

# Pérou : le développement communautaire dans les banlieues de Lima



La formation comme vecteur  
de la transformation sociale /  
Capitalisation de l'expérience  
de CENCA – la synthèse



FRÈRES DES HOMMES

# **Pérou : le développement communautaire dans les banlieues de Lima**

Synthèse et rapport rédigés par  
Claire Honoré et disponibles  
sur demande à [fdh@fdh.org](mailto:fdh@fdh.org)

Crédits photos : Frères des Hommes  
2015

**La formation comme vecteur  
de la transformation sociale /  
Capitalisation de l'expérience  
de CENCA – la synthèse**



## La capitalisation : un outil pour valoriser des expériences et accompagner vers la transition

*Frères des Hommes s'est engagé de février 2013 à octobre 2014 dans un processus de capitalisation croisée de ses expériences et de celles de quatre de ses organisations partenaires au Sud : un mouvement paysan haïtien, une association sénégalaise de renforcement du secteur artisanal, une association indienne coordonnant un réseau d'action sociale et une association péruvienne de développement urbain. Cette démarche propose un cadre de réflexion et d'échange à l'échelle de cinq pays autour du thème « La formation, vecteur de transformation sociale ». Il s'agit pour Frères des Hommes d'opérer un changement dans ses pratiques d'intervention et de replacer la formation au cœur de ses actions.*

## CENCA et sa relation avec Frères des Hommes

*Créé en 1980, l'Institut de développement urbain CENCA travaille essentiellement à Lima et ses banlieues, autour d'une des problématiques dominantes dans cette capitale : l'immigration grandissante entraîne l'extension de la ville sur les petites montagnes environnantes et la construction de quartiers populaires précaires et vulnérables. CENCA travaille avec les habitants de ces quartiers pour améliorer leur situation, notamment au niveau de l'habitat, de l'environnement (gestion des risques sismiques) et de l'économie (formation de coopérative et d'entreprise d'artisanat).*

*En 1993, Frères des Hommes s'engage avec CENCA pour soutenir les populations rurales pauvres par la création d'un lieu multiservices destiné à soutenir les créateurs de microentreprises.*

*Des formations pratiques et théoriques en matière de gestion, d'achats groupés de matières premières, de valorisation des produits ou d'organisation sociale sont dispensées.*

*Depuis 2010, Frères des Hommes soutient le développement de l'artisanat local dans la zone de Huaycan et San Juan de Lurigancho en périphérie de Lima.*

# Sommaire

**Remarque :** une capitalisation vise notamment à documenter des savoir-faire et expériences que l'on ne saurait résumer. Cette synthèse met en avant certains éléments d'analyse mais ne peut se substituer à la lecture du rapport intégral – disponible auprès de CENCA et de Frères des Hommes. Le contenu des rapports et des synthèses est issu de la parole des partenaires, acteurs ou bénéficiaires, participant aux actions de CENCA.

## 1 — Pour la transformation sociale : donner les moyens aux populations vulnérables d'être actrices de leur développement (p. 9)



- 1 — Obstacles politiques, économiques, organisationnels et culturels
- 2 — Des voies de changement
- 3 — La vision de la transformation sociale pour CENCA
- 4 — La stratégie mise en œuvre et les moyens d'action
- 5 — La base de l'intervention de CENCA : une stratégie de relation avec les acteurs du territoire

## 2 — La formation (p. 13)



- 1 — La formation telle que CENCA la conçoit et la met en œuvre
- 2 — Les publics
- 3 — Un dispositif de formation mixte, technique et politique
- 4 — Des savoir-faire spécifiques

## 3 — De la formation à la transformation sociale : les effets significatifs obtenus et les déterminants d'une absence d'effets (p. 21)



- 1 — Des gains socioéconomiques liés au développement du territoire
- 2 — La création de ressources pour le changement social
- 3 — Des gains politiques avec une action sur le droit
- 4 — L'absence d'effets ou des effets inattendus

## 4 — Quelles sont les conséquences de la transformation sociale sur la société péruvienne ? (p. 25)



- 1 — La formation, une source de tension entre l'individuel et le collectif
- 2 — Comment parvenir à l'autonomie : quels sont les critères pour quitter une zone ?



Maria Ortiz Alvarez, fondatrice de la coopérative d'artisans Cory Llacta, soutenue par CENCA

# 1 — Pour la transformation sociale : donner les moyens aux populations vulnérables d'être actrices de leur développement

## *1. Obstacles politiques, économiques, organisationnels et culturels*

La transformation sociale se heurte à des obstacles : politiques liés à la continuité d'un modèle néolibéral laissant la voie ouverte à l'investissement privé, à la corruption et au trafic de terres ; économiques avec des inégalités croissantes et la prédominance de l'informalité ; organisationnels liés à une grande hétérogénéité des organisations de la société civile ainsi qu'à un manque de renouvellement de leur tissu générationnel ; culturels, avec une crise des valeurs au sein de la société péruvienne, manifestée par la montée du racisme, la faiblesse d'une conscience citoyenne, le repli individualiste et la violence domestique.

## *2. Des voies de changement*

Elles sont cependant visibles au niveau des municipalités avec la mise en œuvre d'instruments de gestion et d'outils de concertation en faveur du développement urbain : un espace propice à la concertation entre société civile et autorités publiques s'est ouvert.

## *3. La vision de la transformation sociale pour CENCA*

La transformation sociale, pour CENCA, est celle d'une société démocratique qui prône la justice sociale et où les organisations des secteurs les plus défavorisés de la population jouent un rôle central dans le développement intégré de leurs communautés.

## 4. La stratégie mise en œuvre et les moyens d'action

CENCA a fait le choix de réorienter ses priorités d'intervention autour d'une conception plus sociale du développement local : elle est passée de l'accès au sol à la lutte pour l'accès à un logement décent, puis d'un soutien des populations dans la création d'activités génératrices de revenus à la promotion d'une économie sociale et solidaire. Il s'agit dans ce sens d'accompagner les populations d'un statut de « bénéficiaires passifs », qui en quelque sorte restent dans une situation précaire, illégale et de non-droit, vers un statut « d'acteurs responsables » de leur développement et prêts à revendiquer l'accès à des conditions de vie décentes. De par sa nature d'Institut de développement urbain, CENCA concentre son action autour de l'aménagement et de la valorisation du territoire, véritable point d'appui pour un changement radical de perspective de développement. La stratégie mise en œuvre cherche à la fois à améliorer le niveau de vie des populations vulnérables, renforcer et structurer les organisations communautaires qui portent les revendications de ces populations et influencer le cadre législatif pour la proposition de nouvelles normes.

### Trois axes d'intervention

#### a. La gestion et le développement du territoire

Il s'agit de proposer et promouvoir, à l'échelle d'un district ou d'un quartier, des modèles de gestion territoriale autour de 4 thématiques : la planification urbaine, l'habitat social, l'eau et l'assainissement et l'économie solidaire. Pour ce faire, CENCA propose une assistance technique (réalisation de travaux sur le terrain), un accompagnement à la structuration et au renforcement d'organisations artisanales ainsi qu'un travail de sensibilisation autour de la gestion des risques et de l'environnement.

#### b. La formation des citoyens : leaders communautaires et habitants

Pour CENCA, il ne peut y avoir de démocratie sans développement local, mais le développement local ne peut être envisagé sans apprentissage de la citoyenneté. La formation politique du citoyen est un prérequis à la mise en œuvre de la réforme du droit. Il est indispensable de former les habitants et leurs leaders afin d'en faire des acteurs d'un changement social et politique.

#### c. Les stratégies d'interpellation des pouvoirs publics

CENCA cherche à influencer l'Etat pour garantir un accès généralisé pour tous à la propriété (droit du sol), à un logement décent et aux services de base. Pour



L'équipe de CENCA avec les habitants de San Juan de Lurigancho

l'association, la défense des droits des citoyens doit passer par l'élaboration collective d'instruments législatifs (propositions de lois, décrets). L'Etat est un acteur indispensable à la transformation sociale, avec lequel CENCA entretient une relation duale : entre dialogue à travers les espaces de concertation et exercice d'influence par le plaidoyer et la mobilisation (campagne de plaidoyer et manifestations pacifiques). Parallèlement, CENCA accompagne la consolidation d'un mouvement urbain populaire : le Mouvement des Sans Toit (MST), dans sa lutte pour l'accès à un logement décent.

## 5. La base de l'intervention de CENCA : une stratégie de relation avec les acteurs du territoire

CENCA essaie de ne pas intervenir directement auprès des autorités politiques, la relation se fait le plus souvent via les

organisations que l'association appuie ou à travers les réseaux d'acteurs auxquels elle appartient. L'obtention d'un changement de société ne peut se faire qu'à travers le collectif : l'association fait le choix d'unir ses forces avec d'autres acteurs en réseaux afin de décupler sa capacité d'action. L'association s'appuie de ce fait sur un réseau d'acteurs au niveau local (organisations d'habitants, coopératives, associations fonctionnelles) et sur une stratégie d'alliances aux niveaux national et international (syndicats, collectifs et mouvements citoyens). C'est dans ce travail en réseau que CENCA puise la force de son plaidoyer : alimenter les mobilisations locales avec des références plus globales et renforcer des combats globaux à partir d'expériences locales.



Formation donnée par Esther Alvarez à l'école des « leaders » communautaires créée par CENCA

## 2 — La formation

### ***1. La formation telle que CENCA la conçoit et la met en œuvre***

La formation est un processus d'apprentissage, d'échange de savoirs et une construction sociale des connaissances en vue d'un changement social. Ce processus implique une horizontalité et une réciprocité entre formés et formateurs. En ce sens, l'association préfère le terme de « renforcement de capacités » à celui de formation. CENCA met l'accent sur le développement personnel de l'individu comme base pour un investissement dans le groupe, l'organisation sociale à laquelle il appartient.

### ***2. Les publics***

Les publics ciblés par les formations sont les bénéficiaires directs des projets de développement local mis en œuvre par CENCA dans les zones vulnérables de la

banlieue de Lima, à savoir les habitants ou « voisins » des quartiers, les leaders et dirigeants des organisations d'habitants constituées et les groupes d'artisans.

---

### ***3. Un dispositif de formation mixte, technique et politique***

Le renforcement de capacité des leaders et des habitants représente un axe d'intervention transversal à l'action de CENCA. Concrètement, l'association propose :

#### ***a. une formation technique qui relève de l'accompagnement dans l'action***

Cette formation est dispensée dans le cadre d'une assistance technique sur le territoire. Elle relève de pratiques non formalisées et se définit par un apprentissage « par capillarité », sans support de formation et basé sur l'échange de



Un habitant de San Juan de Lurigancho (banlieue de Lima) pendant une formation

savoirs, le « faire-ensemble ». Cette formation comprend à la fois de l'appui technique dans la construction d'ouvrages (escaliers, murs), du conseil juridique concernant l'accès au logement, une formation pilote à destination des jeunes et une initiation aux techniques artisanales pour les groupes d'artisans ;

### *b. un programme de formation politique, l'ESDEL*

La formation technique répond à des besoins immédiats, cependant elle ne peut se suffire à elle-même et doit être accompagnée par une formation plus politique axée sur les valeurs, l'auto estime et la confiance en soi. CENCA a créé l'école des leaders pour le développement local (ESDEL) afin de répondre au besoin de re politisation des organisations sociales. Ce programme de formation politique et structurante s'appuie sur des modalités

pédagogiques souples et adaptées aux besoins des différents publics. Il s'articule autour de 3 niveaux :

- **l'ESDEL de base** destiné aux habitants des districts vulnérables de Lima. Organisé sous la forme de courtes réunions hebdomadaires, ce premier niveau aborde 16 thèmes regroupés en 4 axes : développement personnel, leadership, identité culturelle locale et droits fondamentaux ;

- **l'ESDEL intermédiaire** pour les leaders et dirigeants des organisations sociales de base, mais aussi pour les groupes d'artisans qu'accompagne CENCA. Ce deuxième niveau s'articule autour de 3 axes thématiques : renforcement de l'estime de soi, analyse des instruments de développement local, initiation au plaidoyer politique ;



Restitution des débats au cours d'une formation

- **l'ESDEL métropolitain** pour les militants du Mouvement des Sans Toit (MST). Ce troisième niveau s'adresse à des leaders qui disposent de connaissances préalables sur les problématiques socio-politiques de la société péruvienne. Cette formation a pour objectif d'accompagner le MST dans son interpellation des pouvoirs publics pour l'accès à un logement décent.

Le référentiel de compétences des leaders communautaires, élaboré par CENCA à travers ses supports de formation, met en évidence des compétences relatives à la participation citoyenne : une connaissance des processus participatifs existants, des concepts et normes sur la participation citoyenne, des droits et devoirs des citoyens, une capacité à partici-

per activement aux espaces de décisions, à élaborer des propositions pour créer de nouveaux espaces de participation, à intégrer des espaces de concertation, etc. En effet, CENCA définit l'ESDEL comme une formation sur les valeurs, la prise de conscience citoyenne et l'identité culturelle. Elle est un levier permettant aux habitants et à leurs leaders et dirigeants d'évoluer et de grandir en tant que communauté.



Intervention au cours d'une formation



Discussion lors d'une formation à l'ESDEL

#### 4. Des savoir-faire spécifiques

CENCA dispose de 2 méthodes et initiatives pédagogiques intéressantes à partager dans le cadre de cette capitalisation.

##### a. La méthode « voir, juger et agir » mise en œuvre pour l'ESDEL de base

L'objectif des formations dispensées par CENCA est avant tout « le développement de la personne dans la recherche de son humanité ». Il s'agit pour CENCA d'encourager l'émergence de leaders cohérents, proches de la population et en accord avec la réalité de leur communauté. Tenant compte de cet objectif et des spécificités de ses publics cibles,

CENCA a développé une démarche d'apprentissage à partir des expériences vécues dans la communauté, fondée sur la méthode « voir, juger, agir et réviser » : la séquence « voir » invite à regarder sous différents angles une même réalité, à partir de ce que nous savons, entendons, devinons, etc. ; lors de la séquence « juger » est envisagée une posture critique face à cette réalité, laquelle se construit de manière plurielle ; la séquence « agir » invite à réfléchir sur notre action en tant qu'agent de changement face à cette réalité ; la séquence « réviser » encourage une prise de recul sur l'action qui a été menée hier pour améliorer celle qui sera mise en œuvre demain. Ce processus pédagogique est appliqué pour chacun des 16 thèmes qui composent le premier niveau de l'ESDEL. Cette méthode est accompagnée de jeux et de



Formation juridique à San Juan de Lurigancho

dynamiques de contenus afin d'encourager l'apprentissage tout en aidant à la réflexion : grâce au jeu, la formation devient « un cadre de vie, un lieu de sociabilité ».

##### b. L'université populaire urbaine

Dans le cadre de sa stratégie d'alliances, CENCA fait partie de l'Alliance internationale des habitants (AIH) regroupant près de 300 organisations sociales autour d'un même objectif : défendre le droit pour tous à un logement et des conditions de vie décentes. Ce réseau alimente sa réflexion et ses actions par l'organisation « d'universités populaires urbaines », des temps forts d'échange d'expériences et de savoirs entre les représentants des organisations populaires membres. Trois rencontres ont déjà été organisées en

Amérique latine depuis 2011, favorisant une interconnaissance entre les organisations communautaires des différents pays mais aussi la production conjointe de connaissances dans un processus d'apprentissage collectif. Ces temps de formation mutuelle ont eu pour résultats concrets la définition d'une proposition sur le logement populaire en Amérique latine et le portage collectif de campagnes de plaidoyer.



Une artisane dans la coopérative développée par CENCA dans la banlieue de Lima

### 3 — De la formation à la transformation sociale : les effets significatifs obtenus et les déterminants d'une absence d'effets

#### *1. Des gains socioéconomiques liés au développement du territoire*

L'assistance et les formations techniques mises en œuvre par CENCA ont eu un impact direct sur l'amélioration des conditions de vie des habitants (accès généralisé à des services de base, aménagement hydrique des quartiers). Le développement d'initiatives d'économie solidaire a favorisé la génération d'emplois et de revenus complémentaires pour les familles, et les habitants ont acquis de nouvelles compétences en ce qui concerne l'aménagement de leurs quartiers et la prévention des risques liés au relief du territoire. A un niveau plus collectif, les populations ont appris à travailler ensemble et à développer des valeurs de solidarité et d'entraide. Ce sont aussi des inflexions sur des trajectoires personnelles : la formation ouvre pour certains

de nouvelles perspectives professionnelles (capacité à entreprendre pour les jeunes générations, volonté de continuer à se former pour améliorer sa pratique dans le cas des artisanes).

---

#### *2. La création de ressources pour le changement social*

Le second type d'effet porte sur la création d'un capital pour la transformation sociale. Ce sont tout d'abord des ressources humaines avec des leaders et dirigeants prêts à se faire entendre et à exercer leurs responsabilités : les représentants des organisations d'habitants sont désormais capables de s'adresser aux autorités politiques et d'être force de proposition pour leur quartier. Certains leaders ont appris à regarder au-delà de leur simple quartier en s'ouvrant à d'autres territoires.

Par ailleurs, la création de ressources organisationnelles a favorisé le renforcement d'une dynamique territoriale. Des espaces de discussion et de solidarités ont peu à peu émergé, permettant une résolution collective des difficultés (création d'organisations permanentes d'habitants). Un autre gain social est le portage collectif, par les habitants eux-mêmes, des coopératives créées par CENCA, assurant ainsi la continuité d'une démarche d'économie solidaire. Enfin, parmi les ressources pour la transformation sociale figurent des évolutions relatives à certaines références sociétales et culturelles. C'est en premier lieu l'émergence de nouveaux leaderships parmi les jeunes générations, avec un impact sur le rapport de domination entre les adultes expérimentés d'une part et les jeunes d'autre part, considérés comme incapables d'apporter des initiatives pertinentes pour la communauté. Mais c'est aussi la prise de conscience progressive par les femmes de leur rôle au sein de la communauté. Grâce à la pratique d'une activité artisanale ou encore l'occupation d'une charge dirigeante, les femmes deviennent des acteurs importants dans l'évolution de la communauté.

---

### ***3. Des gains politiques avec une action sur le droit***

L'effet conjugué d'une démarche d'interpellation constante des autorités publiques et d'un accompagnement technique et juridique du mouvement populaire MST a eu pour effet l'émission de nouvelles normes législatives permettant la reconnaissance de l'accès au sol (approbation d'une loi permettant la légalisation des occupations informelles établies avant 2004) et à un logement décent pour les populations vulnérables (arrêté municipal aboutissant à la création du programme municipal de logement populaire). Un processus de constitutionnalisation du droit au logement est également en voie de consolidation. Parallèlement a été cité comme effet indirect (car non officiellement reconnu) la reprise méthodologique par les autorités publiques de modèles d'intervention mis en œuvre par CENCA. Peuvent être citées comme exemple la démultiplication au niveau national de la technique des toitures sèches développée par CENCA, ou encore la création du programme municipal Barrio Mio qui se base sur un modèle de développement intégral et participatif des quartiers de Lima.

Il est important de souligner que CENCA ne s'attribue jamais à elle seule les effets et impacts qui viennent d'être énumérés. Il s'agit d'une action collective et concertée avec les acteurs du territoire (société civile, organisations communautaires, municipalités etc.).

---

### ***4. L'absence d'effets ou des effets inattendus***

Dans certains cas, l'action de CENCA se trouve détournée de son objectif principal. Il arrive que des leaders et dirigeants formés dans le cadre de l'ESDEL soient la cible spécifique de stratégies de déstabilisation et/ou de récupération politique (appui indirect aux partis politiques candidats à la municipalité, détournement d'argent, etc.). Ce premier constat soulève une tension constante entre l'exercice individuel du pouvoir et l'intérêt du collectif et vient interroger par là-même le dispositif de suivi post-formation mis en œuvre par l'organisation d'appui : comment garantir un réinvestissement de la formation dispensée aux individus dans le collectif ? Par ailleurs, certains acteurs ont souligné l'existence d'un conflit d'intérêt et de légitimité entre certains leaders formés par

CENCA et des leaders traditionnels peu intéressés par leur communauté et souvent mobilisés autour d'un marché illégal de terres. Volontairement CENCA se tient à l'écart de ces conflits, estimant que son rôle de « facilitateur » ne lui permet pas d'interférer dans le fonctionnement quotidien des organisations d'habitants. Enfin, les choix internes faits par l'association dans l'orientation de sa stratégie d'intervention se heurtent parfois à des besoins et une réalité précaires. Ce sont des résistances locales qui viennent remettre en question la vision d'une société plus démocratique. L'économie populaire persiste dans les milieux les plus défavorisés et la question de l'accès au sol via la construction illégale reste majoritaire. De plus, même si les coopératives mises en œuvre par CENCA ont été reprises par les communautés, ces dernières se retrouvent confrontées à deux enjeux majeurs : le difficile renouvellement générationnel et une faible compétitivité sur le marché.

## 4 — Quelles sont les conséquences de la transformation sociale sur la société péruvienne ?



Marche pour la paix à Lima en mai 2015

### *1. La formation, une source de tension entre l'individuel et le collectif*

Comment s'assurer que les compétences nouvellement acquises par un individu seront reversées au bénéfice du groupe, de l'organisation communautaire ? Cette tension met en lumière deux oppositions.

- **Développement local versus développement entrepreneurial.** Pour CENCA, l'accompagnement à la création d'activités génératrices de revenus favorise le profit personnel et s'oppose au développement de la communauté.

- **Promotion de valeurs de solidarité autour du collectif versus développement individuel.**

L'exemple du groupe de femmes artisanes de TARPUY permet d'illustrer cette seconde opposition. La plupart de ces femmes ont utilisé les compétences techniques nouvellement acquises pour développer leur propre petit commerce, en cherchant à faire plus de bénéfices que les autres, ce qui a contribué en quelque sorte à l'échec du projet de coopérative initial. Cet exemple pose la question suivante : la formation technique vient-elle renforcer ou au contraire fragiliser le groupe ?

Ceci interroge la relation entre formation technique et formation politique. Pour CENCA, le processus formatif ne doit pas se limiter à des contenus techniques, lesquels privilégient le développement personnel, mais doit être élargi à une formation sur les valeurs et la conscience politique.

---

## ***2. Comment parvenir à l'autonomie : quels sont les critères pour quitter une zone ?***

Le temps d'intervention de CENCA sur un territoire donné oscille entre 6 et 9 ans, ce qui correspond concrètement à un enchaînement de 2 à 3 projets triennaux. Ces 6 à 9 années sont considérées suffisantes pour permettre aux quartiers et zones concernés d'atteindre un certain niveau de « maturité ». Plusieurs para-

mètres ont été identifiés au cours d'un atelier collectif. Ce sont d'abord des indicateurs quantitatifs relatifs à la consolidation physique des quartiers (obtention de titres de propriété, accès à des services de base, amélioration physique du terrain) puis des indicateurs qualitatifs liés à la consolidation des organisations de voisinage (constitution d'une équipe dirigeante suffisamment formée, développement de valeurs de solidarité, compétences techniques des dirigeants, expérience de travail avec le budget participatif). Pour l'association, la question de l'autonomie des groupes n'est pas liée à une dimension financière ou décisionnelle, mais à la capacité de ces derniers à poursuivre leur chemin vers le développement.

---



Rencontre de l'équipe de CENCA avec le maire d'El Agustino (banlieue de Lima)

## **Frères des Hommes**

2 rue de Savoie, 75006 Paris - France

Tél. +33 (0)1.55.42.62.62

fdh@fdh.org

www.fdh.org

 [facebook.com/FreresdesHommes.org](https://facebook.com/FreresdesHommes.org)

 [twitter.com/FreresdsHommes](https://twitter.com/FreresdsHommes)

