme et permettant d'aboutir, progressivement, à l'égalité de revenu par tête (à niveau de qualification égal), entre les différents secteurs industriels.

J. Vanek poursuit: "Dans leur forme optimale, le secteur ou l'économie autogérés sont fondés sur les mécanismes du marché; en ce sens, toutes les entreprises agissent au mieux des intérêts de leur collectif de



travail et de toutes les autres personnes qui leur sont rattachées tout en utilisant comme indicateurs objectifs pour leurs décisions, les prix sur le marché de l'ensemble des facteurs et des produits".(1)

Enfin les conditions comprennent la mise en oeuvre d'un effort d'éducation "axé à la fois sur les principes philosophiques et économiques fondamentaux de l'auto-détermination et sur les particularités de l'auto-gestion". La lutte à mener doit se placer sur le terrain des principes idéologiques et philosophiques définissant les droits fondamentaux du travailleur dont le droit à l'auto-détermination économique et à l'auto-gestion fait partie.

Ce débat fondamental entre l'efficacité et l'optimalité renvoie à la réflexion stratégique sur l'extension et le style de la politique de participation.

2) L'extension et le style des stratégies de participation

Options maximalistes ou minimalistes? Réforme ou révolution?
Participation conflictive ou intégratrice?

Les échanges, lors de la réunion d'experts ont été souvent vifs et généralement approfondis sur le problème des grandes options stratégiques et de leurs fondements. Il ne peut être question, dans l'esprit même de la réunion dont nous recensons les travaux, de présenter une véritable synthèse de ces échanges, mais plutôt de faire l'inventaire des positions et propositions paraissant particulièrement significatives. Il faut dire que, dans bien des cas, des positions au premier abord très tranchées et paraissant contradictoires laissent apparaître, à la réflexion, certains points de rencontre, voire de complémentarité.

a) Les choix entre tradition et modernité

Les voies de l'institutionnalisation de la participation impliquent-elles une rupture avec les modèles et systèmes traditionnels, ou bien peut-on puiser dans ces modèles et systèmes des références utiles, ou même nécessaires pour fonder des structures participatives?

Là encore il est impossible de donner des réponses de portée universelle. Il est, par contre, intéressant de comparer les analyses et les expériences. On peut puiser dans les documents et les discussions quelques jalons significatifs.

i) M. V. Katsman, de l'Union soviétique, s'appuie essentiellement sur l'étude de l'expérience de création des structures par les Républiques soviétiques d'Asie centrale et du Kazakhstan.(2) Il montre la stratégie

(1) VANEK (J.) L'institutionnalisation de la participation populaire au développement: problèmes et solutions en tenant compte des contextes socio-économiques, politiques et technologiques - Communication établie en vue de la réunion d'experts de Dakar, UNESCO - SS-79/CONF.601/13, 26 novembre 1979, page 10.

(2) KATSMAN (Vladimir I.) - Participation des populations rurales des Républiques soviétiques d'Asie centrale et du Kazakhstan au développement local - Document préparatoire - Réunion d'experts de Dakar, UNESCO - SS-79/CONF.601/RÉF.2, 18 septembre 1979



de mise en place des nouvelles institutions à partir d'un double mouvement: d'une part détruire l'emprise des colons russes venus par l'expansion de l'ancien régime dominer les populations locales ("dékoulakisation") et d'autre part rechercher, dans les formes traditionnelles les bases minimales de solidarité permettant de créer des "comités d'entraide", formules transitoires permettant d'aller ensuite vers les modèles de structures collectives de production (notamment kholkoz et industrie lourde) correspondant aux options du socialisme soviétique. Les vestiges des structures traditionnelles, même lorsqu'ils offrent parfois des points de départ utiles à la transformation révolutionnaire des rapports sociaux sont appelés à disparaître devant l'avancée du socialisme scientifique.

M. Katsman note ainsi: "L'effort de réorganisation de tous les aspects de la vie, mené sous la direction du Parti communiste, a commencé immédiatement après la révolution, mais il a pris une ampleur particulière après la fin victorieuse de la guerre civile et l'écrasement de l'intervention impérialiste. Cet effort s'est toutefois exercé avec une grande souplesse et avec toute la circonspection voulue à l'égard des coutumes et des traditions locales, et par phases successives. Une grande attention a été accordée au travail de propagande explicative et à l'inclusion progressive de la population dans le processus de la réorganisation sociale. Le Parti communiste s'est constamment efforcé de s'appuyer sur les masses populaires, de s'instruire auprès des masses, de les consulter et de retenir de l'expérience populaire ce qu'elle avait de meilleur, de progressiste, d'éternel." (1) "Il convient de noter que c'est la politique du pouvoir soviétique qui a contribué à faire comprendre aux masses paysannes que la collectivisation serait la meilleure façon de résoudre leurs contradictions sociales, car cette politique s'est toujours efforcée de créer dans les campagnes une structure socio-économique et des rapports de production correspondant mieux aux idéaux de la révolution socialiste".(2)

ii) Dans les débats de la réunion de Dakar, en nous appuyant essentiellement sur des exemples africains, nous avons plaidé pour que l'on prenne en considération, chaque fois que les situations sociales en laissent apparaître la possibilité, les mécanismes de participation observés dans les sociétés traditionnelles afin d'examiner les chances offertes d'en faire les points d'appui du développement.

En effet, disions-nous, nombre de sociétés traditionnelles montrent des formes de participation très riches, très puissantes, mais dont la logique ne parvient pas à s'articuler aux projets de modernisation élaborés le plus souvent à partir de schémas ou d'intervention extérieurs. A une participation endogène sans modernisation s'oppose la plupart du temps une modernisation exogène sans participation.

Il y a pourtant un intérêt extrême à étudier et à comprendre les bases, les logiques, les méthodes, les contenus de ces systèmes de participation extérieurs aux champs de la modernité procédant de logiques étrangères.

(1) Ibid page 4.

(2) Ibid page 5.



L'UNESCO pourrait appuyer, en ce sens, l'étude systématique de ces processus de participation qui constituent une partie fondamentale du patrimoine culturel de l'humanité avant qu'ils ne disparaissent sous le coup des agressions extérieures. Ceci est d'autant plus indiqué que certaines expériences ont montré qu'il était possible - c'est le cas des villages Ujamaa en Tanzanie, des groupements pré-coopératifs du Naam en Haute Volta, des Centres d'Education populaire intégrée (CEPI) de Guinée-Bissau(1) - de réinvestir ces logiques communautaires traditionnelles dans des processus de développement économiquement et socialement efficaces, en les ouvrant à une réelle participation culturellement intégrée.

Ceci concerne d'autant plus le champ d'intérêt de l'UNESCO que, dans de nombreux cas, on observe que la stratégie de participation dans ces systèmes est profondément liée à une démarche éducative permanente et généralisée. Ainsi l'institution du Porro chez les Sénoufo du Nord de la Côte d'Ivoire et du Sud du Mali. Cette institution initiatique et éducative est destinée à donner à tous les membres du groupe villageois, lorsqu'ils atteignent une certaine classe d'âge (d'ordinaire entre 16 et 23 ans - le temps majeur de l'initiation durant 7 ans), toutes les capacités d'une pleine participation sociale (à la fois idéologique, culturelle, politique, économique, technologique). Une institution de classe d'âge comparable chez les Bambara et Malinké du Mali a servi de support à des Associations de développement, et c'est le fondement essentiel des Naam de Haute Volta.

Les formes non-occidentales de la participation sont également intéressantes en ce sens qu'elles laissent apparaître des mécanismes inédits par rapport aux formes que l'on rencontre couramment dans la société industrielle. En particulier, elles s'appuient souvent sur l'institutionnalisation de pouvoirs assortis de contre-pouvoirs, dont le jeu exclut le nivellement par l'écrasement majoritaire des différences. D'utiles leçons pourraient en être tirées pour rechercher des mécanismes de participation ne dénuisant pas l'identité et la responsabilité dans la voie de la massification. Ces logiques ne sont pas mortes, mêmes lorsqu'elles sont violemment agressées par des entreprises de modernisation exogènes. C'est elles, par exemple, qui font opérer des ponctions compensatoires par ce que l'on appelle, de l'extérieur, le parasitisme familial sur les salaires exorbitants par rapport au revenu du paysan moyen, des membres des classes au pouvoir dans certains pays africains. On est, là, en présence d'un contre-pouvoir sociologique, non formel, tendant à rétablir - de façon très relative, certes - une égalisation des revenus. Ce qui est important à retenir, plus que sa portée pratique, c'est la structure du processus qui marque la persistance d'un certain contrôle social communautaire sur la situation et les pratiques de membres du groupe ayant opéré une transgression dans un autre univers économique et politique sans couper complètement leurs racines.

On peut pousser la réflexion sur le sens des stratégies qui recherchent l'enracinement, préservant l'identité culturelle. Les expériences auxquelles nous avons été mêlé dans un certain nombre de pays africains montrent que la participation, si on la prend dans le sens d'un engagement

(1) Nous avons analysé ces expériences dans une étude préalable à la réunion: COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de la participation au développement - Analyse comparative et problématique, à partir de l'étude de quelques dossiers significatifs - UNESCO, Division de l'étude du développement-PAR.3, octobre 1978.



actif, conscient, responsable, donc comme processus réel d'exercice partagé du pouvoir, ne peut venir fondamentalement de l'extérieur. Participer c'est donner du sens au mouvement social. Les acteurs sociaux doivent pouvoir agir à partir du sens qu'ils donnent à leur présence dans le système social. Ce sens ils le trouvent d'abord dans leur propre système de valeurs. Si le développement exige une modification de ce système de valeurs, il faut que ces transformations soient voulues, assumées, de l'intérieur, par les hommes et les femmes concernés. Le rôle de l'éducation, entre tradition et modernité, est d'apporter à chacun les éléments permettant d'apprécier ce qu'il est souhaitable de maintenir, de modifier ou d'éliminer. Si c'est le projet extérieur qui juge, la participation devient impossible, on tue la responsabilité et la créativité. La société industrielle a probablement des leçons à puiser dans ce champ d'expérience, dans la mesure où elle engendre aussi, pour elle-même, en son sein, des modèles étrangers aux hommes et aux femmes qui l'habitent.

iii) Le Professeur Rios, du Brésil, apporte une réflexion et une expérience latino-américaine allant dans un sens comparable.

Il souligne l'importance de la culture. Il est nécessaire de prendre une démarche culturelle pour bâtir une stratégie de participation. Dans l'hypothèse inverse, les petites communautés, les petits groupes courent le risque d'être massifiés. Ils constituent pourtant les seules défenses pour les individus dans les sociétés en voie de modernisation rapide. Or on confond souvent massification et modernisation.

M. Rios a étudié la criminalité au Brésil et dans d'autres pays. On constate une certaine recrudescence du crime apportée dans les villes à partir des zones rurales, par les migrants, les femmes, les adolescents: les individus ou les groupes sur lesquels ne s'exerce pas de réel contrôle social. Là où manque une idéologie sociale, le crime marque une sorte de recherche déformée, inversée, de participation: une participation agressive, chez ce nouveau type de criminels, on remarque que la question essentielle, dans leur geste, la plupart du temps n'est pas la misère, mais le manque d'identification. On n'a aucune existence sociale possible à moins de prendre les armes contre la société. C'est l'envers d'une participation sociale normale.

Face à ces situations, la stratégie de nombre de gouvernements consiste à rechercher la solution de ces problèmes à travers des modes d'intégration sociale s'adressant à des individus isolés et dispersés, sans leur reconnaître de vocation communautaire, et en leur proposant des schémas extérieurs à eux-mêmes.

En Amérique latine, dans les expériences de modernisation urbaine, on a créé de grands ensembles. Les favellas et autres bidonvilles sont considérés comme un mal naturel, et on les transforme alors en des complexes d'habitat modernisés, atomisés en appartements. Succède ainsi aux favellas fortement communautaires et socialisées, l'urbanisation individualisante comme forme de massification sociale, débouchant sur l'oppression. Les minorités au pouvoir trouvent ainsi leur compte dans la construction de ces complexes.

A partir de cette analyse, M. Rios propose de distinguer une stratégie de participation mécaniste et une stratégie de participation organique.

La stratégie mécaniste est celle que l'on observe à travers des solutions paternalistes ou philanthropiques, apportant des schémas de vie collective conçus de l'extérieur, à travers de grands programmes sociaux où



l'on ne trouve pas le moyen de donner un rôle signifiant aux bénéficiaires-cibles de ces programmes. Il faut préciser que l'attribution de rôles déterminés ne suffit pas à satisfaire leurs besoins essentiels, si on ne conçoit pas ces rôles à l'intérieur des cadres traditionnels de vie qui seuls ont un sens pour les intéressés.

Au Brésil, il existe un schéma de solidarité traditionnelle dans le monde rural. Certains planificateurs ont pris ce schéma comme base. Les gens ont répondu à ce schéma et non à des critères rationnels tirés de l'étude du marché. Avec cette stratégie, il a été possible de réaliser nombre d'améliorations.

Il faut recommander que, chaque fois que la possibilité en est offerte, les formes traditionnelles de comportement puissent être mises en relation, comme liens naturels, avec les programmes de modernisation: Les communautés de base traditionnelles constituent le meilleur rempart contre la massification. Cette constatation s'applique non seulement aux actions touchant la modernisation de l'habitat, mais à toutes les actions de développement.

En Amérique latine les réformes agraires sont souvent inefficaces parce qu'on ne tient pas compte des structures de base réelles. Si l'on veut implanter une coopérative, cela ne peut être n'importe laquelle. En effet, au début, les gens ne savent pas ce que c'est. Il faut commencer à travailler avec les associations de base existantes. Il faut commencer par laisser s'exprimer les buts que les gens se donnent et non pas prétendre leur imposer des motivations extérieures. C'est à partir de là qu'on peut s'affronter aux problèmes des masses. Sinon, on établit un modèle formel, inefficace.

Certes, on a toujours besoin d'un programme national, mais on constate qu'à un certain niveau, tout devient inefficace si les choses viennent d'en haut. Il faut inciter et non pas manipuler. On doit distinguer la manipulation où les gens sont traités comme des chiffres ou des objets et l'incitation où l'on respecte les structures sociales qu'ils se sont données.

iv) Certaines interventions, posent, par rapport au recours à des systèmes de valeurs culturelles traditionnelles, des questions que la réflexion ne peut réaliser ou éluder.

Madame Barnouti, de l'Iraq, Professeur à Bagdad, déclare la substance: "Je viens d'une société traditionnelle où la participation n'existe pas. Comment peut-on faire autrement, dans ce cas, que d'importer un modèle de participation. Il vaut mieux importer un modèle que de n'avoir pas du tout de modèle de développement et de participation".

Madame Kelkar, de l'Inde, Professeur à Bombay, développe une argumentation qui va dans le même sens. Il existe des situations où le développement technologique ne peut pas être compatible avec le maintien de certaines valeurs culturelles. Si l'on n'assume pas le changement de ces valeurs, la modernisation est impossible. Par exemple, en Inde, en application de ces valeurs traditionnelles, 20% de la population sont constitués de parias, intouchables. De plus, les femmes sont cantonnées au



foyer et exclues des responsabilités politiques, économiques et sociales, en vertu des mêmes valeurs. Si l'on adopte l'attitude selon laquelle tous les choix de développement doivent être compatibles avec les valeurs pré-existantes, comment les en sortir?

Les différences entre les points de vue exprimés ne sont pas totalement irréductibles. Il semble que personne ne recommande le maintien des formes sociales traditionnelles dans ce qu'elles ont d'incompatible avec la participation au développement. Il faut tenir compte de la diversité des situations et des cultures. Dans certains cas, le négatif, dans les situations de départ, est très fort. Dans d'autres cas, la tradition montre des valeurs très positives pour le développement de la solidarité, qui peuvent être réinvesties dans des formes nouvelles. Pour notre part, il nous paraît que l'essentiel réside dans la démarche permettant aux individus et aux groupes de base d'analyser leurs situations et leurs besoins et de rechercher, à travers l'élaboration de leur propre projet social les voies et moyens de le réaliser, en leur reconnaissant le droit de puiser, à cette fin, dans leurs valeurs traditionnelles ou de les modifier.(1)

b) Les choix entre stratégie généralisée et stratégies prioritaires s'adressant aux exclus et aux défavorisés

Ce thème de réflexion stratégique appelle le même recours aux nuances. M. Abad, de l'Equateur, dans les débats de la réunion a tout spécialement mis l'accent sur l'impossibilité, dans la situation mondiale actuelle, de procéder à une interprétation globale normative. En prenant l'exemple de l'Amérique latine, dit-il, pour le moment, à l'exception de Cuba, on ne voit pas les choses avancer dans une autre voie que celle du capitalisme dépendant, qui est la réalité présente, et qui traverse une crise très importante. L'un des effets de cette crise est l'accentuation de la transnationalisation des économies latino-américaines, se juxtaposant à un modèle plus ancien d'industrialisation nationale par import-substitution. Cette situation conduit à des effets sociaux de marginalisation toujours plus grands, tant dans les zones urbaines que rurales - en soulignant l'acuité particulière du problème urbain.

Ainsi, il faut comprendre qu'une façon de voir les choses est de travailler à mettre en place des formes d'action viables pour que les masses marginalisées puissent, par des politiques publiques institutionnalisées, s'impliquer dans le secteur moderne de production-commercialisation. Elles constituent les populations-cibles sur lesquelles on peut se pencher, ceci mettant en évidence la nécessité de travailler dans le secteur informel.

La réunion a mené une réflexion commune, notamment sur la suggestion de M. Pearse, observateur de l'UNRISD, sur les catégories de personnes, à l'intérieur du système social, qui apparaissent comme tenues

(1) Nous avons présenté une série de dossiers significatifs dans ce sens dans notre étude déjà citée: COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de la participation au développement, PAR.3, UNESCO, octobre 1978.



le plus à l'écart de la participation au système de pouvoir, et par là même aux bénéficiaires d'une politique de développement. Il en est ressorti l'esquisse d'une typologie, s'appliquant préférentiellement mais non pas exclusivement aux pays du Tiers-Monde, et qui laisse apparaître une forte hétérogénéité culturelle liée à une gamme très diversifiée d'inégalités économiques.

On a pu ainsi identifier cinq catégories, que l'on trouve souvent en conjonction dans de nombreuses situations sociales.

i) Les groupes, à l'intérieur des sociétés, fondés sur des différences ethniques, dont une partie constitue très souvent des minorités exclues du statut social commun, formellement ou informellement. Le débat a montré que les raisons et les statuts d'exclusion pouvaient passer par des discours et des pratiques très diversifiés. Certains groupes ou sous-groupes ethniques peuvent avoir une situation de véritables parias. Dans d'autres cas, à travers un statut de droit commun formellement partagé, les politiques tendant à priver des minorités de leur langue, de leur culture, donc de leur identité, aboutit, en fait, à restreindre considérablement leur possibilité de participation sociale, et là où il y a inégalité de participation, il y a inévitablement domination exercée par les groupes ayant le plus grand accès au pouvoir sur les groupes ayant le moins grand accès au pouvoir. Mais si l'on veut prendre en compte la différence ethnique et culturelle, alors les conséquences sont grandes sur la structure des institutions qui doivent pouvoir se différencier: c'est ainsi que s'ouvre la perspective de la décentralisation et de la fédéralisation, dont l'expérience yougoslave, particulièrement, montre le lien profond avec les choix d'autogestion.

Les débats ont relevé également, dans cette même ligne que l'exclusion culturelle de l'individu lui donnant peu de possibilité de développer sa propre culture, lui fermant l'accès aux lieux de pouvoir, favorise alors particulièrement le renforcement d'un pouvoir bureaucratique externe sans contrôle socio-culturel du groupe sur lequel il s'exerce.

ii) Les paysans pauvres et démunis.

M. Pearse, sur ce chapitre, a exposé la façon dont la "Révolution verte", par exemple, comme d'autres opérations de modernisation agricole conçues de l'extérieur, aboutissait à exclure les paysans les plus pauvres de la participation au progrès économique. En effet, les schémas de modernisation imposés abusivement assimilés à des schémas de développement, exigent de posséder un minimum de potentialités capitalistes au départ pour pouvoir profiter du programme proposé (accès à la terre, au crédit, à l'équipement technique avec des inputs onéreux, etc...). La majorité paysanne n'ayant pas ces moyens se retire alors du schéma et laisse la place à une minorité privilégiée qui exerce ainsi des effets de domination de classe. On peut parler, dans ce cas de situation de capital négatif interdisant une participation positive.

iii) Les populations marginalisées urbaines, constituées pour l'essentiel de migrants, vivent, dans de nombreux cas, dans une situation marginale anarchique les excluant de la participation. Ces populations migrantes se rencontrent tout autant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Dans tous les cas c'est la difficulté de vivre dans les milieux traditionnels dont les équilibres ont été perturbés par l'économie marchande sans que des compensations suffisantes soient apportées, ou bien par la pression démographique, qui provoque la migration. Lorsqu'il s'agit de migrations internationales et que les migrants n'ont pas



la nationalité du pays d'accueil, leur vulnérabilité aux fluctuations des conjonctures économiques est encore plus grande. On peut les appeler ou les renvoyer en fonction d'une stratégie de la croissance et de l'emploi en face de laquelle ils ne disposent d'aucun droit politique pour faire valoir un contre-pouvoir. Les stratégies d'immigration sont souvent partagées entre une politique d'assimilation valant ouverture à la participation et une politique de ségrégation se présentant comme son contraire, avec toute la gamme des situations intermédiaires.

Les migrants nationaux, dans les pays du Tiers-Monde, portés par l'exode rural vers des espaces urbains dont la rupture d'équilibre social pose des problèmes de plus en plus graves, sont théoriquement dans le circuit de la participation politique, économique et sociale, mais dans les faits sujets à des exclusions aussi dramatiques, dans nombre de cas, que les travailleurs migrants étrangers. Les politiques de participation tendant à trouver des solutions à de tels problèmes en milieu urbain ont, jusqu'à présent, offert peu d'exemples convaincants.

iv) Le problème des jeunes et des étudiants, souvent exclus de la participation sociale et économique, dans des sociétés dont la crise présente hypothèque lourdement les perspectives de développement de l'emploi, se pose également avec acuité.

Nous avons donné une série d'illustrations significatives de stratégies de participation prenant en compte le problème de l'insertion sociale des jeunes en Afrique (1). C'est une question essentielle pour l'avenir de toutes les nations, et dont la réponse appelle des innovations sociales, économiques et culturelles de grande portée, qui se posent toutes en termes d'ouverture à la participation. On peut en dire autant du problème des femmes.

v) Les femmes, comme groupe exclu de la participation. La réunion d'experts est revenue à plusieurs reprises sur ce thème qui est l'un des points essentiels de la problématique. M. Xu Sheng-wu, de la République populaire de Chine, a apporté, à ce sujet des témoignages qui ont particulièrement frappé le groupe de participants à la réunion, en montrant comment la participation des femmes chinoises, liée à une volonté personnelle autant qu'au sens des responsabilités a joué un rôle de premier plan dans la transformation du système de production et de prise de décision politique.

Madame Kelkar avait largement développé ce point de vue dans un document préparatoire à la réunion, et qui établissait une comparaison entre l'Inde et la Chine du point de vue de l'évolution de la condition féminine. (2)

Elle écrit ainsi: "La nécessité de l'égalité et de l'émancipation des femmes fut à juste titre reconnue et constitua un élément des garanties constitutionnelles données en Inde dans les années qui suivirent

(1) COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de la participation - PAR.3, UNESCO, notamment pp. 120-136.

(2) KELKAR (Govind) - Analyse comparée des expériences indienne et chinoise d'institutionnalisation de la participation des populations (en particulier celle des femmes) au développement: conceptions et politiques, méthodes et institutions, fonctionnement et résultats - Réunion d'experts de Dakar, UNESCO, SS-79/CONF.601/6, 15 octobre 1979



l'indépendance et en Chine, dans la période post-révolutionnaire. Les femmes furent amenées à participer à la planification du développement, les obstacles juridiques à leur émancipation furent supprimés et des femmes compétentes purent accéder à des postes assez élevés qui leur étaient jadis inaccessibles. Dans les deux pays, les femmes obtinrent officiellement le salaire égal à travail égal et les mêmes droits que l'homme à la propriété et au contrôle des moyens de production. En Inde, cependant, malgré l'adoption de certaines dispositions législatives pour garantir l'égalité des femmes et leur intégration au processus de développement, les femmes n'eurent guère, dans la pratique, la possibilité d'apprendre leur nouveau rôle; le processus de transformation révolutionnaire du statut social des femmes fut étouffé par des structures bureaucratiques, élitistes et contraire à la participation qui entraînaient l'exclusion et la manipulation des femmes (...). Au contraire, le gouvernement chinois a toujours considéré que la participation et la mobilisation des femmes faisaient partie intégrante du développement national. (...) Le gouvernement et le parti ont mis sur pied dans l'ensemble des zones rurales un important réseau de fédérations de femmes qui se sont chargées des problèmes de participation des femmes au développement socio-économique et à la prise de décisions politiques. Ces fédérations ont instamment demandé aux femmes de prendre part à des activités socialement productives, ont contribué à socialiser leurs problèmes en organisant des réunions où elles pouvaient "exprimer leurs griefs" et ont adopté une politique diversifiée pour éliminer les contraintes idéologiques pesant sur le statut social des femmes". (1)

Madame Kelkar tire des exemples ainsi explicités des conséquences stratégiques de portée plus large: s'agissant des exclus ou des marginalisés, il lui paraît capital que les personnes qui doivent être émancipées participent à la détermination des politiques qui les concernent au lieu de se les voir imposer d'en haut, par une élite de spécialistes et d'experts. La planification du développement doit trouver son enracinement dans les phénomènes sociaux vivants.

On se réfère, de cette manière, à des choix politiques de portée globale. La participation peut-elle s'instaurer et s'institutionnaliser uniquement par un mouvement de portée radicale ou s'accommode-t-elle de processus admettant une "intégration" de logiques différentes recherchant la complémentarité?

c) La participation institutionnelle, voie radicale au delà d'une transition conflictive, ou voie intégratrice compatible avec les intérêts différenciés au sein de l'économie de marché?

Sur cet important problème stratégique, les opinions divergent.

Certains estiment que la logique de la participation présente une telle cohérence interne qu'il est capital de la protéger de toute contamination extérieure, notamment procédant de la logique du profit individuel et privé, qui aboutirait à sa récupération. M. J. Vanek, dont il faut, à ce propos, rappeler les onze conditions à la participation et à l'autogestion

(1) Ibid pp.2-3.



explicitées dans sa communication, estime que tant que le marché du capital libre subsiste, il est impossible, dans les pays en voie de développement de voir progresser un mouvement de démocratisation et de participation. Les institutions de l'ordre existant ne doivent jamais être utilisées par le secteur de participation qui court le risque d'être détruit par elles. Ainsi une banque capitaliste peut difficilement servir le secteur coopératif. Il faut de nouvelles institutions pour servir les nouveaux mouvements sociaux.

On arrive ainsi à distinguer les secteurs dans lesquels les intérêts des agents de différentes catégories qui participent au processus de production peuvent être conflictifs et antagonistes, (cas de l'entreprise capitaliste entre patrons et travailleurs), des secteurs ou les intérêts sont non-conflictifs (cas de la coopérative).

Rudi Supek pose, dans ce contexte, la question des nationalisations, en montrant l'ambiguïté du terme si l'on ne distingue pas clairement les deux interprétations possibles: étatisation où la propriété et le pouvoir lié à la propriété sont du domaine de l'Etat, et socialisation, où la propriété et le pouvoir lié à la propriété sont du ressort de la collectivité des travailleurs. Seule cette seconde acception de la nationalisation est compatible avec la participation et l'autogestion.

L'institutionnalisation conduit à créer le cadre à travers lequel s'établit l'exercice du pouvoir. Dans l'appareil de production et d'administration, on voit alors apparaître une structure spécifiée liée précisément à cet exercice du pouvoir et qui exerce au moins une partie du pouvoir en raison de sa compétence technique et non pas en vertu d'un mandat lié à la volonté de la source du pouvoir, démocratique, étatique ou patronale. Il s'agit de la technobureaucratie. Les discussions ont été abondantes sur ce thème au long de la réunion de Dakar.

M. Westley notamment a proposé une réflexion organisée sur ce point jugé capital au regard du processus de participation. Selon la définition qu'il en donne, la technobureaucratie est une forme de contrôle traduisant le rationalisme administratif, adoptée par toutes les sociétés connues à mesure que la complexité de leur fonctionnement s'accroît, et procédant du besoin de coordonner les grandes fonctions du système. On les voit ainsi prendre place dans le système monétaire, l'armée, l'éducation, etc...

On en vient à distinguer les domaines et les fonctions exigent un contrôle rigoureux pour pouvoir être maîtrisés par le système social - c'est l'univers de la technobureaucratie, qui vit de ces règles et de ces normes imposées à la population et la privant, par là-même, du pouvoir de prendre les décisions qui la concernent. Par essence, la technobureaucratie est l'anti-participation, l'antithèse de l'autogestion. On admet par contre que d'autres domaines et fonctions soient sous contrôle démocratique et constitueraient le champ de la participation.

La question se pose de savoir quel type de rapport s'établit, dans des situations diverses, entre les institutions technobureaucratiquement contrôlées et les institutions démocratiquement contrôlées. La réponse à cette question implique un diagnostic sur les options politiques dominantes des systèmes observés.

A partir de là, les options se distinguent et divergent.

Une première thèse veut que, dans une expérience de participation tous les protagonistes soient également impliqués dans le mécanisme institutionnel:



autant les détenteurs du pouvoir dominant que les exclus. Et c'est à partir de là, dit-on, que les gens des deux bords peuvent se découvrir en tant qu'êtres humains et prendre en compte leurs intérêts réciproques en constatant l'étendue de leurs intérêts communs. M. Westley fait référence à des expériences de structures de participation où l'on a observé que la participation de personnes de niveaux différents, dans des usines, aboutissait à des résultats positifs. On constate que si l'on prend le salarié du niveau le plus bas, et si on le met avec le gestionnaire et le contre-maître - le manger étant exclu de la présidence pendant un certain temps - l'homme du bas découvre son pouvoir et élève la voix. La participation, alors, ne signifie pas la lutte du groupe le plus bas contre le groupe le plus haut. Les travailleurs de la base ont fait preuve de capacité étonnante, selon les observations d'un certain nombre d'expériences. L'organisation consiste à construire une machine capable d'utiliser l'énergie sociale des différents participants à travers la diversité de leurs intérêts de départ.

Il convient, de toute évidence, de distinguer les situations observées dans les régimes se réclamant du socialisme de celles procédant de la dominance du capitalisme, avec des écarts importants à l'intérieur de chaque catégorie.

S'agissant de la Chine, la communication de M. Xu Sheng-wu indique la voie de recherche de solution pour dépasser la contradiction entre l'appareil technique et le pouvoir de masse: "En développant les activités de masse dans les domaines de la science, de la culture et de l'éducation, nous devrions respecter le principe de l'intégration des experts aux masses et celui d'une combinaison entre progrès et vulgarisation. Progrès et vulgarisation, masses et experts, sont deux notions étroitement liées. Si nous mettons seulement l'accent sur "le progrès" sans tenir compte de la "vulgarisation", les activités de masse ne bénéficieront d'aucune direction éclairée. Il n'est donc pas possible de renforcer ni de développer une vulgarisation ainsi conçue. Nous savons qu'en se spécialisant dans un domaine donné, les gens prennent en général l'habitude d'observer les faits isolément, ce qui les conduit à ne pas voir les choses dans leurs mouvements respectifs, à négliger leurs changements qualitatifs et à ne pas les considérer comme vivantes. Or la démarche suivie par les masses a de multiples facettes, est vivante et exhaustive. En s'associant, les experts et les masses peuvent se compléter afin d'atteindre leur objectif commun: le "progrès".(1)

Dans un autre contexte socialiste, R. Supek, établissant un bilan de la voie autogestionnaire yougoslave montre bien la difficulté à réduire le pouvoir des techniciens spécialisés et des technobureaucrates:

"Malgré la démocratisation de l'entreprise et le renforcement de l'autogestion à la base et dans l'étendue des décisions à prendre au cours de 20 ans, la distribution du pouvoir reste asymétrique et les

(1) XU (Sheng-wu) - Comment le peuple chinois prend une large part au développement de la science, de l'éducation, et de la culture - Document pour la réunion d'experts de Dakar, UNESCO, SS-79/CONF.601/11, 9 octobre 1979, pages 12 - 13.



cadres techniques prédominant, surtout les services spéciaux, désignés pour élaborer les propositions à discuter, lesquelles sont régulièrement acceptées par les membres des conseils ouvriers. Il est évident que, même si les entreprises yougoslaves ont une avance dans la démocratisation par rapport aux entreprises capitalistes ou étatiques, il faudra du temps pour arriver aux rapports humains conformes à une véritable démocratie industrielle ou directe. De toutes manières, les recherches ont montré que l'intensité de la participation dépend grandement du niveau d'éducation et de l'expérience dans le travail de l'individu; des facteurs socio-écologiques: petites entreprises, type de travail artisanal, climat plus démocratique dans l'organisation, meilleure position sur le marché, etc."(1)

Dans un autre pays d'option socialiste, africain cette fois, la Tanzanie, où 90% de l'activité économique est liée au niveau du village et du monde rural, on retrouve des contradictions du même ordre dans les rapports entre technobureaucratie et structures de participation populaire.

M. Mushi, dans le document qu'il a transmis à la réunion d'experts explore ces contradictions qui tiennent, pour l'essentiel, au décalage entre d'une part le modèle de planification de type "technico-rationnel" et libéral, soutenu notamment par la Banque mondiale, et d'autre part les options du pays ainsi que les structures d'orientation participatives mises en place pour soutenir la démocratie socialiste. Le modèle de planification, qui n'a pas été radicalement remis en cause, malgré les décalages et les contradictions, renforce le pouvoir des experts et des bureaucrates représentants du "pouvoir descendant" au détriment du pouvoir des élus représentants du "pouvoir remontant". Le modèle technico-rationnel repose sur des postulats qu'il est difficile d'accorder à la pratique de participation, et que M. Mushi identifie de la façon suivante:

- On reconnaît une primauté à l'administration centrale et à son prolongement au niveau local, notamment par le financement des projets et programmes de développement, ce qui réduit à une part secondaire la contribution des organisations de participation populaire.

- On met en avant l'importance des experts qui reçoivent la charge de gérer les projets et programmes et qui mettent au point, en circulant entre les villages, les méthodes de gestion à appliquer tant au niveau sous régional que local, où existent cependant des structures de participation.

- Les techno-bureaucrates partent du principe qu'ils disposent par leurs propres moyens des informations nécessaires à la définition, l'organisation et au pilotage des programmes et donc qu'ils n'ont pas besoin de l'information en retour à partir de la base.

(1) SUPEK (R.) - op.cit. pp. 86-87.



- Le modèle postule que la "rationalité économique" est le ressort de toute l'activité des communautés villageoises dont l'objectif est d'accroître avant tout leur bien être matériel. Donc les problèmes de mobilisation des masses seront résolus en quelque sorte automatiquement par le recours à cette rationalité économique que l'on estime unanimement partagées.

- Le modèle soutenu par les experts ne vise pas une transformation fondamentale du système économique et social, mais plutôt des objectifs limités liés à l'optimisation de l'usage des ressources existantes. La gestion prime alors le mouvement et l'on creuse l'écart avec les objectifs politiques globaux définis par le pouvoir tanzanien.

M. Mushi en tire des conclusions dont la portée dépasse largement la Tanzanie car on peut faire des observations comparables dans l'ensemble de l'espace rural africain, s'agissant du décalage et de la contradiction entre les programmes d'intervention d'origine centrale et d'inspiration extérieure et les besoins et aspirations des communautés de base.

"Il est clair, écrit M. Mushi, pour qui connaît les milieux ruraux de la Tanzanie ou de l'Afrique en général, que ces postulats sont inapplicables ou qu'ils auront à tout le moins une influence limitative en ce qui concerne la volonté de changement de l'Etat et son souci d'introduire la participation ... (....). La politique d'auto-suffisance exigerait qu'en plus de la planification verticale et sectorielle, assurée par les services ministériels, une grande attention soit accordée à la planification horizontale à l'échelle des villages. En réalité, cependant, la planification a procédé de manière verticale, faisant une large place à des projets sectoriels où le rôle des experts l'emporte sur celui des villageois. Le fait que la plupart de ces projets soient financés par des sources extérieures a également favorisé l'individualisme aux dépens d'action de type communautaire." (1)

Le Président Nyéréré, dans le bilan qu'il a établi lui-même de dix années de fonctionnement du socialisme tanzanien indique les voies des corrections nécessaires dans le rapport entre les gens de l'appareil central et les responsables des communautés de base: "La vérité c'est qu'en dépit de notre politique officielle et en dépit de toutes nos institutions démocratiques, certains dirigeants n'écourent toujours pas les gens. Ils trouvent beaucoup plus facile de dire aux gens ce qu'il faut faire. Trop souvent les réunions sont des monologues avec peu de temps, quand il y en a, consacré à la discussion; et même alors le discours est habituellement plutôt une exhortation à travailler dur qu'une explication de la manière dont on pourrait améliorer les choses. Nos dirigeants à tous les niveaux doivent faire plus d'efforts pour arriver aux décisions par la discussion. Ils doivent encourager le peuple à critiquer les erreurs qui ont été commises et il doivent être disposés à travailler avec le peuple pour rectifier les erreurs passées et en éviter de nouvelles (....). Les dirigeants de la Tanzanie doivent accepter le principe que la démocratie est au cœur du socialisme". (2)

(1) MUSHI (S.S.) - op.cit. pp. 12-13.

(2) NYERERE (J.K.) - La déclaration d'Arusha dix ans après - Bilan et perspectives - Edition française, Paris, L'hamattan, 1977, pp. 59-60



Dans la perspective évoquée par le Président tanzanien, la techno-bureaucratie est appelée sinon à disparaître, du moins à tomber de plus en plus sous le contrôle rigoureux des structures décentralisées et participantes. En Tanzanie, le rôle du Parti au pouvoir est d'impulser ce mouvement, de veiller à ce qu'il ne soit ni dénaturé ni inversé.

Dans des situations que l'on peut observer dans le contexte latino-américain, où le poids de l'environnement capitaliste se fait sentir plus fortement, le rôle de la techno-bureaucratie devrait être apprécié en termes nuancés. Dans les débats de la réunion, M. Carlos Franco, du Pérou, donne une analyse très significative de la problématique stratégique de participation par rapport à la techno-bureaucratie dans son pays.

L'analyse de la politique péruvienne de développement montre qu'elle s'est trouvée confrontée à trois tâches principales:

- 1ère tâche : créer un véritable Etat national
- 2ème tâche : réaliser le développement économique
- 3ème tâche : établir un processus visant à mettre en mouvement une société socialiste d'orientation autogestionnaire.

On observe de nombreuses contradictions entre les trois niveaux. Par exemple, pour lutter contre l'impérialisme, il faut nationaliser les firmes étrangères; mais alors on met en place une techno-bureaucratie nationale dont l'esprit et la logique sont aux antipodes de la participation populaire. D'autre part, si l'on veut réaliser le développement économique indispensable, il faut établir une régulation entre la consommation immédiate et l'épargne et l'accumulation du capital. Dans cette circonstance, il est nécessaire de résister à la pression des salariés, même si elle s'exprime démocratiquement, pour obtenir une distribution plus importante du résultat de la production, dans un contexte où l'on manque de ressources.

Il existe enfin une autre contradiction: on ne peut conserver l'illusion que les paysans et les travailleurs, dans un contexte de penurie grave et de pauvreté aigue témoignent d'un grand appétit de participation. Dans cette situation ils sont portés à rechercher la réponse conjoncturelle à leurs besoins essentiels. Ils ne dépasseront le plan des réactions conjoncturelles que si des changements radicaux sont entrevus dans le système de propriété et de contrôle des moyens de production et qui fasse droit à leur pouvoir et leur participation. Il faut aussi tenir compte de la marginalisation culturelle et de ses conséquences. La population du Pérou en 1968 ne comportait que 50% de paysans parlant l'espagnol, la langue officielle. Seul le premier degré d'éducation connaît une réelle extension, mais il y a encore 35% d'analphabètes. Au regard de ces chiffres, on peut dire que 10% de la population paysanne est organisée, alors que la population ouvrière l'est dans une proportion de 15%.

Il faut faire aussi la part, dans les difficultés rencontrées de la menace extérieure, non seulement économique mais encore politique, sans compter l'absence de tradition démocratique et l'insuffisance de cadres politiques.



Dans ce contexte, fréquemment, malgré les contradictions de logiques, la technobureaucratie est conduite à jouer le rôle du politique et de la structure de promotion de la participation.

On comprend alors que, s'il paraissait indispensable de ne pas renvoyer la participation au futur, il n'était pas possible d'instaurer l'autogestion immédiatement.

Le Pérou s'est ainsi engagé dans une voie pour une bonne part chargée d'inconnu, tendant à prendre le contrôle étatique de l'économie, tout en créant un réseau coopératif à vocation autogestionnaire. Dans cette perspective, entre un mouvement de participation ascendant et une démocratisation venant du sommet, ce qui était visé c'est que s'opère une rencontre historique, dont la technobureaucratie constitue un instrument nécessaire tout en jouant comme obstacle redoutable.

La discussion fait apparaître, pour dépasser de telles contradictions, une stratégie possible: l'alliance entre la classe politique du sommet (à condition que ses choix aillent dans le sens de la participation) et les communautés de base organisées de façon participante, afin d'encadrer et contrôler la technobureaucratie et de peser sur elle pour qu'elle pousse plus qu'elle ne bloque le mouvement de participation.

Cette problématique semble en cours en Tanzanie. Mais la question des ingérences extérieures, constamment retrouvée au fil des débats conduit à étudier les incidences internationales sur les stratégies de participation.

3) Les stratégies de participation face aux forces extérieures - Le rôle des sociétés multinationales

Le problème des ingérences extérieures en relation avec les politiques de participation a également été joint au problème des choix technologiques et de leurs incidences.

a) La participation et l'ingérence des multinationales

La réunion a employé constamment une double conceptualisation pour désigner les firmes dont le pouvoir pèse d'une façon dominante, par de là les frontières, dans le jeu de ce qu'il faut appeler, avec Samir Amin, le "système mondial": sociétés multinationales ou sociétés transnationales. Les deux appellations recouvrent le même objet. Dans le premier cas on met en évidence leur aptitude à s'établir dans des situations nombreuses et diverses et à s'adapter aux contextes de leur intervention. Dans le second cas, on met en évidence leur cohérence et l'efficacité systémique de leurs objectifs et de leurs pratiques par delà les frontières.

Sur le rôle que jouent ces sociétés dans les stratégies de mise en place d'institutions de participation, tous les participants ont marqué leur accord pour affirmer qu'il s'agit, dans le monde actuel, d'un problème de première importance. Par contre les interprétations varient sur la nature de ce rôle et les conséquences de leur influence sur les politiques de participation, entre les positions de tendance



radicale préconisant de mener une lutte pour leur élimination complète des pays en développement et les positions nuancées s'attachant à définir les aspects positifs et négatifs de leur action, et à rechercher à maximiser les avantages et minimiser les inconvénients.

En fait, parmi les tenants des positions les plus radicales, on va rarement jusqu'à prôner l'élimination pure et simple, mais on fixe plus communément l'objectif d'encadrer les multinationales de façon si rigoureuse qu'elles ne puissent plus avoir d'interférence sur la volonté nationale d'un développement auto-centré, endogène, participatif. C'est en ce sens que le Professeur Vanek développe un plaidoyer très appuyé pour "civiliser les multinationales". Pourquoi et comment?

M. Kangha, observateur de Côte d'Ivoire, a fait valoir, en particulier, que les pays qui ont, en Afrique, choisi la voie du capitalisme dépendant ont des populations immigrées très importantes, et que ces travailleurs, par leur qualité d'étrangers, n'entrent pas dans le mouvement ouvrier et les organisations syndicales du pays d'accueil. Cette main d'oeuvre étrangère, fuyant une situation économique difficile dans son pays d'origine, se voit dresser de multiples barrières pour s'intégrer au consensus social du pays d'immigration. Elle est alors à la merci des firmes étrangères multinationales qui s'en servent pour casser la participation conflictive des syndicats nationaux. Les étrangers sont exploitables à merci et leur exploitation permet d'exploiter les travailleurs nationaux.

M. Contado, observateur de la FAO a montré comment même dans l'hypothèse où les multinationales acceptaient la voie d'un partenariat, l'inégalité des moyens dont disposent les deux sous-systèmes en présence joue en faveur de leur logique. Ce qui fait leur force particulière, c'est qu'elles contrôlent le capital, le marché, l'information, la technologie. La participation des nationaux à leurs structures risque d'être adhésion à leur logique et renforcement de leur potentiel, qui comprend aussi le pouvoir de pénétration et de corruption.

La thèse de J. Vanek repose sur la proposition: ou bien les multinationales accepteront de se "civiliser", ou bien il faut les éliminer. Il pense que si les multinationales (transnationales) se sentaient menacées d'élimination, elles céderaient. En effet, la clé logique de leur système c'est le profit. Si on leur impose une insertion où elles continueront de trouver un profit, même sensiblement moindre et compatible avec les exigences du développement national, elles préféreront rester en place que de partir en abandonnant tout profit.

Ceci fait valoir aussi que bon nombre de techniciens qui travaillent à l'intérieur du système des transnationales sont des gens humains, accessibles à titre personnel aux considérations tenant à "civiliser" la pratique de la machine qu'ils servent. C'est la machine qui n'est pas humaine et il faut la forcer à le devenir.

Sur le plan de la technique économique, pense J. Vanek, il faut, pour cette mutation des appareils, renégocier l'endettement, réévaluer le capital et pas seulement sur la base du capital d'origine externe. Il faut une nouvelle conception de la rentabilité et de nouveaux types de contrats. Ainsi les pays en voie de développement devraient pouvoir



se libérer de l'emprise abusive des multinationales. Le Président Nyerere en a parlé en des termes comparables, et pense que, sous la contrainte des pays d'accueil elles pourraient accepter la perspective auto-gestionnaire et s'ouvrir à la participation, c'est-à-dire, notamment, admettre que le produit revienne d'abord au producteur, que les surplus servent à l'élargissement de l'emploi et à l'amélioration des conditions de vie des producteurs, en acceptant une juste rémunération de l'apport réel des multinationales au processus économique où elles interviennent.

M. Ouédraogo de la Confédération mondiale du travail a insisté, dans le débat, dans le même sens que la thèse précédente. Les multinationales, fait-il valoir, sont plus puissantes que les gouvernements. Elles sont en mesure, dit-il, de "faire danser les gouvernements". Tout ceci entre dans une stratégie mondiale. Les travailleurs africains ont les mêmes patrons que les travailleurs européens et, selon les lieux, on voit ces patrons tenir des langages différents. Actuellement on assiste à une délocalisation des industries en fonction des lieux où existe la main d'oeuvre à bon marché et l'on profite de ce mouvement pour mettre les travailleurs d'Europe et d'Afrique en conflit.

Les multinationales ont aussi leurs experts et savent jouer de leur pouvoir. Même quand on procède à une certaine nationalisation formelle, en donnant, par exemple, 70% des actions aux gouvernements des pays d'implantation, la multinationale garde le contrôle effectif et le pouvoir réel. Il ne sert à rien de créer des instruments de contrôle ou d'action qui ne sont pas appliqués selon les objectifs fixés, ou pas appliqués du tout.

Une autre ligne d'analyse, qui ne s'écarte pas fondamentalement de la précédente sur l'interprétation profonde, en tire cependant des conséquences plus nuancées. M. Rios, en particulier a souligné que les problèmes des rapports avec les transnationales variaient avec la puissance du gouvernement national et aussi le degré de maturité des milieux d'affaires concernés. S'il existe une idéologie nationaliste soutenue par le gouvernement national, les transnationales ont moins de liberté.

Dans cette vision plus positive, on considère que les transnationales ne représentent pas un mal au point où on a bien voulu le dire. Du côté de leur apport potentiel au processus de développement, on peut enregistrer un certain nombre d'éléments qui ne sont pas sans importance. Elles jouent un rôle non négligeable dans la création d'emplois. Elles constituent des voies d'échanges sociaux. Elles encouragent de nouveaux types de gestion. Elles stimulent une qualification supplémentaire des travailleurs et de tous les agents du système économique. Elles développent des programmes de bien-être social.

Mais pour que ces potentialités s'actualisent, les choses dépendent de la force des pays en face d'elles. Il faut également que les syndicats ouvriers soient puissants. Lorsque la législation du travail est appliquée, sous leur pression, les rapports de force changent.



Nous ne sommes plus, dit M. Rios, dans un monde de capitalisme libre. Le capitalisme libéral a cessé d'être. Nous ne sommes plus à l'époque victorienne. Nous sommes à l'époque d'un conflit entre les Etats nationaux et les transnationales où les Etats jouent trop souvent un rôle secondaire. L'accumulation de capital par les Etats est la plupart du temps insuffisante et ne leur permet pas de résister. Pourtant cette résistance est possible, et l'on doit se féliciter des efforts entrepris pour "civiliser" les transnationales. Ceci introduit un certain nombre d'exigence.

En premier lieu, il faut regarder en face le fait que les organisations nationales peuvent, elles aussi, jouer contre la participation populaire et ne sont pas exemptes des maux que l'on dénonce chez les transnationales. Les études sur la fraude fiscale, par exemple, montrent les unes et les autres en situation d'égalité dans ce domaine.

En second lieu, il faut pouvoir qualifier avec précision l'entreprise transnationale, sur le plan de sa technologie, de sa gestion. Pour lutter contre un ennemi, il faut le connaître, identifier ses points forts et ses points faibles, ce qu'il peut apporter de positif et de nuisible.

On doit constater que même les pays socialistes d'aujourd'hui accueillent les transnationales et s'attachent à mettre au point une série de règles pour les "civiliser" à l'intérieur de leur espace national. Il semble que ce soit possible.

M. Rios fait référence aux dirigeants syndicalistes brésiliens qui ont été formés en Allemagne de l'Ouest, où l'on connaît bien ce problème, en soulignant que c'était l'un des thèmes de cette formation. Ceci répond au fait que les travailleurs brésiliens sont préoccupés par les salaires très bas que paient les transnationales et réagissent en conséquence.

Mais à travers ces analyses à dominante économique et sociale on a pu mettre en évidence l'incidence particulière des choix technologiques.

b) Les choix technologiques, l'ingérence étrangère et la participation

J. Vanek pose le problème en ces termes, dans la communication écrite qu'il a présenté à la réunion d'experts: "Aujourd'hui encore, c'est la dépendance des pays en développement sur le plan de la technologie, de l'éducation et du capital qui les empêche de tirer parti de leurs potentialités à long terme. Mais cet objectif pourrait être réalisé, si (...) les liens de dépendance technologique étaient inversés et si, dans le même temps, les systèmes autoritaires et monopolistes venus du nord avec les technologies, les capitaux et le système d'éducation étaient remplacés par des structures de participation plus démocratiques Dans ce contexte, nous ne pouvons nous contenter de formes de technologie intermédiaire ou à forte intensité de travail. Nous devons trouver une orientation technologique indépendante qui soit viable, c'est-à-dire capable de produire le capital et les ressources nécessaires à son propre développement, apte à résister à toute tentative de monopolisation par les intérêts venus du nord, et organiquement liée aux principes de la participation et de l'autogestion



tels que nous les avons exposés (....). Au départ, du moins, cette orientation technologique doit également être assez simple pour être assimilée par les populations de ces pays en développement. Elle ne doit pas exiger de connaissances très sophistiquées qui risquent de n'exister que dans le nord. En fait, nous devons admettre que les populations les mieux placées pour produire des techniques nouvelles et améliorées sont celles qui ont produit les techniques situées au niveau immédiatement inférieur, et les pays en développement ne peuvent accéder à l'autonomie sur le plan du progrès technique tant que la "technologie immédiatement inférieure" est monopolisée par les nations du nord. Les pays en développement ne peuvent esquiver cette condition de l'autonomie du progrès technique. Ils pourront utiliser les résultats des recherches fondamentales menées dans le nord, mais les applications technologiques qu'ils en tireront, les unes après les autres, doivent leur appartenir en propre et être adaptées à tous leurs besoins, y compris celui de la participation".(1)

Les débats de la réunion d'experts ont marqué le rôle très important joué par les transnationales dans les transferts de technologie, en montrant que les choix des technologies transférées répondaient plus directement à la maximisation du profit pour la firme qu'aux exigences interne du pays, et que ces technologies déterminées par le marché conduisaient la plupart du temps à accroître la dépendance énergétique externe et à compromettre les structures de participation.

On peut poser alors la question des critères de compatibilité des choix technologiques avec l'orientation du développement endogène, centré sur l'homme et fondé sur la participation. Les critères les plus évidents peuvent être ainsi formulés: les technologies ne doivent pas être dans toute la mesure du possible monopolisables par des centres de pouvoir extérieurs ou par des groupes sociaux en situation dominante les utilisant pour maintenir ou accentuer l'écart social. L'exemple-type de la technologie utile non monopolisable, suggéré par J. Vanek, est l'énergie solaire, qui est, de plus, en plus grande abondance dans les pays du Sud et dont les modes d'utilisation sont de plus en plus à la portée des communautés de base.

Un autre critère est lié à la capacité pour les technologies de répondre aux besoins de développement des communautés de base tels qu'ils sont ressentis par elles et exprimés à travers les structures de participation populaire.

Le Docteur N'Touzoo, observateur de l'OMS, insiste sur cet aspect qui correspond aux options faites pour donner la priorité, dans le domaine de la santé, aux soins de santé primaire. Cet exemple montre que l'on doit pouvoir faire recours aux technologies de santé traditionnelles chaque fois qu'elles répondent aux besoins, et ne pas privilégier par seul

(1) VANEK (J.) - op. cit. pp.13-14.



principe les technologies de santé dites modernes. Il s'agit de voir comment combiner les deux approches en recherchant les résultats qui correspondent le mieux à la satisfaction des besoins de base. Dans ce domaine, la Chine donne une illustration probante. M. Xu Sheng-wu, dans sa communication, écrit: "En vertu de la politique qui consiste à "donner la primauté à la prévention, à combiner la médecine chinoise traditionnelle à la médecine occidentale et à affecter les experts auprès des masses", la tâche primordiale de la médecine et de l'hygiène populaire est de prévenir et de soigner les maladies les plus dangereuses pour la population et d'améliorer les conditions sanitaires (....). Les médecins ruraux (appelés aussi médecins "aux pieds nus") et le système coopératif de soins médicaux sont des nouveautés dans les vastes régions rurales que comprend la Chine, et les paysans chinois peuvent compter sur la collectivité pour bénéficier de soins médicaux. Choisis parmi les membres de la commune, les médecins ruraux doivent passer avec succès des examens organisés par les services sanitaires de l'Etat". (1)

On voit dans cet exemple la double conjonction de la source de technologie moderne et traditionnelle d'une part et de la structure de la commune de base avec la structure d'Etat pour trouver une réponse correspondant aux besoins populaires. Des exemples comparables pourraient être pris dans d'autres domaines de la technologie et dans d'autres pays.

Par antithèse, on peut évoquer l'influence négative de certaines technologies agricoles, observées notamment en Afrique avec le soutien des assistances techniques extérieures et tendant à détruire l'agriculture vivrière traditionnelle pour la remplacer par une agriculture dite modernisée produisant essentiellement pour le marché extérieur et réduisant le paysan-producteur à être fournisseur de la force de travail faisant fonctionner une technologie d'origine externe pour répondre aux besoins d'un marché externe permettant le prélèvement du profit. (2)

En conclusion de cet inventaire des études et des débats sur les forces extérieures pesant sur les stratégies de participation, on peut faire le lien entre toutes les analyses et argumentations précédemment reclusées et la proposition de la réunion d'experts de suggérer à l'UNESCO de mener une action vigoureuse au sein de la Commission des Nations Unies chargée d'élaborer un "code de conduite" pour les sociétés transnationales, en insistant sur le fait que les règles à définir doivent permettre de garder leur sens et leur efficacité aux politiques de participation populaire au développement et aux institutions chargées de les mettre en oeuvre. (3)

Ces débats essentiels sur les stratégies de l'institutionnalisation conduisent à une réflexion sur les pratiques dont elles sont les supports.

(1) XU (Sheng-wu) - op. cit. page 7.

(2) Nous avons évoqué des exemples de ce type dans notre étude déjà citée - COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de la participation ..., PAR.3.

(3) Voir le texte des propositions adoptées par la réunion de Dakar dans la IV^{ème} partie de la présente étude.



III/ Définir les éléments significatifs d'une pratique institutionnelle de la participation à travers l'échantillon des cas évoqués

Les problèmes de la pratique institutionnelle ont été davantage évoqués dans les documents préparatoires que dans les travaux de la réunion proprement dite. Toutefois les illustrations de la réflexion stratégique donnent également une bonne gamme de références. C'est à partir de la stratégie que l'on peut saisir le sens des pratiques.

Sans entrer dans une démarche essentiellement descriptive, nous regrouperons autour d'un essai de typologie sommaire quelques données caractéristiques éclairant les pratiques.

1) La pratique institutionnelle participante enracinée dans l'éducation - le cas des Centres d'éducation populaire intégrée en République de Guinée-Bissau

Cette pratique se réfère à une stratégie donnant une place de premier plan à la culture comme instrument de transformation des rapports sociaux. Nous avons étudié le cas de la Guinée-Bissau dans un document de recherche antérieur à la réunion. (1) Nous en avons rappelé l'essentiel dans les débats. Ce pays a connu une lutte de libération très longue, très dure, mais dont l'issue a été victorieuse. Ceci a été dû en particulier au choix stratégique qui avait été fait par Amilcar Cabral, fondateur du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et des îles du Cap Vert (PAIGC) et principal leader de la lutte. Il s'est attaché avant tout à rechercher la mobilisation du mouvement populaire le plus large possible, pour une participation généralisée à l'effort de libération. Ceci exigeait que l'on prenne les structures de la société traditionnelle comme point de départ, car elles étaient le lieu d'une participation sociale forte. A partir de là, grâce à un travail politique du PAIGC s'implantant dans ces structures paysannes, s'est mis en place dans les zones libérées un véritable système d'autogestion villageoise - couvrant rapidement les 2/3 du territoire national essentiellement dans l'espace rural.

Ce système intégrait la production, la consommation, le politique, le militaire, l'action éducative et sanitaire, etc... On était dans un système d'autogestion globale, animé par le PAIGC, et qui vivait, pour une part dominante, en auto-subsistance (sauf pour l'approvisionnement en armes), en dehors de l'économie monétaire.

Au lendemain de la libération, le gouvernement de la Guinée-Bissau devait nécessairement sortir de cette phase d'auto-subsistance, ouvrir le monde paysan au processus de modernisation, mais avec le souci de présenter la mémoire de la lutte, les acquis du système de participation sociale.

Pour y parvenir, l'une des lignes d'action décidées s'est placée dans le cadre de la Réforme du système éducatif. Il s'agissait

(1) COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de la participation - op.cit. pp. 129.135.



de créer, en milieu rural, des Centres d'éducation populaire intégrée (CEPI). Le CEPI est une structure éducative créée conjointement par un groupe d'éducateurs mandatés par l'appareil d'Etat et un groupe de villages organisés. Son fonctionnement, son organisation, ses programmes, ses méthodes sont arrêtés à la suite d'un large débat organisé avec les communautés villageoises. Ce sont elles qui fixeront les priorités des programmes en fonction des besoins identifiés et appréciés par elles. Elles ont défini ainsi quatre thèmes:

- a) l'agriculture et l'élevage;
- b) la technologie d'équipement villageois;
- c) l'hygiène et la santé;
- d) la culture populaire.

Le CEPI s'adresse d'abord aux jeunes d'âge post-primaire. Il va leur donner un enseignement moyen leur permettant de s'insérer dans la production et dans la vie sociale de leurs communautés qui ont fixé les programmes.

La semaine de travail comprend deux parties: quatre jours au CEPI et trois jours dans les organisations de production au village. Chacun des quatre jours au CEPI est consacré à l'un des quatre thèmes définis ci-dessus. Chaque journée est ainsi découpée: dans une première séquence, les détenteurs du savoir populaire du village sur le thème étudié, viennent transmettre ce savoir (par exemple: la culture traditionnelle du riz). Dans une seconde séquence, les éducateurs du CEPI reprendront le même thème sous l'angle de la connaissance scientifique et des possibilités de modernisation (par exemple: biologie végétale du riz, usage des engrais, etc...). Dans une troisième séquence, l'ensemble des intervenants, éducateurs villageois et formateurs extérieurs discutent avec le groupe, en confrontant leurs savoirs, traditionnel et moderne, des possibilités de passer à des applications concrètes utiles, socialement intégrables et ouvertes à la participation. Les trois jours suivants, on peut alors, appliquer et tester au village les pratiques ainsi déterminées. Et ainsi de suite...

On est ainsi en présence d'un système d'éducation s'ouvrant à la participation et générateur de participation, permettant l'articulation des valeurs traditionnelles et du processus de modernisation, permettant de faire place à la créativité, aux formes nouvelles et à la coopération entre les générations - se situant également comme lieu de rencontre entre l'appareil d'Etat et les communautés de base. Il s'agit d'une "éducation instituant" puisque l'institution éducative est un lieu où prennent forme des institutions participantes visant à prendre en charge la pratique du développement. D'une part le CEPI peut contribuer à dynamiser ainsi l'institution villageoise (il s'agit à Bissau du "Comité de tabanca", organe d'autogestion villageoise hérite de la période de la lutte), et d'autre part il a vocation à permettre le lancement de structures spécifiques: on pense en particulier à des groupes pré-coopératifs de jeunes agriculteurs, articulés au comité villageois.

Cette pratique ne va pas sans difficulté considérables: il faut affronter les conséquences matérielles du sous équipement du pays, la pénurie de cadres techniques, les pesanteurs où les logiques antagoniques



des bureaucraties des services - tout ceci exigeant une politique globale de planification décentralisée qui ne progresse que très lentement. Mais l'intérêt essentiel de l'expérience des CEPI est d'avoir clairement mis en évidence les potentialités de développement considérables que l'on peut envisager lorsque l'on articule une structure éducative de participation avec des structures villageoises participantes.

2) Villages communautaires et structures de participation en Tanzanie - L'exemple complémentaire du Sénégal

La communication de M. Mushi que nous avons déjà évoquée, analyse de façon suggestive les problèmes posés par le fonctionnement des institutions de participation en Tanzanie, en montrant l'importance des grandes décisions politiques de juillet 1972 instituant une véritable décentralisation du pouvoir d'Etat.

Entre l'indépendance, acquise en 1961 et la déclaration d'Arusha en 1967, le gouvernement tanzanien n'avait pas apporté de bouleversement fondamental dans les institutions héritées de la Colonisation. On notait d'une part un appareil d'Etat solidement impulsé du sommet et autour duquel se concentrait l'essentiel des moyens d'action administratifs, financiers, techniques et d'autre part des structures de base (coopératives, comités de développement locaux) restant extérieures à une véritable prise en charge par les paysans, prises sous la tutelle rigide des bureaucrates et technocrates du district et de la région.

A partir de 1967, la déclaration d'Arusha inaugure une ère nouvelle, le Parti TANU et le gouvernement décident de mettre en place un réseau de structures d'autogestion villageoise (Villages Ujamaa) destiné à devenir le moteur d'un développement socialiste fondé sur la participation populaire. Dans un premier temps, ce réseau fondé sur l'adhésion volontaire progresse rapidement, puis atteint un seuil en 1970. (1) Le modèle proposé apparaît comme trop "parfait" et aussi, donc, trop exigeant à la majorité de la population qui n'est pas préparée suffisamment à accéder si rapidement à un système d'autogestion complète, dans un contexte global qui ne fonctionne pas dans un esprit autogestionnaire. Avec réalisme, les responsables politiques tanzaniens, après avoir expérimenté une accélération contraignante en 1970, avec des résultats très négatifs, s'attaquaient aux véritables causes des difficultés observées. D'une part, on assouplissait la mise en pratique de la "villagisation du développement", ce qui aboutira à la loi de 1975 sur le statut des villages, proposant des étapes intermédiaires entre le village de développement initial, caractérisé par la mise en place de structures démocratiques et le village communautaire Ujamaa dont la majorité des activités sont sous le régime de l'autogestion. D'autre part, on instaure par la loi de juillet 1972, une décentralisation sans précédent, qui permettra au contexte global d'évoluer dans un sens ouvert à la participation. M. Mushi trace ainsi les caractères essentiels de cette réforme:

(1) Voir également pour la pémodisation et l'évolution du système, COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de participation, op.cit. pp.136-149.



"Introduite par les dirigeants sous le mot d'ordre: "davantage de pouvoir au peuple", la réforme visait à renforcer les institutions locales de la participation, ainsi qu'à améliorer l'efficacité de l'administration régionale. (....)

En premier lieu, cette réforme a accordé aux équipes locales une autonomie financière et un pouvoir de décision à l'intérieur de certaines limites. (....)

En deuxième lieu, le personnel de la région et du district a été organisé en "équipes de développement placées, les unes, sous l'autorité du Directeur régional du développement, et les autres sous celle du Directeur de district pour le développement. (....)

En troisième lieu, la structure régionale a été également décentralisée. Tandis que le Directeur régional du développement devenait responsable des finances pour l'ensemble de la région, les crédits alloués au district pour le développement, qui est en quelque sorte son adjoint à cet égard ... (....) Au lieu de faire partie de services ministériels, les cadres techniques sont maintenant intégrés à la structure de la région ou du district et leurs activités sont coordonnées par le Directeur dont ils dépendent.

En quatrième lieu, la coordination à l'intérieur de ces structures et entre elles est facilitée par l'existence de conseils et de comités du développement. Au moment où l'ancien système d'administration locale a été aboli, les conseils de district ont été réorganisés et appelés conseils de district pour le développement. Ils se composent désormais de membres élus qui représentent les circonscriptions (conseillers), du député du district, du secrétaire (politique) du district, qui a remplacé le commissaire de district, et des membres de l'équipe de développement (qui sont membres d'office); le Président du Parti pour le district est président, et le directeur de district pour le développement secrétaire. (....)

La circonscription et le village sont, eux aussi, dotés de comités de développement, dont le président et le secrétaire sont, chaque fois, ceux de la section locale du parti. Il n'y a cependant pas d'organe directement représentatif à l'échelon régional. La coordination à ce niveau ainsi qu'entre l'équipe de développement de la région et celle des districts est assurée essentiellement par le comité régional de développement. (1) Cette structure complexe était censée assurer une coordination harmonieuse de la planification et ouvrir plus largement la voie à la participation populaire ... (....) Fait important, la population est invitée non seulement à participer à la planification et à l'exécution des activités, mais aussi à exercer un contrôle à la base sur le comportement des experts." (2)

(1) Le comité régional de développement est une assemblée de soixante à quatre-vingts membres, présidée par le Secrétaire régional du Parti, dont le Directeur régional du développement est le secrétaire, dont font partie les présidents de la section régionale et des sections de district du parti, les secrétaires de district et directeurs de district pour le développement, tous les députés des districts de la région, et les membres de l'équipe régionale de développement.

(2) MUSHI (S.S.) - op.cit. pp. 9-10.



On constate ainsi, dans ce système, une articulation constante entre l'appareil d'Etat et du Parti (qui a, depuis la loi de 1975 la suprématie reconnue à tous les niveaux sur les structures d'Etat), et les structures représentatives démocratiquement désignées. Le jeu institutionnel s'attache constamment à pratiquer des "coupures horizontales" pour contre-carrer les hiérarchies descendantes. La loi sur les villages de 1975 a donné à ces derniers le pouvoir de négocier avec les experts les moyens de leur développement, en les dotant de conseils et d'assemblées habilités à recruter et licencier les techniciens et à décider de leur développement. Depuis 1978, les villages sont autorisés à percevoir des recettes et disposent d'un budget propre.

A l'usage, ce système institutionnel fortement décentralisé, présente, selon M. Mushi, des pesanteurs de fonctionnement qui tiennent essentiellement à quatre types de raisons:

a) la contradiction persistante entre les orientations politiques et les méthodes d'application - les méthodes des technobureaucrates encore présents dans le système, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, s'inspirent d'un modèle "technico-rationnel" totalement étranger à la logique socio-culturelle du monde paysan et à l'idéologie du socialisme africain et de la "self-reliance";

b) les contradictions dans l'action de mobilisation et d'information - les directives venant du gouvernement et du parti ne rencontrant pas toujours à la base les supports d'information et de formation que leur prise en considération exigerait;

c) les faiblesses institutionnelles concrètes, faute de cadres compétents et formés dans l'orientation correcte, et poursuivant dans la logique des situations acquises (en particulier préminence de projets tendant à profiter à l'élite urbaine);

d) l'inertie traditionnelle des populations rurales - au moins dans certaines régions et situations. La moitié de la population rurale, ou presque, est encore analphabète. Le regroupement de populations d'origine diverses dans les nouveaux villages ne rend pas simple la formation d'un nouveau consensus culturel partagé. Enfin, la marque de l'hégémonie bureaucratique ancienne sur la population rurale ne s'efface pas du jour au lendemain.

Cette présentation critique a l'avantage de bien montrer, à partir d'une expérience concrète, les voies possibles et les difficultés de la participation institutionnelle. Elle ne doit pas occulter la grande valeur novatrice de l'expérience tanzanienne et sa vertu pionnière dans un champ où elle devient désormais une référence obligatoire.

L'exemple complémentaire du Sénégal

Le cas sénégalais a été présenté à la réunion d'experts par la communication de M. Mbaye Diao. (1) Il s'agit également d'une voie d'institutionnalisation de la participation qui se veut liée à un projet de

(1) DIAO (Mbaye) - Les problèmes et les possibilités d'institutionnalisation de la participation des populations rurales au développement des pays africains: l'expérience du Sénégal - Document pour la réunion d'experts de Dakar, UNESCO, SS-79/CONF.601/Réf.4, 3 octobre 1979.



développement global, et se réclamant du "socialisme africain".

A partir d'une économie profondément marquée par la dépendance au marché extérieur - l'économie au moment de l'indépendance, en 1960, est couverte à 80% par la production arachidière encore liée aux pratiques de "l'économie de traite" - les responsables sénégalais vont s'attacher à la création de structures permettant la "participation responsable" des populations à leur propre développement, à travers une réforme générale de l'administration et de l'appareil d'Etat, d'une part, à partir de la mise en place d'institutions coopératives et communales au niveau de la base, d'autre part.

La réforme générale des structures administratives, entamée dès 1960, s'efforce de faire concider le mieux possible le découpage des circonscriptions administratives des différents niveaux avec les zones et sous-zones homogènes de développement. A chaque niveau significatif (région, département, arrondissement) est mis en place un "comité de développement" regroupant tous les responsables des services administratifs et techniques, sous l'autorité du chef de circonscription (gouverneur, préfet, chef d'arrondissement). Il s'agit donc d'une déconcentration plus que d'une décentralisation (à la différence du système tanzanien). Mais dans l'esprit défini au moment de l'indépendance, et qui a connu au fil des péripéties historiques de sérieuses vicissitudes (1), il s'agissait de faire surgir à chaque niveau, face à ces structures d'Etat ainsi regroupées et coordonnées, des structures représentatives des niveaux populaires démocratiquement constituées. Alors devait s'établir, entre ces deux types de structures, une dynamique de négociation et de dialogue dont la planification serait l'aboutissement. On parlait, ainsi d'un "socialisme contractuel".

Les structures représentatives émanant de la base s'inscrivaient d'une part dans l'ordre socio-économique, et il s'agissait des coopératives; d'autre part dans l'ordre socio-politique, et il s'agissait alors des communes rurales.

L'animation rurale se présentait comme action éducative opérant la sensibilisation préalable du milieu, préparant la structuration participative.

Mbaye Diao décrit en ces termes la finalité déclarée du projet coopératif: "sous la responsabilité de la Direction de la Coopération (actuellement intégrée à l'Office nationale de coopération et d'assistance au développement - ONCAD), l'organisation des populations rurales en organismes coopératifs a connu un rapide essor (...). La coopérative, considérée comme une coopérative de service assume deux fonctions: le crédit et la commercialisation. (...) Lorsque la coopérative aura acquis une expérience et une maturité suffisantes, elle se dégagera de l'emprise de l'Etat, qui laissera aux sociétaires la responsabilité de gérer eux-mêmes leurs propres affaires. Elle deviendra alors une coopérative de développement à fonctions multiples, qui assume de manière autonome la production, la commercialisation, la consommation, le crédit et l'épargne (...).

(1) Voir l'étude COLIN (R.) - Les méthodes et techniques de participation ... op.cit. - notamment pp. 175-180.



L'autogestion ne pouvant être cantonnée à la base et coiffée aux échelons supérieurs par des directions purement administratives, il est envisagé l'envahissement progressif de l'ONCAD (appelé à dépérir) par les Unions de coopératives qui devront s'approprier les outils essentiels à leur développement". (1)

Mais la mise en oeuvre de la politique coopérative se heurte à de nombreuses difficultés. Les coopératives ont proliféré mais sur la base de surface économique unitaire trop faible ayant comme conséquence l'incapacité de soutenir le coût de leur services - ce qui conduit à renforcer de plus en plus le poids de la tutelle - et donc de la technobureaucratie qui joue contre la participation.

En ce qui concerne la commercialisation, jouant dans le domaine socio-politique, mais sans exclure le champ économique, l'idée était apparue en 1960, au moment où se mettait en place la réforme administrative.

La "communauté rurale" est issue d'une loi de réforme foncière de 1964 qui la définit comme: "un terroir constitué par un ensemble de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés et y ayant des intérêts communs". Le domaine national est inaliénable. La communauté rurale, en 1972, se voit reconnu le statut de collectivité territoriale, comprenant un conseil rural dont les 2/3 sont élus au suffrage universel et le 1/3 désigné par les coopératives implantés sur son territoire. Le Conseil rural gère le terroir commun, notamment en ce qui concerne l'affectation des terres aux producteurs, il "veille, selon la loi, au développement et à la promotion des activités des services et établissements qui concourent directement à la satisfaction des besoins de la collectivité". Il a également des prérogatives en matière sociale et socio-éducative. Il vote le budget de la communauté. Il élit un Président qui est en même temps agent de l'Etat et représentant de la communauté. La communauté rurale est placée sur la tutelle de l'autorité administrative qui a le pouvoir d'approuver ou non toutes les délibérations du conseil rural.

L'analyse de Mbaye Diao montre le processus de participation, dans l'un et l'autre type de structure est sujet à de sérieuses contradictions. La tutelle bureaucratique est très lourde, la démocratisation du niveau villageois - à l'échelon inférieur à celui de la communauté, n'a pas été opérée, l'instrument de formation et d'éducation généralisées, indispensable pour gager un fonctionnement véritablement démocratique de l'ensemble des structures de base a un impact encore trop faible. "Il apparaît, au Sénégal, que, sur le terrain de la participation des populations au développement, il s'y déroule un affrontement insidieux entre deux tendances: d'un côté, les tenants de la déconcentration, de l'encadrement rapproché et de la croissance économique, de l'autre, les partisans de la décentralisation, de l'auto-encadrement à la base et du développement intégré, les communautés de base les plus concernées étant en marge du débat. A l'heure actuelle, il est manifeste que la courbe (ou la cote) de la seconde tendance a nettement baissé. En réaliste, ne doit-on pas admettre que le terrain d'entente et d'attente, c'est la formule de la "co-gestion contrôlée", qui peut constituer l'étape du "développement contractuel" et une alternative dynamique." (2)

(1) DIAO (Mbaye) - op.cit. pp.18-19.

(2) DIAO (Mbaye) - op.cit. page 47.



3) Entreprises autogérées - la pratique de participation en Yougoslavie - avec référence à l'expérience d'autogestion algérienne

La base de référence prise en compte par la réunion d'experts est la communication préparée sous forme d'étude préalable par le Professeur Rudi Supek et sa participation constante aux débats.

Nous ne reviendrons pas sur les contributions de Rudi Supek déjà mentionnées concernant l'explicitation des concepts de "démocratie participative" et de "démocratie industrielle". Il constitue un éclairage fondamental pour comprendre l'évolution du système d'autogestion yougoslave, dont nous opérerons une lecture à partir de l'étude sur "l'entreprise autogérée".

Rudi Supek distingue la problématique d'autogestion dans les "organisations sociales" (productives, administratives, culturelles) et dans la "société globale". Il ne faut pas perdre de vue que l'analyse du développement de l'autogestion dans l'entreprise renvoie constamment aux phénomènes de portée plus large observés dans l'environnement social.

Le développement de l'autogestion dans l'entreprise yougoslave s'est opéré en trois étapes, jusqu'à la période actuelle.

a) Première étape: de 1945 à 1952 - caractérisée par ce que Supek appelle le "socialisme administratif", jusqu'en 1950. C'est en 1950 que l'on introduit l'autogestion ouvrière dans 200 entreprises, à titre expérimental.

b) Deuxième étape: de 1953 à 1965: l'autogestion ouvrière et sociale est généralisée. La constitution de 1953 en fait une règle pour toute entreprise ayant plus de 30 employés. Le taux de croissance économique est alors, en Yougoslavie, le plus élevé du monde (13,3% annuel de 1952 à 1960 pour la production industrielle et 8% pour la progression sociale). Pendant les dix années suivantes, le taux de croissance moyen redescendra à 6,6%. L'autogestion est limitée par le monopole de l'Etat maintenu pour les rapports avec les banques et les partenaires de l'étranger, et également par le directeur d'entreprise qui reste représentant de l'Etat et conserve un droit de veto sur les décisions du conseil ouvrier.

c) Troisième étape: de 1965 à 1974. L'autonomie des entreprises est accrue, mais au prix de certaines contradictions. En effet le secteur extérieur à l'entreprise (banques, grandes maisons de commerce extérieur, maison de sécurité sociale), tend à monopoliser le marché du capital. Cependant l'autogestion ouvrière acquiert son autonomie complète. Le directeur exécute les décisions du conseil ouvrier devant qui il reste personnellement responsable.

d) Quatrième étape: à partir de 1974, marquée par la nouvelle constitution de 1974 et la loi de 1976 sur le travail associé. Selon les nouvelles dispositions constitutionnelles, l'ouvrier se voit garantir le droit de "diriger en commun et avec les mêmes droits que les autres travailleurs le travail et les tâches et moyens en rapport complet avec la reproduction sociale, à régler les relations communes de travail, à décider du revenu réalisé par les différentes formes de l'association du travail et des moyens, et à acquérir le revenu personnel."

Fundação Cuidar o Futuro



Rudi Supek note que "pour comprendre le système d'autogestion yougoslave, il faut savoir qu'il est essentiellement fondé sur les considérations d'origine idéologiques et réalisé par les actes normatifs. (...) Le principe par lequel se conduit ce normativisme est celui que "l'ouvrier doit lui-même décider de son sur-travail (plus value) afin d'abolir les rapports du salariat". Donc, il s'agit de l'application d'un principe qui suppose la décentralisation et l'autonomie des entreprises, dirigées par les collectivités ouvrières, cependant, que, en vertu de ce principe idéal, on ne se demande guère si le fonctionnement du système est rationnel ou non. C'est pourquoi les entreprises elles-mêmes, pour préserver la rationalité et le rendement de la production, montrent une flexibilité et une adaptation très grande aux actes normatifs du gouvernement. (...) Entre l'institutionnalisation des formes d'autogestion et leur fonctionnement objectif, il existe non seulement un écart, mais un nombre de problèmes qui montrent que le moyen légal de mise en oeuvre d'un système ne suffit pas par lui-même, et qu'il faut tenir compte des conduites des hommes et d'une organisation informelle (communautaire, humaniste, organique), qui semble être l'effet des influences culturelles beaucoup plus que celui des moyens juridiques." (1)

Dans l'état actuel des choses, on note une persistance de faits significative de la structure hiérarchique et autoritaire à l'intérieur du système auto-géré. Les raisons en sont multiples: les directeurs sont des "hommes forts" par leur statut politique et social, et leur efficacité leur donne une prime de situation pour être les candidats préférentiels des conseils ouvriers. La tradition patriarcale reste forte. D'autre part le système d'information et de communication dans les entreprises reste défiant. Enfin, dans un système d'autogestion maximalisée et généralisée, on observe que les individus les plus forts - dans l'esprit du marché et de la concurrence - se taillent une influence prépondérante.

Il faut noter également que la tendance démocratique est plus forte dans les petites entreprises que dans les grandes où la hiérarchie apparaît comme principe plus fonctionnel pour maîtriser des organisations très complexes.

Malgré ces difficultés, il faut prendre acte du fait que la démocratisation et l'autogestion dans la pratique de conduite des entreprises yougoslaves ont montré leur efficacité, y compris sur le plan économique.

Rudi Supek conclut que, à la lumière de l'expérience yougoslave, "la participation des citoyens semble plus satisfaisante dans la sphère politique; malgré un grand nombre de problèmes que l'on devrait considérer comme étant aussi bien les effets de l'expérimentation des nouvelles institutions que de la réalisation des tâches générales de développement - industrialisation, urbanisation, scolarisation de la population, etc., on doit souligner que le développement social et économique a été très dynamique et plein de succès dans les deux premières décades de l'après-guerre, mais qu'il éprouve de plus en plus de difficultés au cours de la dernière décade."

(1) SUPEK (R.) - op.cit. pp.53-54.





Ces difficultés sont liées pour partie au passage d'une économie d'investissement primaire à une économie à "composition du capital plus élevée". C'est donc une crise de croissance très explicable. On y ajoute aussi l'explication tant à l'excès de "volontarisme juridique" minimisant le facteur humain dans le développement d'une organisation moderne.

"Bien que l'institutionnalisation des formes de participation autogestionnaires présentent des mesures révolutionnaires, leur validité pratique dépend exclusivement de leur contenu humain - de la volonté des hommes de s'en servir, c'est-à-dire de la volonté de s'engager et de participer dans les affaires d'intérêt commun. C'est pourquoi certains auteurs yougoslaves croient qu'on ne peut pas parler des institutions autogestionnaires sans un mouvement autogestionnaire. Or, un tel mouvement ne peut être fondé sur les interventions constantes d'une organisation politique ayant le monopole du pouvoir, mais doit être l'oeuvre de chaque citoyen, de leurs organisations libres et volontaires."(1)

Référence à l'expérience algérienne

L'expérience algérienne a été décrite dans une communication destinée à la réunion d'experts, par le Professeur Moulay Driss Chabou. Cette communication touche à la fois le monde rural, avec la "Révolution agraire" et le monde industriel avec la "gestion socialiste des entreprises".

La politique algérienne de participation s'est forgée en prolongement d'une lutte de décolonisation et de libération très dure, et se fonde sur la volonté d'édifier une société socialiste "où chacun des membres du collectif est conscient de ses responsabilités et responsable de ses actes".(2)

La Révolution agraire a, comme clé de voûte, la coopérative agricole de production et de commercialisation socialiste (CAPCS), enracinée dans la commune, et qui est le lieu de rencontre et d'intégration de toutes les coopératives de fonction ou d'extension diverses situées sur le territoire communal.

La CAPCS élit un comité de direction, à partir des élus de toutes les coopérations adhérentes, et constitue, selon la charte nationale, "un mode d'association démocratique apte à concrétiser et à élargir la socialisation de l'agriculture, un système d'organisation qui correspond à la gestion collective des moyens de production". Mais le directeur est désigné par l'Etat. C'est un technicien du développement rural, qui a un rôle également dans la coordination de la planification entre l'échelon local d'une part et l'échelon régional et national d'autre part.

La Révolution agraire a prévu l'édification de "villages socialistes" constituant en quelque sorte l'"établissement humain" des coopérateurs. Cette action qui a débuté en 1977 doit permettre d'accorder la transformation des réalités économiques et l'évolution des réalités sociales.

-
- (1) SUPEK (R.) - Les problèmes, les méthodes et les techniques relatifs à l'institutionnalisation de la participation des populations au développement : expérience yougoslave - Communication en vue de la réunion d'experts, Dakar UNESCO, SS-79/CONF.601/5, 12 septembre 1979, page 23.
- (2) CHABOU (Moulay Driss) - Les méthodes, mécanismes et effets de la participation des populations dans la planification et la gestion du développement en Algérie - Communication en vue de la réunion d'experts, Dakar, UNESCO, SS-79/CONF.601/9, 14 septembre 1979, page 5.

La Révolution agraire doit faire face aux obstacles classiques de la technobureaucratie et des difficultés de généralisation de l'information et de la formation.

En milieu urbain, la participation des populations dans le cadre de la gestion socialiste de l'Entreprise évoque des problèmes en partie comparables à ceux que l'on a pu observer dans l'étude de l'expérience yougoslave.

A part quelques expériences d'autogestion industrielle la situation la plus courante était, dans le secteur socialiste, celle de l'entreprise d'Etat. A partir de 1977, les responsables algériens ont entrepris une "révolution industrielle" tendant à rapprocher davantage le mode de fonctionnement des entreprises des options politiques socialistes.

La gestion socialiste des entreprises, ainsi instituée, (G.S.E) vise à une participation directe des travailleurs à la gestion des unités de production. "Les intérêts des producteurs et de l'Etat étant désormais indissociables, l'organisation nouvelle tend à protéger le patrimoine national en amenant l'ouvrier à améliorer d'une manière constante la productivité, à éliminer tout gaspillage, à dénoncer toute malversation, à enrayer toute velléité de bureaucratie et de technocratie."(1)

En 1979, 57 entreprises comptant 832 unités et plus de 322.000 travailleurs sont organisées en fonction de la G.S.E.

L'un des rouages essentiel de la G.S.E. est l'assemblée des travailleurs (A.T.) élue pour trois ans par l'ensemble des travailleurs de l'entreprise. Cette assemblée fait fonction de conseil syndical.

M. Chabou note similitudes existant entre les attributions des A.T. et celles des coopératives agricoles concernant la détermination et le contrôle de la gestion. L'A.T. est la cellule de base pour l'impulsion et la réalisation du plan. Le pouvoir des A.T. s'exerce au sein de commissions (économie et finances - personnel et formation - affaires sociales et culturelles - disciplines ...).

Le Directeur est désigné par l'Etat. Le conseil de direction de l'entreprise voit siéger les responsables désignés par l'Etat et les représentants élus de l'A.T.

"A travers la participation des travailleurs aux différentes instances et dans les différents rouages, selon des règles démocratiques nettement définies, la G.S.E. doit parvenir à une transformation radicale dans la gestion de l'économie, par le biais d'une élévation constante du niveau des responsabilités des gestionnaires".(2)

(1) CHABOU (Moulay Driss) - op.cit. page 21.

(2) CHABOU (Moulay Driss) - op.cit. page 47.



L'étude du fonctionnement du système montre, dans une phase initiale, le "rodage insuffisant des institutions de participation", se traduisant par la difficulté de trouver les rééquilibrages collectifs au pouvoir de gestion tendant à se concentrer autour du Directeur ou d'un petit groupe d'élus. D'autre part, on observe "le jeu déséquilibré des fonctions de participation" - fonction idéologique, politique et sociale où se situent les rapports de production qu'il est difficile de faire évoluer rapidement à cause de la tendance à la concentration des pouvoirs - fonction pédagogique, souvent polarisée par la recherche du consensus autour de la rentabilité et de la satisfaction des revendications matérielles - fonction technique ordonnée à la productivité de façon trop exclusive et jouant de ce fait contre la participation.

L'expérience algérienne ne peut faire l'économie des ajustements nécessaires à la mise en oeuvre d'un projet de si vaste porté. En conclusion, M. Chabou insiste sur des considérations proches de celles qui ressortent des autres dossiers analysés: "parce qu'elle implique des habitudes et un état d'esprit approprié, la participation ne peut pleinement réussir que si elle s'insère dans le long processus d'apprentissage de l'enfance et de l'adolescence. Pour faire l'économie de tant de difficultés et de tensions dont les répercussions morales et matérielles peuvent constituer de redoutables obstacles, il est impérieux de donner à la participation la place qui lui revient dans les objectifs assignés au système éducatif lui-même, en un mot, à l'idéal de formation"(1).

Fundação Cuidar o Futuro

Cet aperçu, incomplet et rapide, de quelques unes des expériences servant de référence aux travaux de la réunion d'experts de Dakar, montre à quel point la participation et son institutionnalisation s'inscrivent sur un terrain complexe, où les contradictions sont de règles. On est là au plus profond de la dynamique sociale, où l'individu ne peut vivre sans son intégration dans le groupe où il risque de perdre son identité et sa volonté autonome et responsable, mais où, d'autre part, le groupe ne peut subsister sans les individus qui, s'ils ne s'accordent sur un consensus essentiel, en viendront à le détruire en se détruisant.

(1) Ibid page 41.



La participation n'a de sens que si elle s'articule sur les deux pôles: l'identité de l'individu et la solidarité du collectif. Dans cette dialectique fragile, le gage essentiel des pratiques viables et vivables est probablement la capacité pour tous et chacun des participants de prendre conscience des convergences et des contradictions. Cette conscience exige une réflexion, une information, une communication sociale, une éducation de tous les instants.

C'est dans cet esprit, nous semble-t-il que la Réunion d'experts s'est efforcée de récapituler les enseignements de ce temps de travail en commun pour les traduire en propositions adressées à l'UNESCO.

La dernière partie de la présente étude se contentera donc de reprendre les "Positions et Propositions" arrêtées en communs. Les réflexions de synthèse qui précèdent n'ont d'autre ambition que de contribuer à éclairer un peu mieux les chemins par lesquels est passé le groupe pour les formuler.

IV/ Recenser les positions et propositions entrant dans le champ de préoccupation et de compétence de l'UNESCO touchant l'institutionnalisation de la participation

(texte des Recommandations de la Réunion d'experts)

Propositions et recommandations

En se fondant sur les termes des débats qui se sont tenus tout au long de la réunion d'experts, les recommandations et propositions suivantes ont été formulées et sont soumises à ce titre, au Directeur général de l'UNESCO, concernant les problèmes et les possibilités d'institutionnaliser la participation des populations au développement.

A. Recommandations et propositions de portée générale

1. La réunion d'experts propose à l'UNESCO d'entreprendre toutes actions nécessaires pour faire reconnaître la démocratie participative comme un moyen, et en même temps comme un objectif du développement économique, social et culturel.

2. La réunion propose que l'UNESCO s'attache à la définition des nouveaux concepts exprimant les droits fondamentaux de l'être humain, non seulement de s'auto-déterminer politiquement, mais également de s'auto-déterminer économiquement et socialement, en tant que producteur et en tant que consommateur, aussi bien dans le domaine de la production matérielle que socio-culturelle, ceci constituant un complément du droit au travail.

3. L'exercice de ce droit à l'auto-détermination économique et sociale pose le problème du rapport des producteurs et des consommateurs avec les moyens et systèmes de production et les moyens et systèmes de consommation - tant matériels que socio-culturels - qui devraient pouvoir évoluer en faisant place à la participation.

4. La participation est profondément liée au problème de l'identité culturelle des participants eux-mêmes. Il est donc important que les efforts de l'UNESCO pour promouvoir le droit à l'identité culturelle puissent être mis en relation étroite avec la recherche et la promotion des politiques de participation. A ce titre, l'appui au développement des langues nationales-et même régionales-apparaît comme un instrument indispensable d'expression de l'identité culturelle.

5. Dans cette ligne, on doit affirmer l'importance de l'auto-détermination, dans le domaine socio-culturel et socio-éducatif, se traduisant notamment par la recherche, dans les systèmes d'éducation, d'une pédagogie de la participation, touchant autant la définition des objectifs, des méthodes, du contenu que de l'organisation éducative.



6. Toute action de participation devrait avoir sa contrepartie d'information, de formation et d'éducation pour permettre aux hommes et aux femmes concernés de pouvoir exercer effectivement leur droit de participation. A ce titre on doit insister sur la liaison constante et nécessaire entre les systèmes d'éducation et les modes et instruments de communication sociale pour promouvoir la participation.

7. L'institutionnalisation de la participation apparaît comme un objectif nécessaire au sein des politiques de développement, pour pouvoir donner un contenu effectif et stable à la démocratisation de la politique, de la production, de la consommation et de la créativité socio-culturelle. Mais il faut pouvoir reconnaître et identifier dans chaque pays, en fonction de son histoire, de sa situation économique, sociale et culturelle, le domaine de la participation formelle qui doit être institutionnalisé et le domaine de la participation non-formelle qui ne requiert pas l'institutionnalisation.

8. Les institutions de participation, respectant la diversité des contextes du processus de développement : dans l'identification et la fixation de ses objectifs, dans ses procédures et méthodes de mise en oeuvre à tous les stades, et dans son évaluation. On devrait pouvoir ainsi rechercher conjointement l'efficacité liée à la satisfaction effective des besoins et l'optimalité liée à la reconnaissance et l'exercice effectif des droits.

9. Il paraît important que l'on tienne compte, comme point de départ pour les actions tendant à créer des institutions et des programmes de participation, des communautés locales et des institutions du niveau de base, notamment dans leurs formes villageoises traditionnelles. C'est en faisant appel à leur auto-responsabilité, s'appuyant sur leurs références et leurs systèmes de valeurs, dans la mesure où ils ne vont pas contre la participation, que l'on pourra soutenir les adaptations et transformations nécessaires tendant à un développement endogène et centré sur l'homme sans négliger l'importance du développement économique et de la lutte contre la pauvreté.

10. La réunion a souligné l'importance de respecter la nature participante du processus d'introduction de la participation en mettant en garde contre les dangers de la technobureaucratie, dont la logique, si elle n'est pas contrôlée par le pouvoir politique et par les communautés de base, conduit à bloquer la participation, même lorsqu'elle reçoit mission de la promouvoir.

Dans ce domaine, on a fait ressortir l'intérêt de rechercher des structures d'appui techniques appropriées répondant à la logique des institutions de participation.

II. Les participants recommandent que l'on prête une attention particulière aux incidences des modes d'intervention des sociétés multinationales, dans les contextes où elles s'insèrent, sur les processus de participation. Leur intervention, si elle n'obéit pas à la souveraineté des pays et aux exigences du développement endogène et centré sur l'homme risque de renforcer la technobureaucratie dans ses effets contraires à la participation et de fonder la croissance sur des choix technologiques excluant la participation.

Dans cette perspective, l'UNESCO devrait déployer tous les efforts possibles, afin de favoriser l'instauration du Nouvel Ordre International, dans le domaine de ses compétences. Elle devrait notamment intervenir de façon toute particulière pour mettre en oeuvre la résolution adoptée à la 20e session de sa Conférence générale concernant la participation de l'Organisation à l'élaboration, actuellement en cours, par les Nations Unies, d'un Code de conduite pour les sociétés multinationales. Cette intervention de l'UNESCO devrait tendre, dans le domaine de ses compétences propres, à faire valoir les moyens de "civiliser" l'action des multinationales pour qu'elles ne fassent pas obstacles à la participation des populations à leur propre développement.



12. La réunion a souligné l'importance, si l'on veut promouvoir la participation des populations au développement et la création des institutions appropriées, de soutenir, à l'échelle internationale, la campagne pour la paix et le désarmement qui permettra, seule, de réorienter les moyens financiers et matériels, techniques et intellectuels, vers le développement endogène et centré sur l'homme.

B. Recommandations et propositions à portée plus contrètes pour l'action de l'UNESCO

Les experts recommandent que l'UNESCO étudie la possibilité de soutenir, selon les formes qui lui paraîtront les plus adéquates, une ligne de travail pour promouvoir de façon plus spécifique et systématique les recherches et actions tendant à promouvoir la participation et son institutionnalisation, tant dans le domaine de la formation, de l'éducation, des communications sociales, des technologies adaptées à l'environnement, que des sciences sociales et de leurs applications. On pourrait envisager la mise sur pied d'une Banque de données sur les expériences de participation, leur organisation, leurs méthodes, leurs résultats, permettant ainsi de développer les échanges sur ce thème entre les institutions et chercheurs dans le monde dans les domaines de compétence de l'UNESCO.

Les experts considèrent que cette orientation permettra de renforcer la collaboration avec les autres institutions spécialisées des Nations Unies, particulièrement la FAO, le BIT, l'OMS, dans la ligne des travaux de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural qui s'est tenue à Rome en juillet 1979 et qui a adopté une déclaration de principes et un programme d'action faisant une large place à la participation des populations.

La réunion a noté également l'intérêt de la participation de l'UNESCO au débat organisé par l'Institut de recherche des Nations Unies sur le développement social (UNRISD) sur la théorie et la pratique de la participation, se fondant sur un large réseau de correspondance entre praticiens et scientifiques de diverses parties du monde, recommandé que ces échanges et ces coopérations puissent s'étendre aux institutions de recherche gouvernementales ou non gouvernementales, spécialement dans la branche universitaire, tant au niveau national que régional.

C'est dans ce cadre d'ensemble que les experts ont formulé une série de recommandations concernant le développement des programmes de recherche en sciences sociales menés par l'UNESCO.

Un certain nombre de thèmes ont ainsi été identifiés, dont l'inventaire est récapitulé ci-après. Dans un rapport de synthèse et dans l'esprit d'une discussion de portée générale, il ne pouvait être question d'élaborer véritablement des projets de recherche dans le cadre des travaux de la réunion. Cependant les experts ont affirmé l'extrême importance qu'ils attachaient à toute action de l'UNESCO permettant d'intensifier la recherche en sciences sociales concernant la participation. Ils se sont déclarés prêts à procéder à l'élaboration de ces projets de recherche dans les formes scientifiques requises et certains schémas de recherches pourront déjà être joints au dossier de la réunion, à l'intention du Secrétariat de l'UNESCO. Un accent particulier a été mis sur les recherches régionalisées, les recherches comparatives, les recherches participantes, les recherches sur le moyen et le long terme.



Thèmes de recherche proposés à l'UNESCO

1. Etude des facteurs pouvant favoriser ou empêcher la participation tant au niveau global que dans chacun des différents niveaux de la réalité sociale.
2. Recherche sur les indicateurs pouvant mesurer les besoins et les indicateurs de participation, dans une approche interdisciplinaire (tant anthropologique et psychologique que sociologique, politique et économique).
3. Rôle des Etats nationaux dans les négociations et les accords d'établissements avec les sociétés multinationales, en relation avec la problématique et la pratique de participation des populations au développement endogène et centré sur l'homme. Etude de l'impact des sociétés multinationales sur les processus de participation.
4. Recherches régionalisées sur la participation réelle, sa nature, son organisation, ses méthodes et les problèmes de son institutionnalisation en comparant le discours officiel et la réalité, la participation formelle et la participation non formelle. Ces recherches devraient permettre de clarifier les concepts et les pratiques de la démocratie participative en vue de soutenir l'éducation généralisée qui la conditionne.
5. Recherches comparatives entre les expériences de participation appartenant à des aires géo-politique, géo-économique, géo-culturelle différentes afin de mesurer les facteurs communs et les différences, et en portant l'accent sur les domaines les moins étudiés, notamment les communautés territoriales, de la commune à l'État et le secteur de développement urbanistique.
6. Donner une priorité particulière à un ensemble de recherches coordonnées sur trois thèmes moteurs dans les processus de participation
 - la participation sur les lieux et dans les organisations de production industriels;
 - la participation dans les systèmes d'éducation et de formation;
 - la participation dans le milieu rural - au niveau des exploitations agricoles ou groupes d'exploitations agricoles et aussi, au niveau communautaire dans les villages et les quartiers de village, selon leur importance sociale et en partant des structures traditionnelles confrontées à la modernisation.
7. Les mécanismes de formation de la technobureaucratie dans des contextes économiques, sociaux, politiques et culturels différents et son incidence sur la démocratie participative formelle et non formelle et sur l'institutionnalisation de la participation.



8. Recherches coordonnées sur la problématique de participation et sur les rapports avec les institutions des groupes sociaux ou des mouvements politiques confrontés à des effets de domination ou d'exclusion notamment :

- les femmes
- les paysans pauvres
- les travailleurs immigrés
- les réfugiés
- les minorités ethniques
- les groupes sociaux engagés dans des mouvements de libération.

9. Les processus de participation et les perspectives d'institutionnalisation en rapport avec le système de communication sociale et ses supports écrits, oraux, audio-visuels, dans une problématique de situation de différences ou conflits culturels.

L'utilisation des langues nationales et ses incidences sur la mise en place et le fonctionnement des institutions participatives (co-opératives - communes - écoles - centres de santé primaire, etc...).

10. Les conséquences psycho-sociologiques des situations d'extrême pauvreté entraînant la perte de la conscience de soi et de l'identité culturelle, avec leurs incidences sur les attitudes participatives.

11. La définition des conditions concrètes auxquelles doivent répondre les technologies non monopolisables (telles que l'énergie solaire) pour soutenir des actions de participation et de promotion des institutions participatives.

12. Le groupe a recommandé que l'UNESCO favorise les études développées sur le long terme, avec des temps de recherche intensive à périodes fixes permettant de mesurer l'évolution des mouvements sociaux de participation sur long terme. Ceci devrait permettre notamment de réaliser un atlas historique et dynamique des institutions de participation dans le monde.

Le groupe souhaite, dans cet esprit, que l'on puisse étudier les moyens de dépasser les obstacles dûs aux procédures budgétaires contraignant à une programmation quasi-exclusivement à court terme.

00
0 0 0

En conclusion, le Rapport voudrait mettre en évidence un voeu unanime émis par les experts réunis à Dakar :

- que l'UNESCO puisse demander que la participation et la création des institutions capables de la promouvoir constitue l'un des objectifs importants reconnus par les Nations Unies pour la prochaine décennie du développement qui pourrait être proclamée comme la "Décennie de la Participation".

