



Lorsqu'un programme national visant à garantir du travail aux ménages ruraux en Inde ne réussit pas à atteindre son plein potentiel à cause de la corruption et d'une mauvaise gestion, Samarthan fit pression sur les fonctionnaires en utilisant des outils de suivi du budget comme les audits sociaux, et travailla avec des alliés internes pour aider à renverser la situation.

(Photo avec la gracieuse permission de Samarthan)

L'étude de cas suivante montre comment les organisations de la société civile peuvent exploiter des outils comme les audits sociaux ou le suivi du budget afin de faire pression sur les fonctionnaires publics non seulement dans le but d'améliorer la prestation de services, l'organisation communautaire et l'enseignement public, mais aussi dans celui de renforcer le fonctionnement des programmes et l'intérêt suscité par ceux-ci – autant d'éléments qui, ensemble, visent à améliorer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques. Il s'agit ici du résumé d'une étude plus approfondie préparée par Ramesh Awasthi dans le cadre du Learning Program de l'Initiative de partenariat (PI) de l'IBP. Le but du Learning Program consiste à évaluer et à décrire l'influence de la participation de la société civile sur la préparation des budgets publics.

Pour télécharger un exemplaire au format PDF de l'étude de cas dans son intégralité, veuillez cliquer sur le lien suivant : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-Samarthan.pdf>.

INDE : LA CAMPAGNE DE SAMARTHAN POUR CONCRÉTISER LE DROIT AU TRAVAIL

Lorsqu'en 2005 le gouvernement indien promulgua la National Rural Employment Guarantee Act (NREGA, loi nationale sur la garantie de l'emploi dans les zones rurales), celui-ci prit un engagement sans précédent pour fournir du travail à toute famille touchée par le chômage.

Concrètement, la loi précisait que chaque ménage rural aurait droit, 100 jours par an, à un emploi non qualifié dans le cadre de projets de travaux publics. De nombreux projets à travers le monde ont déjà proposé un emploi temporaire de manière ponctuelle, mais aucun n'avait jamais transformé l'accès à ce genre de projet en un droit national. La législation fut saluée par les activistes, les politiciens et les universitaires comme une étape importante vers l'amélioration de la situation des travailleurs ruraux.

Mais en dépit des meilleures intentions des architectes de la loi NREGA, le programme a été criblé de cafouillages bureaucratiques et d'une corruption généralisée qui l'ont empêché d'atteindre son plein potentiel. Démontrant clairement que des efforts doivent être fournis à la fois par le gouvernement et la société civile si l'on veut encourager le développement, une organisation de la société civile a donc pris les rênes pour résoudre les défaillances de la loi NREGA.

Cette étude de cas décrit la manière dont l'organisation Samarthan conjugue la pression externe (par le biais de l'analyse et du contrôle budgétaires, les campagnes de sensibilisation du public et le plaidoyer) avec des alliés internes pour veiller à ce que les populations indigentes rurales en Inde puissent tirer parti de leur nouveau droit au travail.

LE PROBLÈME : UN NOUVEAU DROIT OCTROYÉ, MAIS NON REÇU

Même s'il est vrai qu'au cours de la dernière décennie l'économie indienne a connu une remarquable progression – de l'ordre d'un taux moyen annuel supérieur à 7 % - c'est en Inde, plus que dans n'importe quel autre pays, que l'on recense le plus de personnes pauvres. Les ménages ruraux sont les plus mal lotis, puisque nombre d'entre eux souffrent de faim chronique, alors que leurs homologues urbains profitent de leur nouveau mode de vie de classe moyenne. La NREGA se voulait une mesure audacieuse pour s'attaquer à cette inégalité.

La loi stipule que les conseils locaux indiens, connus sous le nom de gram panchayat, ont pour obligation de préparer la liste des projets de travaux publics s'avérant nécessaires : il peut s'agir d'activités comme creuser un puits, établir les courbes de niveau sur un terrain, effectuer des travaux d'horticulture, procéder à la construction de toilettes ou encore à la construction d'une route. Les fonctionnaires au niveau du village travaillent ensuite avec leurs homologues au niveau des communes et des « blocs » (groupes de villages) afin de préparer un budget de main-d'œuvre pour l'année.

Tout résident adulte d'une zone rurale peut ensuite se rendre chez un fonctionnaire local pour demander du travail, et ce, en soumettant un simple formulaire de demande. Si la demande est légitime, le candidat doit en principe se voir attribuer dans les 15 jours un emploi rémunéré dans le cadre de l'un des projets de travaux publics présélectionnés. Si le travail n'est pas fourni dans la période de 15 jours, le candidat a droit à une indemnisation.

L'un des problèmes auxquels ce procédé est confronté est que les travailleurs qui y sont admissibles ne tirent pas profit du programme. En effet, nombres d'entre eux ne sont simplement pas au courant de ce nouveau droit ni des procédures du programme, et de nombreuses familles pauvres ne disposent pas de la « carte de travail » qu'il est essentiel de posséder pour pouvoir participer aux projets de travaux publics.

Et même lorsque les personnes indigentes exigent du travail, les obstacles bureaucratiques et le manque de capacité de planification provoquent souvent un retard dans les paiements. Par exemple, les dépôts sont effectués sur les comptes individuels de banques privées dont les succursales sont parfois situées uniquement dans des villes éloignées, ce qui force les travailleurs à se déplacer, parfois jusqu'à 50 km, pour être payés. Pour aggraver le problème, les banques sont peu motivées à offrir un service rapide aux personnes pauvres, et par conséquent elles les éconduisent souvent, trop occupées qu'elles sont à traiter les demandes des travailleurs. À cause de ces problèmes, de nombreuses personnes pauvres préfèrent migrer à la recherche d'un emploi plutôt que de participer au programme.

À cause d'une série d'autres problèmes touchant ce programme, certains fonctionnaires gouvernementaux sont en mesure d'appliquer un certain favoritisme lorsqu'il s'agit d'appeler les gens à venir travailler, et d'exploiter ainsi le système à des fins personnelles.

Par exemple, il arrive souvent que le secrétaire du panchayat ne confirme pas par écrit la demande de travail (en donnant un reçu) pour éviter d'être tenu pour responsable en cas de non-respect du délai de 15 jours. Dans de nombreux villages, les secrétaires des panchayat conservent par ailleurs systématiquement dans leurs bureaux les cartes de travail des gens, sous prétexte d'y inscrire certaines données. Mais en faisant cela, les secrétaires ont non seulement amplement l'occasion de manipuler les documents, ils peuvent aussi empêcher les personnes pauvres d'exiger légitimement du travail.

La mauvaise prestation de services a également été causée par des problèmes aux échelons plus élevés de la bureaucratie. Par exemple, le secrétaire du village est censé soumettre aux fonctionnaires au niveau du bloc un inventaire hebdomadaire des matériaux et de la main-d'œuvre pour que ceux-ci l'approuvent. Mais ces fonctionnaires de haut niveau font souvent traîner leur approbation, ne l'octroyant qu'une fois le travail terminé, ce qui facilite la manipulation d'informations.

Autre exemple : on sait que les fonctionnaires des panchayat utilisent des machines, plutôt que de la main-d'œuvre humaine, pour effectuer pendant la nuit une partie des travaux prévus par les projets, de manière à pouvoir ajouter des noms fictifs à la feuille de présence. On a également vu des fonctionnaires locaux se rendre coupables de complicité avec le personnel de banques privées et de fonctionnaires de haut niveau afin de détourner les fonds affectés à ces travailleurs fictifs.

Tous ces problèmes ont empêché de nombreux résidents ruraux de tirer véritablement profit de leur nouveau droit absolu au travail – une situation que Samarthan a cherché à rectifier.

LES CAMPAGNES

TACTIQUES

Outils budgétaires

- Organisation d'audits sociaux au niveau des villages
- Conception d'une technique de suivi du budget pour suivre les documents administratifs en amont et l'argent en aval

Organisation de la communauté

- Distribution de formulaires de demande d'emploi
- Formation de jeunes en tant que responsables de la sensibilisation au niveau de la communauté
- Mobilisation des citoyens pour rappeler aux fonctionnaires leurs obligations

Mobilisation du gouvernement

- Formation à l'intention des fonctionnaires locaux sur la manière de préparer les budgets et les projets relatifs aux travaux publics
- Plaidoyer auprès des fonctionnaires d'État

Sensibilisation des médias

- Donner des idées d'articles de presse par le biais de communiqués, de séances d'information aux médias, et de visites sur place
- Organisation d'une formation à l'intention des journalistes sur des enjeux pertinents

Samarthan fut créée en 1994 pour appuyer la mise en place de groupements de la société civile dans l'État de Madya Pradesh. L'organisation, qui depuis lors s'est également implantée dans l'État voisin de Chattisgarh, explique que sa mission consiste à créer un ordre social d'égalité des chances et d'accès à l'information, mettant tout particulièrement l'accent sur les personnes pauvres et les franges défavorisées de la société.

Il est intéressant de noter que c'est précisément dans l'État de Madya Pradesh que le gouvernement indien avait décidé de lancer la NREGA en 2006 : c'est donc depuis le début que Samarthan participe au suivi et à la mise en œuvre du programme.

Audits sociaux et suivi du budget

Samarthan commença son travail sur la NREGA en favorisant la réalisation d'audits sociaux du programme dans plusieurs communes, et en effectuant deux études sur l'état de la mise en œuvre de la loi en question. Les audits sociaux consistaient à rassembler les gens du village et à leur lire à haute voix les dossiers gouvernementaux relatifs au programme afin que tout le monde puisse les entendre, en citant également les noms des personnes qui travaillent en principe sur les projets de travaux publics. Lors de l'une de ces réunions, un fonctionnaire local a d'ailleurs quitté les lieux en prenant littéralement ses jambes à son cou.

L'organisation mit également au point un système permettant de suivre l'ensemble des documents administratifs et paiements effectués en vertu de la NREGA. Elle se pencha sur les certificats délivrés par les fonctionnaires chargés de vérifier physiquement la réalisation des projets de travaux publics. Elle examina également les données du système d'information de gestion d'information que le gouvernement indien utilise en ligne ; on retrouve notamment parmi ces données les dossiers au niveau des villages indiquant le nombre de personnes à qui on a donné du travail, les salaires qui ont été payés, les retards de paiement, ainsi que les indemnisations de chômage. Samarthan a même consulté les inventaires fournis par les fonctionnaires des villages ainsi que les notes rédigées sur les cartes de travail. Cette analyse et les audits sociaux ont permis de révéler des abus répétés.

L'organisation a également suivi le cheminement de l'argent, en faisant tout particulièrement attention aux dates auxquelles les fonds étaient exigés et reçus, ainsi que les documents clés classés dans les dossiers. Progressivement, Samarthan perfectionna un système permettant d'effectuer ces opérations : celui-ci est considéré comme étant tellement utile qu'il a depuis été adopté par des fonctionnaires de deux blocs différents pour leur propre suivi interne. Une fois appliqué à grande échelle, ce système permit de révéler que les retards se produisaient souvent au niveau du bloc, et que les paiements accusaient souvent un retard de 20 jours (et même plus de deux mois dans certains cas).

Sensibilisation et mobilisation des citoyens

D'autres États indiens, comme le Maharashtra ou le Karnataka, disposaient déjà de programmes de garantie d'emploi avant l'introduction de la loi NREGA, mais dans l'État de Madhya Pradesh, le concept d'emploi sur demande était quelque chose de nouveau.

En faisant du porte-à-porte, des groupements de jeunes des villages, mobilisés par Samarthan, distribuèrent les formulaires de demande nécessaires pour exiger un emploi en vertu de la loi NREGA. Ces formulaires furent également mis à disposition dans les épiceries des villages. Samarthan insista sur le fait que les candidats à l'emploi devaient impérativement obtenir de la part du secrétaire du *panchayat* un reçu daté de leur demande, ce qui leur permettrait de solliciter une indemnisation de chômage au cas où ils ne recevraient pas de travail dans la période de 15 jours précisée.

Mais les fonctionnaires locaux refusèrent de céder. Certains des secrétaires menacèrent les travailleurs qui avaient demandé un reçu daté, en disant que ceux qui insistaient pour obtenir un reçu ne recevraient de travail qu'après quinze jours, et que ceux qui n'en demanderaient pas seraient appelés pour aller travailler dans les deux à trois jours. Malheureusement, ce type de pression s'est avéré très efficace sur les familles indigentes ayant un besoin urgent de travailler.

En dépit des tensions grandissantes vis-à-vis des fonctionnaires locaux, Samarthan redoubla la pression, en invitant les citoyens qui avaient introduit une demande à soumettre des requêtes à répétition auprès des fonctionnaires pour savoir quand ils pourraient commencer à travailler. Certains fonctionnaires étaient reconnaissants des efforts de Samarthan, puisque l'un d'entre eux au niveau communal a même reproduit la démarche de Samarthan en faisant envoyer un exemplaire de la brochure de l'organisation à tous les résidents de la commune vivant sous le seuil de pauvreté.

Mobilisation du gouvernement

Dans le cadre de son travail, Samarthan découvrit que les dirigeants villageois n'étaient pas en mesure de planifier les

projets de travaux nécessaires, ni de préparer les budgets pour les demandes de travail parce que ceux-ci n'avaient pas été correctement formés par le gouvernement. Résultat : les budgets étaient préparés au niveau de la commune, alors que ce n'est pas ainsi que le fonctionnement la loi NREGA a été conçu.

Samarthan prit contact avec ces fonctionnaires locaux – dont bon nombre faisaient partie des personnes si farouchement opposées au travail de l'organisation – afin de les doter des compétences dont ils avaient besoin pour préparer la liste des projets de travaux publics, et pour préparer les budgets de main-d'œuvre du village en évaluant la demande de travail (en fonction du nombre de personnes détenant des cartes de travail, et le nombre moyen de personnes qui se sont présentées pour un travail au cours de l'année précédente). Non seulement cette démarche a-t-elle contribué à l'efficacité du programme, elle a également permis de désamorcer la tension créée par les méthodes plus conflictuelles de Samarthan.

Entre-temps, Samarthan concentra ses efforts de plaidoyer sur des fonctionnaires de niveau supérieur au sein de l'État. L'organisation présenta les résultats de ses audits sociaux et de ses opérations de suivi du budget, et informa les fonctionnaires de haut niveau de ses activités. Les fonctionnaires ne réagirent pas tous, mais quelques-uns devinrent de puissants alliés.

Sensibilisation des médias

Samarthan fournit régulièrement à la presse locale des récits fondés sur des faits très concrets, en recourant à toute la panoplie de techniques de sensibilisation des médias : communiqués de presse, séances d'information, et visites sur place. Les audits sociaux permirent de mettre en lumière de nombreuses irrégularités, des cas de corruption, ainsi que des cas concernant des gens ayant subi un préjudice à cause de ces transgressions. Même l'analyse de suivi du budget fut occasionnellement relayée dans la presse lorsqu'elle révélait des retards de paiement systématiques.

La relation entre le personnel de Samarthan et les journalistes fut également renforcée par d'autres moyens. Ainsi, un atelier conjoint d'organisations de la société civile et de la presse s'est tenu à Panna en mars 2011 pour sensibiliser les journalistes et les encourager à se pencher sur les enjeux de développement dans la commune, y compris sur des thèmes relatifs à la mise en œuvre de la loi NREGA.

Globalement, la pression médiatique a rendu les fonctionnaires gouvernementaux plus réceptifs aux suggestions soumises par Samarthan pour améliorer la situation. Par exemple, lorsque la presse locale signala que les secrétaires des villages conservaient les cartes de travail sous clef dans leur bureau, les autorités ordonnèrent de les distribuer. Mais la couverture médiatique provoqua également la colère de certains fonctionnaires gouvernementaux, exposant Samarthan à leurs récriminations. À l'apogée des tensions, le personnel de l'organisation craignait même d'entrer dans certains villages où s'étaient manifestées les accusations les plus accablantes.

Au cours de cette période, l'organisation se vit rappeler que toute revendication publique nécessite de solides preuves à l'appui, et qu'il ne convient de recourir aux médias qu'en dernier ressort, lorsque les fonctionnaires gouvernementaux ne réagissent pas à d'autres formes de mobilisation.

LES CHANGEMENTS ONT-ILS EU LIEU GRÂCE À LA CAMPAGNE ?

Il est difficile de généraliser l'influence du travail de Samarthan. D'un côté, l'organisation a aidé le gouvernement à cerner un

certain nombre de blocages dans le processus de gestion et de préparation budgétaire dans le cadre de la loi NREGA, et a également joué un rôle crucial dans la mobilisation de la population pour exiger du travail en vertu de cette loi.

Mais d'un autre côté, certains des résultats durement acquis semblent avoir été fragilisés par des difficultés persistantes. Les chiffres disponibles publiquement sur la loi NREGA laissent entendre que la campagne a eu une influence au départ, mais que celle-ci ne s'est pas maintenue. Dans les villages où Samarthan était active, on a constaté une nette augmentation du pourcentage de travailleurs recevant un emploi par le biais du programme – plus rapide que le taux de croissance des communes où se situent ces villages.

Cependant, une fois la campagne terminée, l'élan se réduisit progressivement à mesure que les travailleurs hésitaient à faire valoir leurs droits. Le déclin post-campagne fut le plus marquant dans le bloc de Sehore, où les villages se situent dans un rayon de 30 km d'une grande ville où les salaires pour les travaux non qualifiés sont de 150 roupies par jour, les travailleurs étant payés à la fin de la semaine, alors qu'avec la loi NREGA, les travailleurs perçoivent 100 roupies par jour et les paiements sont effectués à la fin de chaque mois. En revanche, dans les villages de la commune de Panna, qui sont parmi les plus pauvres et où l'accès aux grandes villes est difficile, le nombre de demandes d'emploi en vertu de la loi NREGA s'est maintenu à un niveau stable. Si cette tendance peut effectivement être attribuée à la campagne de Samarthan, il est possible que les différentes initiatives aient permis de réduire le nombre de personnes dans la région qui migrent pour cause de détresse.

Si l'on considère l'ampleur du programme NREGA et le fait que celui-ci est relativement récent, la campagne de Samarthan ne représente qu'un effort modeste, dont les attentes ne devraient pas être exagérément élevées. À tout le moins, Samarthan a ouvert la voie pour que d'autres veillent à ce que le droit au

travail soit concrétisé en Inde.

CONCLUSION

On peut attribuer la réussite de Samarthan à sa capacité à pouvoir simultanément exercer une pression sur les fonctionnaires locaux depuis l'extérieur, tout en s'efforçant d'améliorer le fonctionnement du système grâce à des alliés internes.

Grâce à son travail intensif de réalisation d'audits sociaux dans 10 villages, Samarthan a pu obtenir une connaissance très précise des réalités dans les communautés, et des problèmes qui rongent le programme NREGA.

Grâce à cette compréhension au niveau local, l'organisation a pu former des femmes et des groupes de jeunes issus de groupes de solidarité qui, à leur tour, ont renforcé la sensibilisation et ont exercé une pression citoyenne sur les fonctionnaires gouvernementaux pour amener ceux-ci à améliorer la mise en œuvre de la loi NREGA. Sa stratégie ascendante a également permis d'obtenir ce dont elle avait besoin pour attirer l'attention des médias, ce qui s'est avéré crucial pour solliciter une réaction de la part des fonctionnaires au niveau des blocs, des communes et de l'État, qui craignaient qu'on leur fasse une mauvaise publicité.

En utilisant ces techniques, Samarthan provoqua la colère de certains fonctionnaires gouvernementaux, mais grâce à son analyse rigoureuse et à la précision des connaissances et des informations qui en ont résulté, Samarthan a été en mesure de continuer à se faire respecter et de préserver sa crédibilité.

Les outils d'audit social et de suivi des dépenses budgétaires ont non seulement fourni les preuves des revendications les plus accablantes de Samarthan contre les fonctionnaires publics, mais cela leur a également permis de cerner les lacunes et les goulets d'étranglement à différents endroits du système. L'analyse a permis de donner naissance à une fondation solide à partir de laquelle il a été possible de mobiliser les fonctionnaires gouvernementaux. Samarthan a été en mesure de fournir des compétences techniques à différents échelons du gouvernement qui ont fini par contribuer à l'efficacité du programme NREGA, tout en aidant à désamorcer les tensions.

Une dernière leçon provient non de la réussite de Samarthan, mais de ses échecs. Le fait que dans certains endroits les acquis de la campagne aient été si rapidement renversés, montre combien une action durable est indispensable. Avant que les Indiens des zones rurales ne puissent réellement revendiquer leur droit au travail, il faudra que de nombreuses autres organisations de la société civile en Inde suivent l'exemple de Samarthan dans l'État de Madhya Pradesh et au-delà.

Résultats liés à la campagne

- Meilleure sensibilisation des travailleurs par rapport à leurs droits et prérogatives en vertu de la loi NREGA
- Augmentation du pourcentage de travailleurs recevant un emploi sur demande
- Meilleure compréhension des blocages et des sources d'irrégularités par rapport au processus administratif de la loi NREGA
- Capacité renforcée des fonctionnaires locaux à proposer des projets et des budgets relatifs aux travaux publics

International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C. P. 04100 México, D. F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sr Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392