



Mobiliser les populations pour la réalisation des Objectifs

Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice. C'est un mode de gouvernance démocratique des affaires publiques, fondé sur la volonté et la participation des populations, qui permet le mieux de garantir ces droits.

— Déclaration du Millénaire, p. 2

La mise en œuvre des stratégies et mesures requises pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement nécessite l'engagement des dirigeants politiques, mais aussi de fortes pressions politiques, un large soutien de la population et des mécanismes efficaces pour fournir les services collectifs. Un État démocratique ouvert, qui garantit les libertés civiles et politiques, est essentiel à cette mobilisation et à cette participation des citoyens, afin que les pauvres puissent amener les gouvernants à respecter leurs engagements à l'égard des Objectifs.

Lors de son investiture, le nouveau président du Brésil, Luiz Inacio « Lula » da Silva a fait le serment d'éradiquer la faim dans son pays d'ici 2015, dans son programme intitulé *Fome Zero* (« faisons disparaître la faim »)¹. Ce type de dynamique, de soutien et de mobilisation politique est crucial pour la concrétisation des Objectifs, et l'initiative brésilienne aura un long chemin à parcourir pour réduire de moitié la proportion de la population souffrant de la faim (Objectif 1). De telles formes de mobilisation autour des Objectifs doivent être soutenues et encouragées. Les dirigeants politiques doivent être en mesure de structurer leurs programmes politiques et leurs campagnes électorales sur la base des Objectifs. De leur côté, les électeurs doivent pouvoir évaluer l'efficacité des responsables politiques à l'aune des progrès accomplis en direction des Objectifs.

De tels efforts sont déjà en cours dans nombre de pays :

- Au Cambodge et au Niger, les programmes politiques et les plans d'action prennent en compte plusieurs Objectifs du Millénaire pour le développement.
- Le Chili encourage le débat public sur les

Objectifs, et fait en sorte qu'ils prennent une place importante dans les discussions parlementaires.

- Au Paraguay, les communautés sont traditionnellement associées à la définition des priorités pour le développement. Elles ont notamment la possibilité de former leurs leaders locaux.
- L'Albanie a mis au point un ensemble de stratégies suite à son rapport sur les Objectifs, dont une campagne régionale itinérante d'information et un projet de forum pour les organisations de la société civile.
- La Pologne prévoit d'intégrer les initiatives de lutte contre la pauvreté et de protection de l'environnement dans sa stratégie nationale de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.
- Le Kenya encourage les partenariats avec la société civile en vue d'atteindre les Objectifs. Ceux-ci feront également l'objet d'une réunion nationale des différentes parties prenantes à l'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

Le rapport national de la Zambie sur le développement humain en 2002 est axé sur la pauvreté et la faim, faisant de ces préoccupations un sujet de débat public sur les stratégies à adopter².

Le risque, c'est que la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement soit sapée par des catégories inflexibles qui s'opposent à la réorientation des ressources vers les plus démunis, c'est-à-dire vers les membres de la société les plus marginalisés. Ainsi, on construit plus volontiers des écoles et des centres médicaux dans les zones urbaines que dans les villages ruraux pauvres, et il n'est pas rare que les communautés pauvres paient davantage que les riches pour l'approvisionnement en eau (chapitre 4).

Souvent, les gouvernants se préoccupent peu des priorités des pauvres, telles que les soins et l'éducation de base. Plus une société est inégalitaire, moins elle est susceptible de mobiliser un soutien politique durable en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement, car la plupart du temps, le pouvoir politique est entre les mains de ceux qui disposent aussi de la richesse économique et du prestige social. Dans ce type de société, les progrès réalisés pour atteindre les Objectifs, parce que menés par les élites, ont égale-

Le risque, c'est que les Objectifs du Millénaire pour le développement soient sapés par des catégories inflexibles qui s'opposent à la réorientation des ressources vers les plus démunis, c'est-à-dire vers les membres de la société les plus marginalisés

La réalisation des Objectifs dépend en partie de l'environnement politique local : les citoyens peuvent-ils, d'une manière ou d'une autre, participer à la prise de décision, via des structures démocratiques formelles, ou directement par la mobilisation et l'action collectives ?

ment moins de chances de profiter aux plus démunis. De surcroît, les progrès globaux accomplis à l'échelle d'un pays peuvent en fait cacher une marginalisation de larges catégories de la société, comme au Brésil, en Chine ou en Inde (chapitre 2).

Remédier à ces inégalités nécessite que les citoyens interpellent les décideurs et exercent des pressions politiques. Cependant, même si les ressources sont réaffectées et que les pressions politiques aboutissent, des mécanismes de mise en œuvre efficaces risquent de ne pas pouvoir être instaurés. Les services publics de base répondant le mieux aux besoins des plus pauvres – centres médico-sociaux, écoles, pompes manuelles, canalisations d'eau et puits – sont habituellement gérés par des bureaucrates et employés de l'État qui en réfère à un supérieur, selon la hiérarchie verticale qui caractérise l'organisation des ministères. Ces fonctionnaires font rarement preuve d'un sens aigu de la responsabilité ou d'un fort sentiment d'appartenance aux communautés ou aux quartiers qu'ils administrent. Leur efficacité serait probablement améliorée si les élus locaux leur réclamaient des comptes, dans la mesure où les incitations et les sanctions au niveau local favorisent des réponses pertinentes et responsables.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement constituent des engagements politiques nationaux susceptibles de donner aux individus le pouvoir d'amener les gouvernants à répondre de leurs actes. Les Objectifs suscitent l'enthousiasme, car ils correspondent aux souhaits des gens ordinaires : avoir une école à proximité de chez soi, avec des enseignants motivés, des livres et des stylos pour les élèves ; disposer au moins d'une pompe manuelle fournissant de l'eau potable et qui soit facilement accessible aux femmes et aux enfants ; et disposer d'un centre médico-social local approvisionné en médicaments, avec un médecin et un infirmier.

Mais il faut que les pauvres s'organisent et agissent collectivement s'ils veulent bénéficier des possibilités offertes par les Objectifs du Millénaire pour le développement. Cela n'a rien de simple. En effet, cette population est généralement moins structurée, moins apte à exprimer ses préoccupations, moins en mesure d'accéder aux services publics et à une protection juridique, moins liée aux personnes influentes, et aussi la plus vulnérable aux chocs économiques.

La réalisation des Objectifs dépend en partie de l'environnement politique local : les citoyens peuvent-ils, d'une manière ou d'une autre, participer à la prise de décision, via des structures démocratiques formelles, ou directement par la mobilisation et l'action collectives (encadré 7.1) ?

Les processus politiques les plus importants pour les pauvres sont ceux situés à l'échelon local. C'est en effet à ce niveau-là que la population a le plus de chances de mettre les pouvoirs publics face à leurs responsabilités. Les grandes réformes politiques de ces dernières décennies ont rendu cette approche réalisable. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la démocratie s'est très largement diffusée dans le monde. Ainsi, 81 États – 29 en Afrique subsaharienne, 23 en Europe, 14 en Amérique latine, 10 en Asie et 5 dans les pays arabes – se sont démocratisés³. Ces changements politiques se sont accompagnés de processus de décentralisation et de l'émergence de nouveaux mouvements de citoyens, qui élargissent les capacités d'action collectives. Ce chapitre examine ces deux évolutions en vue d'en tirer des enseignements concernant les réformes politiques et les mesures sociales à même de créer la dynamique nécessaire pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement

ESSOR, RÔLE ET EXIGENCES DE LA DÉCENTRALISATION

Ces dernières années, un large éventail de pays — en transition ou en développement, solvables ou insolvables, autoritaires ou démocratiques, au gouvernement de gauche, de droite ou centriste — se sont attachés à la décentralisation. Depuis le début des années quatre-vingt, ces réformes ont été introduites par des régimes aussi divers que des monarchies, des juntes militaires, des systèmes de parti unique et des démocraties pluralistes.

La décentralisation est un processus par lequel l'État central transfère une partie de son autorité politique, et, ce qui est décisif, une partie de ses ressources et de ses responsabilités administratives, aux échelons locaux. Ce sont dès lors ces derniers qui fournissent les services publics de base. À cette fin, des conseils locaux polyvalents ont été créés dans plus de 60 pays⁴. En Amérique latine, exception faite de quelques petits pays, la quasi-totalité des autorités administratives et exécutives est désormais élue par 13 000 entités gouvernementales locales⁵.

Il est largement admis que la décentralisation accroît la participation de la population à la prise de décision. En effet, les pouvoirs publics deviennent plus proches des administrés, c'est-à-dire plus accessibles, davantage au fait des conditions locales, et donc mieux à même de répondre aux besoins de la population. Mais ces éléments sont-ils vérifiables empiriquement ? Plus important encore : la décentralisation des pouvoirs et des ressources concourt-elle à faire avancer le programme d'action en faveur des pauvres ?

Madhya Pradesh et Rajasthan : des politiques de l'éducation performantes

Deux des États les plus pauvres de l'Inde, avec les plus mauvais indicateurs sociaux, le Madhya Pradesh et le Rajasthan, ont su transformer la scolarisation des pauvres. Comment ?

En 1994, le Madhya Pradesh a été le premier à instaurer le régime de gouvernance locale récemment remis à l'ordre du jour : les panchayati raj. Avec le gouvernement de cet État, le panchayat a fixé une priorité : l'école primaire pour tous. Entre 1991 et 2001, le Madhya Pradesh a ainsi relevé son taux d'alphabétisation de 20 points de pourcentage, pour le porter de 44 à 64 %, et le Rajasthan a augmenté le sien de 22 points, de 39 à 61 %. À l'évidence, ces deux États ont su s'y prendre dans ce domaine.

Les succès remportés par le Rajasthan dans la progression de son taux d'alphabétisation tiennent, dans une large mesure, aux projets Shiksha Karmi de 1987 et Lok Jumbish de 1992. Ces deux projets ont permis d'introduire dans l'ensemble de cet État des processus menant à la mise sur pied de conseils éducatifs de village, composés de représentants de toutes les composantes de la population, notamment des femmes et de la plupart des castes. Ces conseils ont décidé de la création d'écoles, du suivi des résultats des enseignants et des élèves, ainsi que du financement nécessaire.

Au Madhya Pradesh, les enquêtes participatives menées dans le cadre de la campagne d'interaction avec le public (Lok Sampark Abhiyan) au niveau des villages et du panchayat montrent que, contrairement à ce que les enseignants avaient jusqu'alors indiqué, le taux d'abandon de la scolarité n'a pas été énorme. En fait, le taux d'inscription était initialement faible en raison de plusieurs facteurs, notamment la difficulté d'accéder aux établissements.

Face à ce problème, les autorités ont instauré un dispositif qui vise à garantir l'existence d'une école primaire dans chaque hameau, et non pas seulement dans chaque village. Si, dans une localité donnée, les parents de 40 enfants (25 dans une zone tribale) cherchent une école pour leurs en-

fants, le gouvernement de leur État doit rassembler, sous 90 jours, de quoi payer un enseignant faiblement rémunéré. Celui-ci peut être un membre de la communauté nommé par le *panchayat* du village. Les autorités locales doivent également s'occuper de trouver des locaux dans lesquels ouvrir différentes classes.

Alors que, sur les 50 ans qui ont suivi l'indépendance nationale, 80 000 écoles ont été ouvertes au Madhya Pradesh dans le cadre du programme standard d'enseignement primaire, 30 000 nouvelles ont vu le jour dans les trois ans qui ont suivi l'annonce de ce dispositif, en janvier 1997. Il est particulièrement important de noter que celui-ci s'est traduit par une augmentation spectaculaire du taux d'inscription des enfants de tribus, qui était jusqu'alors l'un des plus faibles parmi les catégories sociales vulnérables. Ce programme a également débouché sur un relèvement considérable du taux d'inscription des filles.

Le dispositif de garantie de l'accès à l'instruction permet de tirer des leçons pour des situations analogues à travers le monde. La demande de la communauté a été à l'origine de l'action publique. Et même si c'est l'État qui rémunère et forme les enseignants, ce sont les communautés qui recommandent ces derniers en les recrutant localement et qui fournissent les locaux. Le succès de cette initiative montre que, même lorsque les moyens sont très insuffisants, on peut obtenir des résultats bénéfiques aux pauvres en repensant l'action publique et en mettant en œuvre des processus participatifs et transparents.

Ce dispositif a rencontré un tel succès qu'il a inspiré une campagne nationale en faveur de l'école primaire pour tous. Cependant, cette campagne a passé outre un aspect crucial : les 90 jours fixés pour trouver de quoi rémunérer les professeurs. Suite à cette modification du projet initial, il n'est plus impératif de s'exécuter dans un certain délai, et, comme c'était prévisible, le plan national fait du surplace. Pour que ce projet soit reproduit fidèlement, il faut donc savoir intégrer toutes ses composantes.

Sources : Mehrotra et Delamonica, à paraître ; Institute of Development Studies, 2003.

LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION

Lorsque la décentralisation fonctionne – ce qui reste malgré tout difficile –, comme c'est le cas dans certaines régions d'Afrique du Sud, du Botswana, du Brésil, de la Colombie, de la Jordanie et dans de nombreux États de l'Inde (Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Rajasthan, Bengale-Occidental), les résultats sont impressionnants :

- *Des réponses plus rapides aux besoins locaux.* Les décisions des autorités locales sont généralement davantage en adéquation avec les préférences et conditions de vie des administrés, et ne sont plus soumises au feu vert de la hiérarchie. La décentralisation offre également aux femmes des possibilités de participation à l'échelon local, ce qui permet de formuler et de mettre en œuvre des politiques prenant mieux en compte les différences sociologiques entre les sexes. De plus, les programmes de santé publique bénéficient d'un rayon

d'action plus large, car les conseils locaux sont plus aptes que les bureaucrates à en expliquer le bien-fondé, dans des termes compréhensibles par tous – contribuant ainsi de manière significative au succès des Objectifs du Millénaire pour le développement dans le domaine de la santé.

- *Davantage de responsabilité et de transparence, et moins de corruption.* La décentralisation tendant à améliorer la transparence là où elle est mise en œuvre, les sommes affectées au développement y sont généralement moins souvent détournées à des fins de corruption. Selon une récente étude portant sur 55 pays, la décentralisation des dépenses de l'État contribue fortement au recul de la corruption des fonctionnaires et à l'infléchissement du comportement de recherche de rente par le secteur privé. Des moyens financiers plus importants peuvent donc être consacrés aux services de base en faveur des pauvres⁶.
- *Une amélioration de la fourniture des services de base.* La décentralisation réduit la plupart

Grâce à la décentralisation, l'administration publique est avertie plus rapidement de catastrophes potentielles – apparition d'une maladie, inondation, sécheresse – et les autorités locales compétentes peuvent alors agir sans tarder

du temps le taux d'absentéisme dans le secteur public (établissements scolaires et centres médicaux), car les élus locaux reçoivent les doléances des administrés et peuvent imposer une certaine discipline. Il en résulte une amélioration des services de base, sans coût supplémentaire, et ce point est crucial pour la réalisation des Objectifs définis dans les domaines de la santé et de l'éducation⁷. La responsabilité accrue des fonctionnaires encourage par ailleurs la population à surveiller l'exécution des programmes et à dénoncer l'inefficacité de tel ou tel employé.

- *Une information plus efficace.* Grâce à la décentralisation, l'administration publique est avertie plus rapidement de catastrophes potentielles – apparition d'une maladie, inondation, sécheresse – et les autorités locales compétentes peuvent alors agir sans tarder.

- *Des projets plus viables.* La décentralisation renforce la durabilité des projets de développement car la population locale est davantage susceptible d'être associée à leur élaboration, réalisation et suivi (chapitre 4)⁸. De plus, la participation à la budgétisation et la responsabilisation accroissent l'efficacité et la transparence, tout en permettant aux projets de mieux tenir compte des besoins de chaque sexe.

- *Des moyens plus importants pour le règlement des conflits.* Accroître la souveraineté des régions et des localités aide à promouvoir l'unité nationale et à régler les conflits, comme ce fut le cas en Éthiopie ou au Rwanda. La Namibie et l'Afrique du Sud ont opté pour la décentralisation afin d'aplanir les inégalités entre régions⁹. La réaffectation des ressources a débouché sur une répartition plus équitable du budget national au profit des régions jusqu'alors négligées par les catégories dominantes. Elle a également permis de débattre et de renégocier la ventilation de ce budget, auparavant source de différends permanents entre les régions et entre les ethnies.

- *Un plus grand déploiement d'énergie, et des acteurs locaux plus motivés.* La décentralisation encourage les acteurs locaux à trouver des solutions à leurs problèmes quotidiens, ce qui favorise les idées novatrices et une réduction de la charge de travail au niveau central¹⁰.

- *Un élargissement des possibilités de représentation politique.* La décentralisation permet à la population de mieux faire entendre sa voix dans les décisions liées aux politiques publiques qui la concernent directement. Elle accroît notamment la représentation des femmes (par exemple en Inde, où un tiers des sièges au niveau local – le *panchayat* – est réservé aux femmes¹¹), ainsi que celle d'ethnies auparavant marginalisées (telles que les Quechuas et les Aymaras en Boli-

vie, les Kalingas et les Gaddangs aux Philippines, ou encore certaines ethnies rurales comme les Songhaïs et les Dogons au Mali)¹².

La décentralisation peut déboucher sur une fourniture de services sociaux nettement meilleure. En effet, elle facilite la participation des communautés au processus de prise de décision et peut contribuer à remédier aux problèmes liés aux partages des coûts de ces services. Ainsi, dans de nombreuses situations où les pouvoirs publics n'étaient pas en mesure de procurer des écoles, les communautés locales ont réuni les ressources et la main d'œuvre nécessaires à leur construction, bénéficiant de subventions étatiques pour le paiement des salaires des enseignants (chapitre 5). De la même façon, l'Initiative de Bamako a permis la fourniture de médicaments essentiels aux communautés maliennes rurales isolées, et l'identification des membres des communautés pauvres dépourvus de moyen de faire face à certaines dépenses.

Les structures décentralisées sont plus efficaces que les ministères hiérarchisés, car la planification et la participation au niveau local assurent une meilleure coordination entre les mesures prises dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement (chapitre 4). Les crises locales sont réglées plus rapidement, notamment parce que les systèmes décentralisés facilitent la communication. Ainsi, dans le district de Dhar, dans l'État indien du Madhya Pradesh, un projet d'intranet rural communautaire, baptisé « *Gyandoot* », a été lancé en janvier 2000. Il a permis de réagir rapidement à une alerte envoyée par courrier électronique, et ainsi d'empêcher le déclenchement d'une épidémie qui aurait frappé le bétail¹³.

En outre, la décentralisation fait progresser la mise en œuvre et le contrôle de la prestation de services, et accélère l'adoption de mesures correctives en cas de mauvais résultats. Partout dans le monde, une meilleure transparence et des contrôles attentifs font baisser à la fois le niveau de corruption et l'ampleur des détournements de fonds. Le pouvoir politique n'étant plus concentré entre les mains d'élites nationales, les agents de l'État, – qu'ils soient élus locaux, fonctionnaires ou qu'ils appartiennent à d'autres catégories (infirmiers, enseignants, ingénieurs en hydraulique...), – doivent rendre compte de leurs actes non seulement aux catégories sociales les plus puissantes, mais également aux citoyens les plus pauvres (encadré 7.2). Un tel dispositif est vital pour la planification des interventions en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

Nombre d'expériences de décentralisation sont en cours et, même si leur impact n'est pas en-

Pressions des collectivités locales et de la société civile en faveur d'une gouvernance plus responsable dans l'État brésilien du Ceara

En 1987, préoccupé par la diminution des transferts fédéraux et constatant que la rémunération de ses agents absorbait 87 % de ses recettes, le nouveau gouvernement de l'État du Ceara a pris un certain nombre de mesures novatrices. Il a notamment cherché à remédier au problème de la délivrance des services en formant des alliances avec les communautés et les acteurs locaux. Ces initiatives ont permis d'exercer des pressions, d'en haut et d'en bas, sur les municipalités pour que celles-ci soient plus efficaces dans des domaines tels que la santé publique, la vulgarisation agricole, l'aide en cas de sécheresse et l'infrastructure (écoles, notamment).

Ayant ramené la part de la rémunération de ses employés à 45 % de son budget en 1991, l'État du Ceara a lancé des programmes de prophylaxie et de passation de marchés publics auprès de prestataires informels, ainsi qu'un vaste plan d'urgence destiné à créer des emplois pour les fonctionnaires dont il s'est délesté. Il a ainsi recruté dans la population locale des personnes pour assurer ces services et les a motivées en faisant connaître leur travail. Celui-ci a également bénéficié d'une reconnaissance officielle, ce qui a

contribué à renforcer le respect à l'égard de ces intervenants.

Parallèlement, l'État du Ceara a encouragé les habitants à se montrer exigeants vis-à-vis des programmes et amené les prestataires à rendre des comptes. Il a en outre informé la population sur les services qu'elle était en droit d'attendre, afin qu'elle puisse faire pression sur les autorités locales en cas de manquement. Cette campagne a permis de mobiliser les communautés au profit d'une action collective, avec, au besoin, un appui technique.

Entre 1997 et 2001, le Ceara a enregistré des améliorations impressionnantes de ses indicateurs sanitaires. Ainsi, la mortalité infantile a reculé de plus d'un tiers, passant de 40 à 26 décès pour 1 000 naissances vivantes. La couverture vaccinale a, elle, augmenté dans les mêmes proportions, le pourcentage d'enfants recevant tous les vaccins nécessaires ayant été porté de 67 à 91 %. Enfin, l'allaitement exclusif au sein pendant les quatre premiers mois suivant la naissance a progressé de 46 à 61 % et l'incidence de la malnutrition des enfants a été ramenée à 7 %, soit une réduction de moitié.

Sources : Fuentes et Niimi, 2002, p. 123-133 ; Mehrotra et Delamonica, à paraître.

core pleinement évalué, les premières indications sont encourageantes¹⁴. Lorsqu'elles sont élues localement, les autorités dont la sphère de compétence englobe le secteur social sont tenues de rendre compte aux dirigeants et aux administrés locaux (encadré 7.3).

À condition d'être appuyées par des institutions et des ressources adéquates, les initiatives de décentralisation permettent à la société civile et aux citoyens engagés de faire pression. Les réformes qui en résultent peuvent procurer des avantages significatifs non seulement aux pauvres et aux exclus, mais également aux pouvoirs publics. En s'attaquant à différents problèmes liés à la pauvreté, elles tendent à renforcer la légitimité et la popularité des autorités qui les ont introduites.

La décentralisation est essentielle pour les Objectifs car la réalisation de la plupart d'entre eux est liée à l'efficacité de la fourniture de services collectifs de base. Ainsi, la réalisation des Objectifs 2 à 7 passe par une amélioration des services et un engagement actif des principales parties concernées.

LES CONDITIONS PRÉALABLES À UNE DÉCENTRALISATION EFFICACE

La décentralisation sera généralement réussie si le gouvernement central est stable, solvable et s'attache à transférer responsabilités et ressources, si les autorités locales sont capables d'assumer ces responsabilités, et si la participation des populations pauvres et d'une société civile bien organisée est

effective. Lorsque ces conditions sont réunies, elles engendrent généralement des mesures et des services répondant aux besoins, une croissance plus forte, l'équité et le développement humain.

Cependant, un État qui fonctionne, des autorités locales compétentes et une société civile active ne garantissent pas la réussite de la décentralisation. Les relations qu'entretiennent ces trois sphères sont cruciales : pour que des politiques efficaces et appropriées soient mises en place, les autorités locales doivent sentir que des pressions s'exercent sur elles à la fois d'en haut (obligation de rendre compte à l'État) et d'en bas (obligation de fournir des services aux citoyens). Une bonne décentralisation ne se limite donc pas à certaines réformes politiques, mais nécessite aussi une interaction dynamique entre autorités locales, société civile et gouvernement central¹⁵.

Les efforts de décentralisation sont fortement conditionnés par la taille, la population, l'histoire, le climat politique, ainsi que par la diversité géographique et ethnique, du pays concerné. Ces disparités appellent différents types de relations entre échelons central et local, notamment la dévolution, la délégation et la déconcentration¹⁶. Les expériences de décentralisation montrent l'importance de quelques principes fondamentaux qui concernent en particulier :

- les fonctions à décentraliser : il convient de les sélectionner avec soin ;
- les moyens permettant aux autorités locales de dispenser des services : ces moyens doivent être définis dans les plans de décentralisation.

S'ils ne portent pas aussi sur le budget, les efforts de décentralisation se retrouveront inévitablement dans l'impasse

ENCADRÉ 7.3

Dans l'État indien du Kerala, la décentralisation contribue à une plus grande équité

Lancée en 1996, la campagne pour la population du Kerala (*Kerala People's Campaign*) est née d'une décision du gouvernement de cet État de consacrer entre 35 et 40 % de son budget prévisionnel aux conseils de villages et municipalités. Les deux premières années, elle a permis la construction de 98 494 maisons, de 240 307 latrines, de 17 489 robinets publics et de 50 162 puits, soit bien davantage que pendant les années précédentes.

Cette campagne a rassemblé des volontaires locaux, notamment des membres du *Kerala Sastra Sahitya Parishad* (mouvement de vulgarisation scientifique) et des experts retraités qui ont apporté leur concours à l'évaluation technique et financière des projets : ingénieurs, médecins, universitaires, entre autres. Ces volontaires ont évalué les besoins et les moyens de chaque localité. Ils ont compilé des informations à l'intention des *panchayati* (les conseils locaux élus) pour l'élaboration de rapports d'aménagement urbain et de projets de développement spécifiques. Ils ont également dispensé une formation à la planification, à la réalisation et

Sources : Franke et Chasin, 2000 ; Mehrotra et Delamonica, à paraître.

au suivi des programmes.

Les délibérations locales selon un mode participatif et consultatif ont permis d'accroître de 10 % les moyens affectés aux projets, grâce à des dons de matériel et à la mise à disposition de main-d'œuvre. Les intouchables et les tribus ont également bénéficié d'un pourcentage plus élevé du financement. Plus de 30 % des fonds collectés ont servi à procurer un logement à ces deux catégories sociales traditionnellement opprimées.

En ce qui concerne le volet axé sur les femmes (*Women Component Plan*), 10 % de chaque budget sont allés à des projets en faveur de cette population : culture de légumes, coopératives de semences, recrutement d'un personnel *anganwadi* (accueil en maternelle) et création de centres communautaires, notamment. De nouveaux programmes publics ont également abouti à une amélioration significative de l'alphabétisation et de l'état de santé.

Premièrement, beaucoup de fonctions d'enviguration nationale nécessitent que le pouvoir central fournisse des services standardisés et uniformes. C'est par exemple le cas de la défense, de la politique étrangère, de la politique monétaire, de la définition de normes nationales pour les écoles primaires, des programmes de vaccination et d'autres mesures de santé publique. Le gouvernement central est le mieux placé pour mener des actions induisant des économies d'échelle ou nécessitant un financement plus important et une réglementation plus forte (telles que la formation, la surveillance, l'assistance technique ou les grands équipements). Ainsi, la République démocratique populaire du Lao a tenté de décentraliser la gestion des flux monétaires entre ses régions. Ses efforts se sont soldés par l'application de différents taux de change et ont entraîné d'énormes problèmes administratifs et financiers¹⁷.

Deuxièmement, le transfert de la prise de décision aux autorités locales risque d'être dénuée de sens à moins d'être soutenu par des moyens financiers, des capacités administratives et des mécanismes suffisants pour obliger ces instances à rendre compte de leurs actes. Les conseils de village ou municipaux peuvent parfois collecter directement certaines recettes fiscales à condition d'en avoir le pouvoir, ce qui est rarement le cas, mais l'essentiel du financement requis doit venir d'en haut. Cela ne nécessite pas forcément d'accroître les dépenses publiques, mais plutôt de transférer au niveau local le pouvoir de contrôle des dépenses existantes. Contrairement à ce qu'affirment certains, les transferts de dépenses ne risquent pas de mener à l'irresponsabilité budgétaire,

ni de rendre les conseils locaux plus dépendants des autorités supérieures, tant que ces conseils disposent d'un certain pouvoir pour décider de l'utilisation des fonds.

Néanmoins, dans la plupart des pays, les financements nécessaires ne sont pas transférés aux autorités locales. Cela peut parfois s'expliquer par le fait que le gouvernement central tire des recettes fiscales substantielles de certains secteurs, tels que les activités forestières ou les mines, et souhaite en conserver le contrôle plutôt que de les confier aux conseils locaux ou aux communautés¹⁸. S'ils ne portent pas aussi sur le budget, les efforts de décentralisation se retrouveront inévitablement dans l'impasse.

Qu'il soit pratiqué par les partis politiques ou par les élites locales, ou qu'il reflète un déficit de démocratie, le népotisme peut lui aussi prendre la décentralisation en otage. Des engagements financiers inadéquats et non fiables de la part d'un gouvernement national, auxquels s'ajoutent des manipulations politiques et un favoritisme au profit de certaines régions ou de certaines catégories, ont des conséquences désastreuses. Ces dysfonctionnements constituent de graves obstacles à la décentralisation au Bangladesh, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya et au Nigéria.

Il faut combattre certaines idées préconçues quant aux conditions préalables au succès des initiatives. Premièrement, d'aucuns soulignent que, sans réforme des droits de propriété sur la terre, la décentralisation est vouée à l'échec¹⁹. Or, l'expérience de l'État indien du Karnataka, entre autres, démontre le contraire. Deuxièmement, certains avancent que l'économie de marché et l'existence d'une classe moyenne d'entrepreneurs

sont essentielles à la décentralisation²⁰. Cette affirmation est, elle aussi, erronée. En effet, il existe des initiatives encourageantes dans des pays comme le Mozambique, où la classe moyenne est pourtant sous-représentée²¹.

Une décentralisation réussie repose sur trois éléments indispensables :

- Une capacité étatique effective.
- Des autorités locales déterminées, compétentes, et disposant des moyens nécessaires.
- Des citoyens et une société civile engagés, informés et organisés.

Une capacité étatique effective. Pour qu'un État central puisse transférer des responsabilités aux autorités locales, il doit en avoir le pouvoir. La décentralisation nécessite la coordination des différents échelons du gouvernement, ainsi que davantage de réglementation, et non moins, pour garantir la transparence, la responsabilité et la représentation. L'État doit contrôler, superviser et, si nécessaire, sanctionner les autorités locales, de façon à ce que les pauvres profitent réellement des réformes politiques. Par ailleurs, il doit lever des ressources budgétaires adéquates pour accompagner la décentralisation. Lorsqu'un État peu solide tente de décentraliser, des problèmes se posent. Ainsi, le pouvoir central ukrainien, précaire et instable, a des difficultés à maintenir en état de fonctionnement des gouvernements locaux alors que les moyens sont de plus en plus réduits et que la participation de la société civile locale est faible voir inexistante²². D'autres pays de l'ex-Union soviétique rencontrent des problèmes analogues. La décentralisation est une question de capacité, et non de défaillance de l'État. Lorsqu'un État faible transfère des pouvoirs, il se contente le plus souvent de faire des arrangements avec les élites locales, créant ce que l'on appelle le despotisme décentralisé²³, au lieu d'ouvrir l'espace démocratique. Prenons l'exemple de l'Afrique subsaharienne : les régimes centralisés s'efforcent de contrôler les zones rurales en y plaçant des hommes à leurs ordres. C'est tout le contraire du partage du pouvoir et de l'amélioration de la responsabilité locale²⁴. De tels agissements empêchent de parvenir aux résultats souhaités en termes de développement.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, les efforts de décentralisation ne permettent pas non plus aux populations locales de mieux faire entendre leur voix. Ils visent plutôt à éviter la débâcle d'un pays, sous la pression de mouvements sécessionnistes, en même temps qu'ils sont sapés par l'absence de gouvernement national fort, capable d'assurer l'intégrité du territoire. Dans ces conditions, les réformes ne peuvent apporter les bienfaits escomptés.

Des autorités déterminées, compétentes, et disposant des moyens nécessaires. La fourniture des services doit être confiée aux autorités locales au moyen d'instruments législatifs ou constitutionnels qui leur confèrent un pouvoir à la fois sur les fonctions et sur les agents publics. Cependant, ces derniers ne peuvent mener à bien leurs missions sans ressources financières adéquates. En outre, pour que la décentralisation serve les intérêts des pauvres, il faut que les autorités locales encouragent la justice sociale, et s'attachent à mobiliser les énergies et à adopter des mesures en faveur de cette couche de la population²⁵.

Dans le Ceara, au Brésil, et au Kerala, en Inde, l'État a résolument œuvré pour lutter contre la pauvreté et s'est montré prêt à défier les élites locales en cas d'opposition. Ainsi, dans le Ceara, le programme de développement rural du Nordeste, bien que géré par les autorités locales, a pu contourner les systèmes reposant sur le népotisme.

Des citoyens et une société civile engagés, informés et organisés. Pour que les instances locales puissent répondre aux besoins de la population, ces deux sphères doivent communiquer en permanence. Une société civile bien structurée, bien informée, capable de recueillir et d'exprimer l'avis de la communauté est donc indispensable.

Au Mozambique, les efforts des autorités locales œuvrant dans le cadre d'un système décentralisé ont permis de doubler le personnel de santé, et, en se concentrant sur la sensibilisation, ont atteint un taux de vaccination et de consultations prénatales de 80 %²⁶. Les autorités tentent de pallier leur manque de capacités en faisant appel à des partenaires et à des intervenants d'horizons divers – organismes publics, organisations non gouvernementales (ONG) – à tous les niveaux.

En Inde, au Bengale-Occidental, où les autorités locales ont été dotées de moyens d'action bien avant que le gouvernement national ne demande à tous les États de créer de telles structures (*panchayati*) et de leur conférer des pouvoirs, la pauvreté a fortement reculé dans les années quatre-vingt²⁷. Au titre du programme *Operation Barga*, les *panchayati* ont contribué à améliorer les techniques agricoles et à réformer les droits sur la terre. Ils ont en outre aidé à inscrire dans les registres 1,4 million de métayers.

En Inde toujours, au Rajasthan, le mouvement *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS : pouvoir des travailleurs et des paysans) mène des actions depuis la fin des années quatre-vingt pour le droit à l'information. Il organise des auditions publiques destinées à examiner les informations

Pour qu'un État central puisse transférer des responsabilités aux autorités locales, il doit en avoir le pouvoir

La décentralisation se révèle plus efficace lorsque la société civile exige des autorités locales qu'elles rendent des comptes et soient réactives

officielles (comptes détaillés extraits des registres de dépenses publiques) et à en évaluer la validité. Il s'appuie sur ces « audits sociaux » pour promouvoir un fonctionnement démocratique à l'échelon le plus tangible et le plus direct : le village.

Les Philippines s'attachent à décentraliser conformément à leur code sur le gouvernement local de 1991, qui donne des pouvoirs supplémentaires aux instances locales élues et assure une large participation populaire. La société civile a joué un rôle actif en faveur de la responsabilité publique à cet échelon²⁸. La plus grande difficulté a consisté à empêcher les élites locales de détourner le processus.

L'échec de certaines initiatives de décentralisation révèle un manque de sensibilisation du grand public et l'absence d'une culture de la participation. La décentralisation s'avère plus efficace lorsque la société civile exige des autorités locales qu'elles rendent des comptes et soient réactives.

Amener ces trois acteurs – l'État, les autorités locales et la société civile – à agir ensemble pour améliorer l'existence des populations pauvres représente un défi complexe. En effet, la décentralisation n'entraîne pas automatiquement des bienfaits pour les pauvres (encadré 7.4). Elle est parfois prise en otage par des catégories dominantes ou des intérêts individuels. Au Bangladesh, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya, au Mexique, au Nigéria, en Ouganda et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, la décentralisation n'a conduit ni à une plus large participation ni à de meilleures conditions sociales et économiques pour cette population. En Ouganda, le programme de décentralisation ambitieux, mais orchestré par l'État et mal financé, a échoué à cause de son approche technocratique trop centralisée et du népotisme local.

MOUVEMENTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET NOUVEAUX MODES DE PARTICIPATION POPULAIRE

L'action collective directe constitue un autre moyen par lequel les populations, et notamment les pauvres, peuvent influencer sur la prise de décision et amener les autorités à rendre compte de leurs actes. Ces mouvements de la société civile portent les problèmes de l'exclusion et du dénuement sur le devant de la scène politique. C'est dans les pays où les libertés démocratiques sont récentes ou n'ont pas encore été instaurées qu'ils sont les plus actifs. Ils ne se limitent pas à manifester dans la rue, mais exigent la révision des processus de prise de décision. La décentralisation offrant aux citoyens de nouvelles possibilités de

s'engager localement, les actions se multiplient au niveau municipal.

MOBILISER POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE À BOGOTA, EN COLOMBIE

Depuis des décennies, les habitants de Bogota, surtout ceux des quartiers pauvres, s'organisent et se mobilisent en faveur de l'amélioration de la qualité de la vie et de la diminution de la violence dans cette métropole. Ces efforts ont d'ores et déjà donné un certain nombre de résultats impressionnants. Ainsi, la population a pu élire son maire pour la première fois en 1988. En 1994, elle a élu le premier maire indépendant, Antanus Mockus, mettant fin à la domination des partis libéral et conservateur dans la ville de Bogota. Il a présenté un programme de développement reposant sur « l'édification d'une nouvelle ville ». Son successeur, Enrique Peñalosa, lui aussi indépendant, a mis l'accent sur l'aménagement d'espaces publics : parcs, places, trottoirs, pistes cyclables...

Ces initiatives améliorent nettement les conditions de vie à Bogota. Les accidents de circulation mortels ont diminué, passant de 1 387 en 1987 à 745 en 2001, et le nombre d'homicides a reculé plus encore : 4 452 en 1993 et 2 000 en 2001. Le plus surprenant peut-être a été la campagne de paiement volontaire des impôts, qui a permis à la ville d'accroître de 500 000 dollars ses recettes fiscales sur la même période²⁹. Une récente analyse des indicateurs politiques, budgétaires et administratifs effectuée par le bureau national du plan de la Colombie a attribué à Bogota le meilleur score de toutes les municipalités du pays³⁰.

PROMOUVOIR UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE EN BOLIVIE

Le système de participation populaire bolivien illustre la récente tendance à la décentralisation administrative et budgétaire dans le monde en développement³¹. Votée en 1992, la loi sur la participation populaire impose un processus de décentralisation dans lequel la société civile et les associations locales prennent part à la planification des décisions et au suivi des projets de développement à l'échelon des municipalités.

Cette approche a été motivée par les problèmes auxquels la société civile était confrontée et reflétait une longue tradition de participation des communautés, tant parmi les peuples indigènes de la Bolivie qu'au sein des syndicats ouvriers et miniers de ce pays. La loi sur la participation populaire a divisé le pays en 314 municipalités, qui reçoivent du gouvernement central un financement pour les projets communautaires.

La décentralisation contribue-t-elle à faire reculer la pauvreté ?

Région/pays	Résultats	
	Participation des pauvres réactivité à leurs besoins	Impact sur la pauvreté sociale et économique
Bangladesh	Médiocre : une certaine amélioration de la participation, mais représentation très faible et manque de réactivité aux besoins des pauvres	Impact médiocre pour tous les critères, sapé par la corruption et le népotisme
Bengale-Occidental, Inde	Bonne : amélioration de la participation, de la représentation et de la réactivité	Bon : amélioration de la croissance, de l'équité, du développement humain ; manque de données sur l'équité entre régions
Bésil	Peu de données, mais les résultats sont probablement médiocres, car les puissants maires et gouverneurs continuent de gaspiller les moyens et de pratiquer le népotisme	Bon en ce qui concerne l'équité et le développement humain dans les rares régions où les programmes des États et les programmes fédéraux se sont conjugués à une décentralisation ; impact médiocre sur l'équité entre régions
Chili	Pas de données	Mitigé : croissance et équité satisfaisantes suite au ciblage des mesures, mais impact négatif sur le développement humain et l'équité entre régions
Colombie	Relativement bonne : les données sur la participation/représentation sont ambiguës, mais la réactivité est plus grande	Relativement bon : peu de données sur la croissance ou l'équité, mais bons résultats concernant le développement humain et l'équité entre régions
Côte d'Ivoire	Médiocre : participation et représentation faibles, réactivité très faible	Amélioration probable de l'équité entre régions via les dotations budgétaires publiques destinées aux zones rurales
Ghana	Mitigée : amélioration de la participation des pauvres et des communautés, mais peu d'amélioration de la représentation et réactivité très faible	Les quelques données disponibles montrent que les moyens ont été insuffisants pour avoir beaucoup d'impact ; les dotations budgétaires publiques ont peut-être amélioré l'équité entre régions
Karnataka, Inde	Relativement bonne : amélioration de la représentation, mais participation des pauvres moins efficace et réactivité faible	Neutre : n'a guère contribué à une croissance favorable aux pauvres, ni à l'équité ; le développement humain et l'équité entre régions ont indirectement bénéficié des programmes de dotation budgétaire et de développement
Kenya	Très médiocre : la déconcentration a subi l'influence de la sphère politique	Un certain impact sur l'équité entre régions, via une redistribution des financements motivée par des raisons politiques
Mexique	Pas de données disponibles, mais on présume que le népotisme des partis politiques ne s'est guère atténué	Médiocre, malgré le budget significatif du gouvernement central ; l'équité, l'équité entre régions et le développement humain sont sapés par le népotisme
Nigéria	Très médiocre : participation et représentation faibles, mauvaise réactivité et manque de responsabilité	Médiocre : mauvais résultats concernant l'équité et le développement humain ; l'équité entre régions est compromise par les manipulations politiques et la préférence accordée aux zones urbaines
Philippines	Mitigée : amélioration de la représentation et de la participation via les mouvements de la société civile et les organisations non gouvernementales (ONG), mais les données sur la réactivité sont controversées et les élites locales restent puissantes	Pas de données

Sources : D'après Crook et Sturla Sverrisson, 2001 et à paraître.

Même si cette réorientation budgétaire donne des résultats mitigés en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté³², elle réduit les inégalités géographiques en octroyant des moyens aux régions jusqu'alors négligées, telles que les zones rurales reculées. La décentralisation accroît également la participation des populations indigènes, et notamment des Quechuas et des Aymaras. Ce nouveau dispositif favorise une culture démocratique intégratrice. C'est l'un de ses effets les plus importants.

SENSIBILISER AU VIH/SIDA EN THAÏLANDE

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'ONG thaïlandaise *Population and Community Development Association*, qui proposait auparavant des services de planning familial, a contribué à d'énormes avancées en matière de sensibilisation au VIH/sida. Elle a ainsi permis la diffusion obligatoire, toutes les heures, de spots d'information de 30 secondes à la radio et à la télévision. Elle a également participé à la mise en place d'un programme national d'information sur le sida. Enfin, elle a organisé des « nuits du préservatif » et des défilés « Miss beauté anti-sida » dans les quartiers chauds de Bangkok, pour y sensibiliser les groupes à haut risque (les prostitué(e)s et les clients) et y distribuer des préservatifs.

Ces efforts ont d'ores et déjà contribué à réduire le nombre de nouveaux cas de séropositivité, ce qui montre bien l'importance de la mobilisation au niveau local. Sensibiliser, promouvoir l'utilisation des contraceptifs et favoriser la participation locale sont donc des stratégies essentielles à la réalisation du sixième Objectif du Millénaire pour le développement : enrayer la propagation du VIH/sida, du paludisme et des autres maladies infectieuses.

PRENDRE SYSTÉMATIQUEMENT EN COMPTE LES DISPARITÉS HOMMES/FEMMES DANS LES POLITIQUES BUDGÉTAIRES EN AFRIQUE DU SUD

En 1995, en Afrique du Sud, le groupe de politique économique et de la question des disparités hommes-femmes de la commission parlementaire des finances, d'une part, et deux ONG spécialisées dans la recherche et le plaidoyer, d'autre part, ont créé une initiative budgétaire pour les femmes sud-africaines (*South African Women's Budget Initiative*). Cette mise en relation des chercheurs et des parlementaires n'a pas manqué de transformer les activités d'analyse des politiques en sources d'information pour les ONG, tout en donnant aux parlementaires de solides arguments pour la défense de leurs idées. N'étant

pas cantonné à la sphère économique, cet exercice a fait émerger une approche pluridisciplinaire, intégrant des questions non abordées par l'analyse économique classique. Celle-ci en effet avait souvent débouché sur des politiques ignorant les disparités hommes-femmes. Cette initiative a permis de mettre l'accent sur ces lacunes ainsi que sur le problème émergent du VIH/sida.

Cette initiative a pris de l'ampleur lorsque *Gender Advocacy Programme*, une ONG gérée par les femmes, a étudié les dotations budgétaires prévues pour la province du Cap-Occidental en 2000 suite à une loi de 1998 relative aux violences domestiques. Avec le soutien du gouvernement de cette province, elle s'est penchée sur le budget des ministères chargés de l'application de ce texte (Justice, Sécurité et Protection sociale). Même si ces initiatives sont encore trop récentes pour avoir un impact, elles constituent un pas en avant vers une participation accrue de la société civile à l'élaboration des politiques³².

Ce mode de formulation de l'action publique et ces mesures liées au budget revêtent une grande importance pour la réalisation des Objectifs, et notamment de ceux relatifs à la faim, à l'éducation, à l'autonomisation des femmes, à la mortalité des enfants, à la santé maternelle, ainsi qu'au VIH/sida et aux autres maladies. Subvenir aux besoins en services de base de populations et groupes cibles améliorent leur efficacité, au même titre que des services spécialisés aux catégories vulnérables.

LE BUDGET PARTICIPATIF À PORTO ALEGRE, AU BRÉSIL

À Porto Alegre, dans l'État brésilien du Rio Grande do Sul, le Parti des travailleurs a lancé un système de budget participatif en 1988, que ses victoires électorales de 1992 et de 1996 ont par la suite renforcé³³. Jusqu'alors dominée par le clientélisme, l'élaboration du budget a été transformée en un dispositif de délibérations ascendant, totalement transparent, et axé sur les besoins des habitants de cette métropole.

Ce système a déjà produit un certain nombre de bons résultats³⁴. Ainsi, la participation des citoyens à l'élaboration et à la hiérarchisation des politiques publiques a augmenté de manière impressionnante, et la proportion de la population de Porto Alegre ayant accès à l'eau est passée de 49 % en 1989 à 98 % en 1996³⁵. En outre, le nombre d'enfants inscrits dans le primaire et le secondaire a doublé sur la même période.

Toutes ces réalisations ont été rendues possibles par une augmentation de 48 % du recouvrement des impôts locaux qui ont accompagné

En Bolivie, la décentralisation accroît également la participation des populations indigènes, et notamment des Quechuas et des Aymaras

ces actions. Le budget municipal a été redistribué pour financer des travaux d'aménagement dans les quartiers pauvres de Porto Alegre. Les moyens de transports ont été étendus aux zones périphériques, la qualité et l'étendue des travaux et des services publics – tels que les revêtements de routes, les projets de construction de logements et d'urbanisme – se sont accrus, de nombreux taudis ont été assainis, la moitié des rues sont désormais pavées et la corruption a reculé.

La forte participation de la société civile et le changement d'attitude des autorités politiques ont grandement facilité les délibérations et les consensus. Les représentants des 16 régions administratives de Porto Alegre se réunissent deux fois par an en session plénière pour régler les questions budgétaires. Ces réunions sont coordonnées conjointement par la municipalité et les délégués communautaires. Y assistent des responsables municipaux, des administrateurs, des délégués d'associations de quartier, d'associations de jeunes, de clubs de sport ainsi que tous les habitants intéressés.

Une assemblée annuelle réunit au mois de mars les 16 régions pour examiner le budget de l'exercice précédent et élire les représentants qui participeront à des sessions hebdomadaires au cours des trois mois suivants, durant lesquelles se définissent les priorités financières de la région pour l'année à venir. Pendant ce trimestre consacré à la préparation de la deuxième assemblée régionale, des consultations locales et de quartiers ont lieu sur certains thèmes, tels que les transports, le réseau d'égouts, le droit foncier, les structures d'accueil de jour ou les soins médicaux. Les résultats de ces consultations sont présentés à l'assemblée suivante, lors de laquelle sont également élus deux délégués et leurs suppléants pour représenter la région au sein du conseil municipal relatif au budget participatif. Ces membres ont cinq mois pour établir le budget de la ville en intégrant les projets régionaux.

Ce conseil se compose des délégués de région, de spécialistes élus, et de représentants du syndicat des employés municipaux, du groupement des associations de quartier et des offices municipaux. Il se réunit chaque semaine, de juillet à septembre, pour formuler le budget qui sera soumis au maire. Le budget municipal annuel est présenté le 30 septembre. Le maire est libre de l'accepter ou de le renvoyer devant le conseil en exerçant son droit de veto. Le conseil peut alors amender son projet ou passer outre le veto du maire par un vote à la majorité des deux tiers.

Ce système de budget participatif a gagné en popularité : en 1996, plus de 100 000 personnes

(soit 8 % de la population adulte de Porto Alegre) ont pris part aux assemblées régionales et aux différentes réunions intermédiaires³⁶. Plusieurs organisations de la société civile entretiennent cette dynamique populaire en apportant leur appui à diverses rencontres, en menant des actions de sensibilisation et d'interpellation, ainsi qu'en recherchant des objectifs communautaires communs.

Le système instauré à Porto Alegre a rencontré un tel succès qu'il séduit de nombreuses autres villes brésiliennes, dont São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas et Vitória, mais aussi d'autres pays d'Amérique latine. Ce type d'initiative permet de tirer des enseignements précieux pour la formulation des stratégies en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'amélioration des conditions de vie des personnes vivant dans des taudis, et la garantie d'un accès durable à l'eau potable et à des infrastructures sanitaires adéquates.

* * *

Ces exemples de décentralisation et de mobilisation à l'échelle locale sont ici axés sur la redistribution des dépenses publiques, en particulier au profit des services collectifs. Cependant, ils ne traitent pas des autres voies d'accès aux opportunités économiques et aux moyens financiers productifs. En outre, ils risquent d'être peu efficaces lorsqu'il s'agit d'exercer des pressions en faveur de politiques publiques qui contribuent à la croissance et l'amélioration du niveau de vie des ménages pauvres : réforme fiscale, redistribution des capitaux et incitation aux investissements, en direction des activités génératrices d'emplois.

Cela ne signifie pas pour autant que ces efforts soient de faible portée ou qu'ils manquent d'ambition. Il existe d'autres engagements, de nature constitutionnelle et juridique, que les pouvoirs publics ont pris et à propos desquels la société, en se mobilisant, peut également demander des comptes : éradication de la pauvreté, création d'emplois, réduction des inégalités, instauration progressive et garantie des droits de l'homme. Les Objectifs du Millénaire pour le développement braquent les projecteurs sur ces aspects, qui sont au cœur du développement humain. La trajectoire à suivre a, elle aussi, toute son importance et, ainsi que l'affirme la Déclaration du Millénaire, ce sont la démocratie et la participation qui sont les plus efficaces à cet égard.

Le système instauré à Porto Alegre rencontre un tel succès qu'il séduit de nombreuses autres villes brésiliennes, dont São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas et Vitória, mais aussi d'autres pays d'Amérique latine

