Défis pour la démocratie dans les communes rurales

Après l'échec des modèles de développement de l'Etat central, de nombreux pays en développement et en transformation traversent aujourd'hui de vastes processus de réforme. Leur objectif est de renforcer les gouvernements et les administrations au niveau régional et de faciliter la participation des populations aux prises de décisions politiques. C'est ainsi que des structures et des processus démocratiques peuvent être organisés au niveau communal.

Photo: Horneber

Au Malawi, 85 pour cent de la population vit à la campagne. Un processus de décentralisation démocratique se met peu à peu en place.

Depuis plusieurs dernières décennies, diverses stratégies poursuivies dans le cadre de la coopération internationale visent à améliorer la situation des populations rurales. La plupart de ces projets ont été abandonnées entre-temps. La stratégie axée sur les besoins fondamentaux des années 1970, par exemple, n'a pas permis d'accomplir les progrès escomptés. Même les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, qui avaient pourtant fait naître de grands espoirs (document stratégique de réduction de la pauvreté, DSRP), n'ont pas entraîné de changements majeurs au niveau local. Les intérêts communaux et ceux de la population rurale, en Bolivie, par exemple, n'ont pas été véritablement pris en compte dans ce document de stratégie. Cette situation a même incité les petits agriculteurs à assiéger le palais gouvernemental et à ériger des barrages sur les principales voies de communication.

Il ressort de l'expérience de ces dernières décennies et des processus DSRP que de nombreux obstacles au développement socio-économique sont de nature politique. L'attention se focalise de plus en plus sur le cadre politique du développement. Actuellement, la coopération internationale au développement mise sur le concept très prometteur de la bonne gestion des affaires publiques (« bonne gouvernance »).

Sans démocratie, pas de bonne gouvernance

Au niveau international, on est convaincu depuis longtemps que la bonne gouvernance pourrait contribuer de façon déterminante et durable au développement. Le principe consiste à organiser le droit, la politique et la société de manière à protéger et à promouvoir le mieux possible les droits, les intérêts et les attentes des

Dr. Armin K. Nolting
Armin.Nolting@gtz.de
Eike Ulrich Vater
Eike.Vater@gtz.de
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Division Etat et Démocratie
Eschborn, Allemagne

Le rôle des organisations de développement allemandes dans la démocratisation du Malawi

Au Malawi, pays du Sud-Est de l'Afrique dans lequel 85 pour cent de la population vit à la campagne, les organisations de développement allemandes GTZ, KfW et DED déploient des efforts concertés en vue de promouvoir le processus de décentralisation démocratique. En misant sur les avantages comparatifs des différentes organisations d'exécution, le niveau central et le niveau local sont conseillés et leurs capacités renforcées. Le soutien apporté vise à renforcer la collaboration entre les administrations et les assemblées de district élues au niveau local. L'appui apporté à l'association intercommunale permet en outre d'améliorer l'intégration horizontale et la communication verticale des intérêts locaux.

citoyennes et des citoyens. Les cinq critères de la coopération allemande au développement (voir encadré, à droite) indiquent dans quelle mesure le concept de bonne gouvernance peut être rendu opérationnel pour guider l'action. En particulier, les critères un à trois explicitent le fait que le développement et la consolidation des structures et des processus démocratiques représentent un élément-clé de la bonne gouvernance.
Dans le cadre de la démocratisation, la question de la légitimation des élus politiques par la volonté déclarée des citoyens est primordiale. Dans de nombreux pays en développement et en transformation, la majorité des citoyens vit en milieu rural. Or il n'y a que dans les démocraties que les hommes politiques sont tenus de s'occuper des problèmes urgents des zones rurales, comme par exemple le manque de clarté des titres fonciers, la pauvreté, la pression démographique.

Que signifie la démocratisation pour le développement rural ?

La préoccupation centrale de la population, c'est-à-dire des gouvernés, est d'améliorer sa situation économique et sociale. Pour les gouvernants, en revanche, il s'agit surtout d'obtenir du pouvoir et de l'étendre. Dans les Etats autoritaires, il s'ensuit fréquemment que les objectifs et les stratégies des gouvernants et des gouvernés sont très éloignés les uns des autres et que les dirigeants ne prennent en compte que les intérêts des groupes sociaux sur lesquels ils peuvent asseoir leur pouvoir. Il peut s'agir de militaires ou d'élites économiques comme de grands propriétaires fonciers. Les événements que connaît le Zimbabwe depuis le milieu des années 1990 indiquent que de tels systèmes ne peuvent plus se maintenir à moyen et à long terme.
Dans les systèmes démocratiques, le gouvernement dépend de l'accord de la population ou de sa majorité. Pour les gouvernants, il est donc rationnel de placer les intérêts et les objectifs du citoyen au centre de leur activité gouvernementale. C'est ainsi que dans les processus de décision nationaux les besoins de la population agricole peuvent être pris en considération. Cela est notamment le cas lorsque le processus de démocratisation est lié à une décentralisation des pouvoirs de décision et d'organisation. Sur le plan régional, en particulier communal, les problèmes et les responsabilités liés à leur solution sont très étroitement liés. Cela renforce la nécessité, pour ceux qui sont investis d'une mission officielle, de trouver des solutions aux problèmes des communes rurales en concertation avec les concitoyens.

La démocratie a de nombreux préalables

La démocratie est un système social et politique exigeant. Elle dépend de la participation de la totalité, si possible, des citoyens et se base sur de nombreuses autres conditions :

- Un cadre juridique obligatoire définit les compétences et les pouvoirs de tous les acteurs publics et fait que les gouvernants sont redevables de leurs actes vis-à-vis de la population.
- La population est suffisamment informée pour assumer son rôle au sein de la démocratie par un vote responsable et d'autres formes de participation.
- Les affaires publiques, en particulier les affaires de l'Etat, sont menées de la manière la plus transparente possible. De cette manière, les citoyens peuvent vérifier si la politique est en accord avec ses promesses.
- Les organisations sociales (partis, groupes d'intérêts, médias) font office d'intermédiaires indépendants entre la sphère politique et l'univers de vie des citoyens.

Une autre condition est nécessaire pour qu'un processus démocratique vivant puisse s'établir au plan local : le niveau local doit être doté de suffisamment de compétences et de possibilités d'organisation. Cela nécessite donc un processus de décentralisation poussé. Celui-ci échoue souvent parce que l'Etat central considère les unités territoriales infranationales comme des concurrents plutôt

Photo: Hahn

Photo: Vater

L'entretien des routes et chemins incombe souvent aux communes, qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires.

Dans de nombreux pays d'Europe de l'Est et du Sud, la décentralisation au niveau local n'existe que sur le papier ; elle permet aux Etats d'accéder plus facilement aux aides communautaires.

que des partenaires du processus de développement. Sans la décentralisation des pouvoirs de décision, le pouvoir local reste impuissant et n'est pas pris au sérieux par les décideurs et les personnes concernées.

Niveau local : les conditions de la démocratie font défaut

Dans les pays en développement, et en particulier dans les communes rurales, les conditions nécessaires à la démocratie ne sont que partiellement réunies. Il arrive souvent que les systèmes juridiques nationaux ne disposent pas du pouvoir nécessaire pour définir un cadre d'action contraignant. Les dispositifs réglementaires informels, locaux ou régionaux, s'en trouvent renforcés. En Afrique, en particulier, cela peut être démontré par l'exemple des droits des femmes. Le droit local traditionnel accorde souvent une position juridique inférieure aux femmes et aux jeunes filles. Ce désavantage a une incidence particulière sur leur situation en matière de droits patrimoniaux (droit de succession, accès à la terre), mais aussi sur les droits fondamentaux comme l'éducation ou le travail.

La population n'est que rarement informée sur la structure de l'Etat ou sur les processus politiques. Les communes rurales sont souvent tenues à l'écart du flux d'informations en provenance des villes. Etant donné l'absence d'accès aux médias et aux informations, on ne peut guère parler d'une politisation de la population. Après des dizaines d'années d'administration coloniale et/ou de régimes autoritaires, les habitants de nombreux pays doivent s'habituer au fait qu'il n'est plus dangereux de se mêler de politique et que celle-ci peut même contribuer à améliorer leur situation.

Les cinq critères de la coopération allemande au développement :

1. Respect des droits de l'homme
2. Participation de la population aux décisions politiques
3. Etat de droit et sécurité du droit
4. Organisation économique sociale axée sur le marché
5. Action de l'Etat axée sur le développement

(Voir à ce sujet MFC [2002] : article consacré à la « Bonne Gouvernance », Bonn.)

Les élites politiques minent les processus démocratiques

Dans de nombreux pays en développement et en transformation, les élites politiques ont souvent une notion très diffuse de la démocratie. Les pratiques et les décisions autoritaires, qui ignorent les processus formels et la transparence publique, font partie du quotidien, de sorte que l'on peut fréquemment parler de démocraties de façade.

Les organisations et les groupes qui pourraient rassembler les intérêts de la population et les transmettre aux décideurs et aux groupements politiques font souvent défaut. Cela peut s'expliquer par l'absence de compétences professionnelles de certaines personnes ainsi que par les faiblesses de la culture d'organisation. Les administrations locales, les pouvoirs législatifs locaux mais aussi les organisations non gouvernementales ne peuvent contribuer que de façon insuffisante à la cohérence sociale au niveau local. Or, il est important de créer une identité commune servant de base à l'établissement de priorités bénéficiant de l'adhésion de la population.

Dans de nombreux pays, le processus de décentralisation n'a pas encore été sérieusement amorcé. Le pouvoir régional de nombreux Etats d'Europe de l'Est et du Sud n'existe que sur le papier, et ce uniquement parce qu'il ouvre un droit aux aides européennes. Force est de constater que dans les circonscriptions rurales et les villages, le potentiel d'une démocratie durable reste faible.

L'efficience communale est décisive

Les processus de réforme démocratiques, qui améliorent les conditions nécessaires au développement communal, peuvent toutefois naître aussi dans des conditions difficiles (à supposer que les acteurs locaux s'y intéressent). Les mesures et les efforts esquissés ici sont d'abord entrepris par les pays en développement eux-mêmes, notamment sur le plan régional et communal. Dans le même temps, la coopération internationale peut soutenir ces efforts et accompagner les pays de ses conseils.

Pour que la commune puisse être perçue comme une unité sociale et politique par la population, son efficience doit être renforcée. Ce renforcement passe d'abord par la mise à disposition de services de base pour le quotidien des citoyens (approvisionnement en eau, enlèvement des déchets, construction de routes et électricité). Pour offrir de tels services, les communes ont besoin d'une base (même restreinte) de revenus car elles ne peuvent pas compter sur les crédits alloués par le gouvernement national. Cette base est généralement constituée de taxes et de droits prélevés au niveau local. La promotion de l'économie et de l'emploi au niveau local devrait toutefois aller de pair. Ce n'est que sur la base des potentiels locaux que les finances des communes rurales peuvent être améliorées de manière durable. La tâche de la commune est de garantir ces services, pas nécessairement de les assurer elle-même. Des partenariats entre le secteur public et le secteur privé ou le recours à des initiatives propres sont très prometteurs lorsque la commune veille à ce que les groupes désavantagés de la population aient accès à ces services. Par conséquent, la privatisation pure et simple de services communaux en-

« La bonne gouvernance est peut-être le facteur le plus important pour l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement.»

Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies

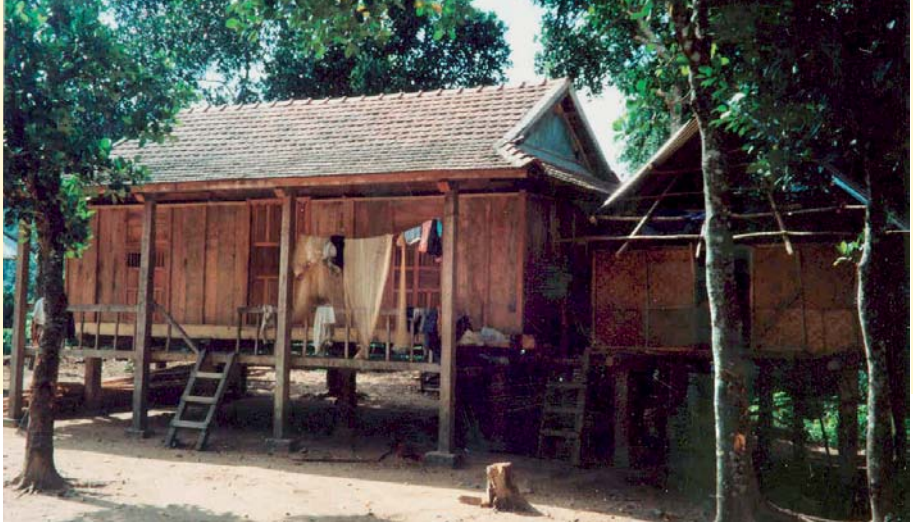

Photo: Vater

Les communes rurales sont souvent tenues à l'écart du flux d'informations en provenance des villes. Etant donné l'absence d'accès aux médias et aux informations, on ne peut guère parler d'une politisation de la population.

gendre des risques politiques et sociaux. Pour l'approvisionnement en eau potable des bidonvilles d'Amérique latine, elle a entraîné l'explosion des coûts et renforcé la ségrégation sociale.

Les conseillers extérieurs ne peuvent que soutenir les initiatives locales

Les agences de développement peuvent apporter à ces processus leur expérience internationale et offrir des instruments et des méthodes éprouvés en matière de développement des collectivités territoriales locales, axé sur la résolution de problèmes. Cela s'applique notamment à la mise en place d'administrations efficaces et à l'amélioration du contrôle financier communal. Les défis à relever au niveau du conseil sont souvent liés à la nécessité de travailler avec des structures vulnérables, exposées à la corruption.

La participation active des citoyens au processus politique communal est rendue possible par le fait qu'ils s'identifient davantage à ce processus par suite d'une efficience accrue. Outre les élections et les concertations, cela passe par la participation à des systèmes de planification du développement communal. Cette intégration confère à toutes les parties intéressées un regard plus large sur ce qui se passe à l'intérieur d'une communauté et sur son bien-être, ce qui permet de maîtriser les modes de comportement sous l'emprise d'intérêts individuels.

Parallèlement, la participation accrue de la population permet d'améliorer le contrôle exercé sur les agents de la fonction publique. Cela complète le système d'équilibre des pouvoirs qui est l'élément indispensable d'une bonne gouvernance. La participation politique de la population peut être encouragée par la diffusion d'informations et par le soutien apporté aux débats publics ; elle nécessite, avant les élections en particulier, la mobilisation consciente de la population rurale. Etant donné que de nombreux pays en développement ne disposent ni de l'expérience ni des moyens nécessaires à cet effet, les organisations de développement multilatérales et bilatérales constituent des partenaires importants pour le renforcement de la démocratie locale.

Cela s'applique aussi à la promotion des processus de décentralisation et au conseil en la matière, cette décentralisation permettant de rapprocher les pouvoirs de décision de la population de ses problèmes. La coopération allemande au développement jouit d'une vaste expérience dans ce domaine. Dans ce contexte, les associations communales constituent des structures importantes pour promouvoir l'échange d'expériences entre les communes et leurs représentants vis-à-vis de l'Etat central. Elles offrent en même temps la possibilité, par un apprentissage mutuel, de s'affranchir plus rapidement des services des conseillers internationaux.

La démocratie locale, une chance pour la paix et le développement

Dans les communes rurales de nombreux pays en développement, les processus démocratiques sont loin de résoudre tous les problèmes du jour au lendemain. La démocratie offre toutefois des procédures de transformation transparente et pacifique des conflits ; elle peut promouvoir l'émergence d'une identité locale et libérer des dynamiques de développement. Elle peut également donner d'importantes impulsions en faveur d'un développement socio-économique durable, comme dans le village vietnamien de Phu Quang (voir encadré).

Un village comme il en existe beaucoup : Phu Quang, au Viêt-nam

Phu Quang est un petit village situé dans une région montagneuse du Viêt-nam, la province de Ha Tinh, l'une des plus pauvres du pays. A la saison des pluies, on n'y accède que très difficilement par une piste non consolidée. Il n'est alimenté en électricité que quelques heures par jour et en raison du taux de chômage élevé, le nombre de ménages qui peuvent s'offrir ce luxe est très réduit. La population villageoise est confrontée à une infrastructure déficiente. Le fleuve, source de l'eau consommée par les habitants du village, charrie des quantités énormes de déchets. Le taux de maladies et d'infections est élevé, notamment chez les enfants, alors que le médecin le plus proche est à une demi-journée de marche. La majeure partie des habitants du village souffre de malnutrition. L'agriculture, qui occupe 70 pour cent de la population, est rendue difficile par la rareté des terres et de fréquents typhons. Celui qui en a la possibilité tente de partir pour les grandes villes du pays.

La situation du Phu Quang n'est pas un cas isolé, mais un exemple illustrant la situation de nombreuses communes rurales dans les pays en développement.

Photo: Vater