



Inde : Loi nationale de Garantie de l'Emploi rural Mahatma Gandhi¹

Nom de la politique : Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MNREGA)
[Loi nationale de Garantie de l'Emploi rural Mahatma Gandhi]

Date de début : Août 2005

Date d'achèvement : En cours

CONTEXTE

CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

L'Inde est la plus grande démocratie du monde et se caractérise par un important milieu rural. Comme l'a affirmé Mahatma Gandhi, « L'Inde vit dans son village ». Les politiques et les solutions retenues pour le développement économique du pays n'ont pas contribué à émanciper les citoyens de la pauvreté. Bien au contraire, elles ont entraîné la création d'un programme exclusivement dédié à l'aide des couches les plus défavorisées de la société. La mise en place par le gouvernement indien d'un programme de lutte contre la pauvreté a pour but principal de diminuer le taux général de pauvreté dans le pays.

¹ L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.





Contexte de décentralisation gouvernementale

En Inde, le pouvoir politique gouvernemental est divisé et décentralisé en trois niveaux : le premier niveau est celui du gouvernement central ; le deuxième niveau comprend les différents États de l'Inde et le troisième niveau est le système du *Panchayati Raj*. Le *Panchayati Raj* est une sous-division institutionnelle organisée introduite suite aux amendements 73 et 74 de la Constitution, introduits en 1992, qui définissent les *Panchayats* et les municipalités comme les institutions clés de l'autogouvernement local et des zones urbaines, respectivement. Comme l'explique un rapport de la Banque mondiale de l'an 2000 :

En Inde, les organes élus au niveau local sont les institutions du *Panchayati Raj* (IPR) à l'échelle du district, du quartier et du village. Le processus de décentralisation est différent dans les zones urbaines et dans les zones rurales. L'amendement numéro 73 régit la décentralisation rurale, tandis que l'amendement numéro 74 consacre la décentralisation urbaine. Les normes et les institutions diffèrent dans les deux domaines. Le système de gouvernement rural hiérarchisé en trois niveaux diffère nettement des gouvernements locaux du milieu urbain, qui sont à caractère plus autonome. Alors que les IPR ont été intégrés dans l'administration de l'État, les autorités municipales sont séparées et ont bénéficié de compétences fiscales pour obtenir des ressources pour leurs besoins fiscaux additionnels. En général, les gouvernements ruraux ont moins de compétences en matière de dépense que les gouvernements urbains. Une autre différence importante provient du fait que la zone et la population relevant de la juridiction de divers organes diffèrent. (p. vi)

Le processus de décentralisation en cours est profond et réel. Les gouvernements des États, dirigés par des partis politiques différents, ont « commencé à se concurrencer pour concevoir des mécanismes plus nombreux et efficaces afin d'atteindre la société civile» (Banque mondiale, 2000: xiii).

Grâce aux amendements constitutionnels ci-dessus, la Loi nationale de Garantie de l'Emploi rural (NREGA) a trouvé un espace pour la participation et l'inclusion des électeurs ruraux. Le nom initial de la politique était, Plan national pour l'Emploi rural, mis en œuvre pour la première fois en août 2005. Après sa première mise en œuvre, de nombreux changements ont été introduits avant d'étendre la politique dans le pays tout entier.

Niveau institutionnel de mise en œuvre de la politique : National

CONTEXTE SOCIAL

Persistance de la pauvreté. L'économie indienne a connu une croissance beaucoup plus rapide qu'une grande partie des principales économies mondiales des pays développés au cours des dix dernières années. Toutefois, la pauvreté n'a pas suffisamment diminué. Des études détaillées menées par la Commission de Planification, basées sur des données des analyses de l'Étude des Échantillonnages nationaux (NSS) de 1997 et 1998, montrent que les dépenses mensuelles générales sont en dessous du « seuil de pauvreté » et que, même suite à la politique de réforme économique, les niveaux de pauvreté n'ont pas diminué. Le ministère du Logement et de la Lutte contre la Pauvreté urbaine signale que plus de 81 millions d'Indiens





vivent en dessous du seuil de pauvreté (UNESCO, 2010). Afin de diminuer le taux de pauvreté grâce à des emplois rémunérés, le gouvernement indien a mis en place le Programme national de Lutte contre la Pauvreté. Le MGNREA s'inscrit dans le cadre de ce programme.

Urbanisation. La population urbaine de l'Inde est passée de 17% (63,4 millions de personnes) en 1950 à 27,7% (288,5 millions) en 2000, et, en 2010, plus de 364 millions de personnes (30% de la population) habitaient dans des zones urbaines (UNESCO, 2010). En dépit des initiatives pour la gouvernance et la planification locale très influencées par les amendements constitutionnels numéros 73 et 74 et la Jawaharlal Nehru Urban Renewal Mission (JNNURM) [Mission de Renouveau Urbain Jawarhalar Nehru] lancée par le gouvernement indien en 2005, les villes indiennes sont « toujours touchées par les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale, une pression foncière accrue et des infrastructures et des services urbains médiocres » (UNESCO, 2010: 2). Pour ces raisons, la MGNREA (dans le cadre du programme de la Mission de Renouvellement national Jawaharlal Nehru) cherche à lutter contre cette rapide urbanisation, les flux migratoires des zones rurales vers les zones urbaines et la destruction de l'équilibre entre les zones rurales et urbaines. Les programmes complémentaires mis en place pour régler cette situation comprennent de grandes initiatives qui fondent le développement urbain sur l'équité sociale et la justice, telles que :

la Stratégie nationale de Lutte contre la Pauvreté urbaine (2010-2020) : « *Un New Deal pour les pauvres urbains – Villes sans taudis* », et des plans importants comme, par exemple, le *Rajiv Awas Yojana* pour donner des droits de propriété aux habitants des bidonvilles et le *Swarna Jayanti Shahari Rozgar Yojana* (SJSRY) pour le travail indépendant et le développement des capacités des habitant-e-s pauvres des villes. Les services de base aux pauvres urbains et aux habitants des bidonvilles sont fournis dans le cadre de la *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* (JNNURM) (UNESCO 2010, Préface).

DESCRIPTION GLOBALE

Présentation de la politique

La *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA) est un programme indien pour l'emploi, approuvé par la loi du 25 août 2005. La préface de cette loi dit :

« La loi a pour but de garantir une plus grande sécurité des moyens de subsistance dans les régions rurales du pays en garantissant au moins cent jours d'emploi sûr et rémunéré pendant chaque année fiscale, à chaque foyer, dont les membres adultes se portent volontaire pour effectuer des travaux manuels non qualifiés ».

Baptisée en 2009 du nom du père de la nation - Mahatma Gandhi -, la loi cible les régions rurales, dans lesquelles la pauvreté est plus importante qu'en milieu urbain et où son rôle est primordial pendant les périodes de pénurie, lorsque la population rurale n'est pas en mesure d'obtenir un emploi. La Loi NREGA, en garantissant légalement l'accès à un emploi, marque un





changement de paradigmes par rapport à tous les programmes antérieurs en matière d'emploi rémunéré, puisque il s'agit d'une loi et non seulement d'un plan. La NREGA est une réponse innovante au problème persistant de mise en place de filets de sécurité sociale dans les milieux ruraux, et une approche basée sur les droits (IFPRI 2010).

La Loi vise deux types d'objectifs. En premier lieu, elle vise à créer de l'emploi rémunéré pour réduire la pauvreté, en améliorant le pouvoir d'achat de la population rurale, des personnes peu ou non qualifiées qui vivent dans l'Inde rurale. Elle s'adresse essentiellement aux personnes vivant sous le seuil de la pauvreté. Deuxièmement, elle cherche à créer des infrastructure publiques dans les zones rurales, telles que les routes, les réservoirs d'eau et d'autres ressources collectives qui aideront les résidents à vaincre d'autres difficultés liées à la pauvreté.

Pour participer à ce programme un membre d'un ménage rural donne son nom, son âge et son adresse ainsi qu'une photo au *Gram Panchayat*. Le *Gram Panchayat* inscrit la personne après avoir vérifié ses données et lui délivre une carte d'emploi. La carte d'emploi contient les détails du membre adulte inscrit et sa photo. La personne inscrite peut présenter une demande de travail par écrit (pour au moins 14 jours de travail ininterrompu) au *Gram Panchayat* ou à un administrateur du programme. Le *Panchayat* ou un responsable du programme valide la demande et délivre un accusé de réception daté. Le demandeur recevra une lettre lui proposant du travail, qui sera affichée dans le bureau du *Panchayat*. Le demandeur recevra un emploi dans un rayon de 5 km. Si l'emploi est en dehors de ce rayon, son salaire sera plus élevé. Les salaires sont fixés à partir de la réglementation du salaire minimum et sont directement transférés sur un compte bancaire dans une banque de l'échelon inférieur de l'unité administrative, c'est-à-dire du *Panchayat* du village.

Le programme limite les flux migratoires de la campagne vers les zones urbaines, et emploie principalement des femmes qui auparavant n'avaient pas d'emploi rémunéré (un tiers de la main d'œuvre recrutées se compose de femmes). Ainsi, Tewari (2010) souligne-t-il que la « NREGA sert de filet de sécurité pour les personnes au chômage, notamment dans les années de famine et de sécheresse, en complétant les revenus du ménage et en réduisant l'immigration urbaine des habitants des villages à la recherche d'un emploi. Elle aide les personnes pauvres, sur le plan économique, non seulement en leur donnant de l'argent, mais aussi en les aidant à créer des biens durables ».

Au début de 2011, à la suite de la réponse positive suite à la mise en œuvre initiale de la Loi, les journées annuelles réelles de travail sont passées de 100 à 180 (cf. site web de la politique). En outre, même si le salaire est établi en fonction du salaire minimum obligatoire pour un emploi de type manuel fixé à 100 roupies par jour, tous les États ont décidé de l'augmenter.

Antécédents et origines

La politique a été mise en place en 2005 en tant que Plan national pour garantir l'Emploi rural et elle a été décrite comme « le plan le plus vaste et radical d'emploi public, de réduction de la pauvreté et de développement rural dans l'histoire de l'Humanité » (*Capacity Building*, projet de rapport, 2010). En 2009, la politique a été baptisée du nom de Mahatma Gandhi et elle est devenue l'un des principes directeurs de l'Article 21 des droits fondamentaux de la Constitution de l'Inde.





Objectifs de la politique

L'objectif qui sous-tend la politique consiste à améliorer l'accès à l'emploi et à soutenir le droit au travail des pauvres ruraux, en créant pour cela une alternative réelle pour les personnes qui cherchent généralement à trouver des solutions en migrant du milieu rural vers les villes. Les principaux objectifs sont partiellement résumés dans un rapport préparé par le ministère de la Gestion de l'Alimentation et des Crises du Bangladesh²:

- Améliorer l'accès à l'emploi et défendre le droit au travail ;
- Réduire le phénomène de l'exode rural;
- Augmenter le pouvoir de la population rurale vivant sous le seuil de pauvreté ;
- Créer des biens locaux durables ;
- Créer des emplois pour les personnes extrêmement pauvres sans emploi des milieux ruraux;
- Créer davantage d'opportunités pour l'emploi des femmes ; et
- Développer et maintenir des infrastructures rurales à petite échelle et un système de communication, qui auront des retombées sur l'économie nationale.

Chronologie de mise en œuvre de la politique

La Loi a été mise en œuvre en trois phases dès 2006. Lors de la phase 1 (à partir du 2 février 2006), la National Rural Employment Guarantee Act a été lancée dans 200 districts sélectionnés. Au cours de la phase 2 (2007-08), elle a été étendue à 130 autres districts. Pendant la Phase 3 (depuis le 1^{er} avril 2008), elle a été étendue aux 285 districts restants. La Loi cible les travaux liés à la conservation du sol et de l'eau, la lutte contre la sécheresse, le développement des sols, la protection contre les inondations, la connectivité rurale, etc. Le choix des travaux énumérés dans la Loi vise à résoudre les problèmes de pauvreté chronique tels que la sécheresse, la pénurie d'eau potable, la déforestation et l'érosion du sol. Par conséquent, le processus de génération d'emploi doit permettre d'améliorer la productivité des sols de façon durable.

Agents concernés

La promotion de la NREGA implique des institutions au niveau des gouvernements centraux et étatiques, et les trois niveaux de gouvernement local indien : le *Zilla Panchayat* à l'échelle du district, le *Taluk Panchayat* à l'échelle des quartiers et le *Gram Panchayat* à l'échelle des villages. Les principales agences du gouvernement central sont le ministère du Développement rural et le Conseil de Garantie de l'emploi fondé par le ministère (CEGC). Le ministère est responsable de garantir la fourniture adéquate et à temps des ressources des États et de revoir, contrôler et évaluer l'utilisation de ces ressources, ainsi que les processus et les résultats de la NREGA. Le CEGC conseille le gouvernement central sur les questions liées à la NREGA et contrôle et évalue la mise en œuvre de la Loi. Le CEGC a pour mandat de préparer des rapports annuels sur la mise en œuvre de la NREGA et de les soumettre au parlement. La Loi est aussi soumise au Conseil consultatif sur les questions économiques du premier ministre.

² En 2008-09, le gouvernement du Bangladesh a choisi d'imiter la structure politique indienne dans le but de résoudre les problèmes saisonniers tels que les inondations et l'érosion fluviale en donnant des emplois aux personnes en situation d'extrême pauvreté dans les milieux ruraux.





Les ONG ont aidé à mettre en œuvre la loi, en travaillant à l'amélioration substantielle des défaillances de la politique. Les ONG nationales se sont impliquées dans la conception du programme ainsi que dans sa mise en œuvre. Par exemple, Mme Aruna Roy, membre du conseil consultatif et également présidente d'une ONG spécialisée dans les garanties de l'emploi qui a été créée avant la Loi, a conçu l'audit social du programme. Par le biais de cet audit social, les ONG effectuent les évaluations externes du programme et offrent des recommandations à l'échelle du village (IFPRI 2010).

Bénéficiaires

La politique s'est donnée pour but d'aider les personnes habitant en milieu rural. La mise en œuvre de la Loi, dans les différents États, inclut plusieurs améliorations et implique un grand pourcentage de femmes. La politique garantit le droit au travail, en réduisant en même temps le phénomène de l'exode rural, en permettant aux femmes de trouver un emploi dans leur district et près de leur foyer et aux hommes de rester dans leurs villages. Des villages entiers ont fait des progrès grâce à ces changements survenus depuis la mise en œuvre de la Loi.

Processus participatifs mis en œuvre

Les facteurs de *participation* et *d'inclusion* de la société civile sont des thèmes essentiels, largement développés dans la Loi, pour favoriser l'emploi et l'amélioration des besoins locaux de base. Des études de cas réussis présentent des adaptations et des solutions locales mises en place par des ONG dans les villages pour améliorer les « points faibles » dans la mise en œuvre de la politique. Dans une perspective plus large, la NREGA octroie « aux pauvres le droit d'exiger, le droit de savoir et le droit à la dignité. Non le droit à demander l'aumône », facteurs clés d'une « démocratie mûre » (Aruna Roy dans UNDP 2009, cité dans IFPRI 2010: 1).

Processus d'institutionnalisation

La NREGA est une loi approuvée par le Parlement national et sera en vigueur à moins d'être révoquée par le Parlement. Le programme assure sa promotion grâce aux résultats positifs qu'il a engendrés. Le site web de la NREGA contient des explications claires présentant l'état des lieux dans chaque État de l'Inde (<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>).

Financement

Le Plan national pour la garantie de l'Emploi rural est un programme financé au niveau central par le biais d'un accord de cofinancement entre le gouvernement Indien et le gouvernement de chaque État. Au cours de l'année fiscale 2009-10, le gouvernement central a alloué au plan 391 milliards de roupies (8 milliards de dollars USA), montant qui a augmenté proportionnellement depuis 2006.

Les salaires des personnes qui participent au programme sont distribués par le Fonds pour la Garantie de l'Emploi. Le pourcentage de partage des coûts des salaires divergent selon les États, mais le gouvernement central indien couvre généralement la partie la plus importante du coût. Par exemple, dans le cas de Bihar, 90% des coûts sont assumés par le gouvernement central et 10% sont payés par le gouvernement de l'État (IFPRI 4/2010). Il existe certaines variations dans le pourcentage de financement en fonction du type de salarié: les salaires minimaux des travailleurs qualifiés ou semi-qualifiés sont assumés à 75% par le gouvernement indien et à 25% par l'État. En règle générale, le gouvernement central assume le coût total des salaires des travailleurs non qualifiés. Les coûts administratifs encourus dans le paiement de l'allocation chômage sont entièrement assumés par le gouvernement de l'État.





Principaux résultats et réussites

La Loi nationale de Garantie de l'Emploi rural Mahatma Gandhi de 2005, plus connue comme NREGA, représente un pas révolutionnaire réalisé par un gouvernement afin de créer un filet de sécurité économique pour la population rurale du pays. Elle peut être qualifiée de politique innovante pour encourager l'économie rurale, stabiliser la production agricole et réduire la pression démographique dans les zones urbaines, en transformant ainsi la « géographie de la pauvreté ». L'évaluation globale générale de la politique s'est avérée positive.

Depuis Tewari (2010), de multiples exemples de cas réussis sont disponibles, dans lesquels les habitants des villages qui travaillent dans le cadre de la NREGA ont obtenus des résultats importants touchant la communauté tout entière. Deux exemples du district de Bhilwara au Rajasthan sont évoqués ci-dessous. Jusqu'au mois de janvier 2010, 481 912 ménages avaient reçu la carte d'emploi de la NREGA dans le district de Bhīlwāra et 386 734 personnes avaient trouvé un emploi grâce au programme. De ce chiffre, 116 095 avaient fait 100 journées de travail pendant l'année fiscale 2010. Le ministère du Développement rural a prévu d'encourager le district comme modèle de développement en y introduisant plusieurs projets pilote.

Dans le village de Danta :

- « Les personnes reçoivent 100 journées de travail par an et gagnent 95-100 roupies par jour et, par conséquent, sont capables de gagner près de 10 000 roupies tous les ans », selon Ram Deo, un activiste social associé à Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) dans le village de Danta. « Etant donné que près de 80% de la main d'œuvre dans le cadre de la NREGA est composée de femmes, le programme permet au ménage de gagner des revenus supplémentaires, ce qui a contribué à augmenter leur pouvoir d'achat et leurs ressources disponibles ».
- ... Le programme, qui récemment a été rebaptisé du nom de NREGA Mahatma Gandhi, obtient davantage de financements que les autres programmes sociaux. ...Pour une fois, l'argent semble arriver là où il doit arriver, en générant des revenus. Dans le village de Danta, le programme a eu permis de mettre un frein à l'exode rural..
- « Autrefois, nous devions tous émigrer vers une ville pendant la saison de pénurie. Mais maintenant, dans la plupart des cas, même les hommes ne sont pas obligés de partir », a dit Kamla, travailleuse de la NREGA qui ne révèle pas son nom de famille.
- Selon [Manju Rajpal, administrateur supérieur du district de Bhīlwāra et ancien commissaire de la NREGA] l'impact du programme est visible et il est possible de constater l'augmentation du « pouvoir de négociation » et des revenus des ménages pauvres qui habitent en milieu rural.
- « 80% environ de la main d'œuvre est constituée de femmes, qui n'étaient pas productives auparavant. En travaillant dans le cadre de ce programme, les femmes sont en mesure d'obtenir des revenus additionnels », a-t-il dit. (Tewari, 2010)





Dans le village de Manoharpura:

- Manoharpura illustre l'impact de la NREGA sur la vie économique des pauvres ruraux et, par conséquent, sur la migration.
- Peuplé à l'origine par les ethnies *Bhila* et *Kalbelia*, en plus des Rajputs et Brahmines, le village connaissait des migrations à grande échelle de familles tout entières vers les villes pendant les périodes creuses, tendance qui est en train de disparaître à l'heure actuelle.
- Avant la NREGA, l'ensemble des dix familles *Kalbelia* du village émigraient vers les villes, selon Harnath Singh, activiste et coordinateur local FES. La situation a changé: seuls sont partis les hommes de six des familles pour trouver un emploi dans les villes pendant quelques mois, tandis que tous les membres des quatre familles restantes ont choisi de rester dans le village, a-t-il ajouté.
- Il semble que la NREGA a réussi à éliminer la forme de pauvreté la plus aigüe qui frappait la communauté. « Ces familles *Kalbelia* allaient d'une maison à une autre dans le village pour demander à manger », souligne Singh. « Maintenant même ceci a disparu ». (Tewari, 2010)

Principaux obstacles

La NREGA doit relever deux défis majeurs:

En premier lieu, le programme est « riche en transactions » en termes de temps et d'espace. Il exige une action quotidienne dans un pays qui occupe un sous-continent. En deuxième lieu, le programme implique une part de pouvoir discrétionnaire, étant donné que la prise de décision dans des dossiers tels que le choix des infrastructures devant être créées dans le cadre du programme, ne peut pas être aisément normalisée. (IFPRI 4/2010: 1)

La Loi est appliquée dans un système de pouvoir décentralisé et son efficacité peut être ajustée de façon sensible à l'échelle locale, afin d'améliorer sa mise en œuvre et de corriger certaines défaillances du programme. Un rapport IFPRI (2010) souligne que la mise en œuvre est cruciale pour déterminer les réponses à apporter aux défis posés par le programme en termes de gouvernance.

En particulier, il est essentiel d'identifier comment le processus réel de mise en œuvre du programme diffère des prévisions contenues dans les recommandations, et d'identifier où surgissent exactement les défaillances et la mauvaise gestion. De la même façon, il est primordial de savoir quelle est l'influence des différentes parties prenantes dans le processus de mise en œuvre et comment les structures du pouvoir local et les processus bureaucratiques informels agissent sur l'exécution du programme. (IFPRI 4/2010:

En termes pratiques, la Loi a connu des problèmes dans le cadre du paiement des salaires et de l'usage des fonds, réglés au moyen d'audits sociaux et de solutions technologiques. Alors que la NREGA stipule que les travailleurs doivent toucher leur salaire dans un délai de 15 jours,





certains travailleurs de Bhīlwāra, un district du Rajasthan, ont reçu leurs salaires jusqu'à 3-4 mois plus tard, situation problématique à une époque d'inflation rapide (Tewari 2010). En septembre et octobre 2009, un audit social de la NREGA a été effectué par une ONG à Bhīlwāra (le premier district ayant été couvert par ce financement), qui a mis à jour « certains cas de corruption, des irrégularités et un retard dans les paiements » (Tewari, 2010). Toutefois, ces impayés peuvent être dus à des systèmes non municipaux puisque 75% des paiements sont effectués par le biais de comptes postaux et non par le biais de la NREGA. Dans différents États, les gouvernements locaux collaborent avec une ONG internationale pour appliquer un système technologique permettant de contrôler le respect de la loi dans les différents villages (Manju Rajpal, administrateur supérieur de Bhīlwāra et ancien commissaire de la NREGA, 2010)

Transposition ou adaptation de la politique dans d'autres contextes

La trajectoire de la politique prouve que son application est non seulement possible dans différents États de l'Inde, mais aussi dans différents pays. L'accord de cofinancement entre le gouvernement central et les autorités locales garantit la possibilité d'ajuster la loi en fonction des différentes interprétations et des différents cas. L'idée positive qui sous-tend le fait que cette politique peut s'exporter partout est la possibilité qu'elle donne aux pauvres de ne pas avoir à quitter leur territoire, en leur permettant de travailler dans un rayon de 5 km autour de leur village. Cette approche permet de lutter contre la tendance globale à une croissance urbaine exponentielle, en proposant une solution au problème.

Plusieurs auteurs ont décrit les bons résultats de la politique et de sa mise en œuvre non seulement en Inde, mais aussi dans d'autres pays de la région. Bordia (2010), par exemple, explique comment le Bangladesh et le Népal ont appliqué des lois similaires dans les régions pauvres de ces pays, même si les différences entre les pays, qui ont donné lieu à différentes réactions et applications, doivent être analysées attentivement.

L'EGPP du Bangladesh est très différent du NREGS de l'Inde. Si les deux programmes sont axés sur une longue tradition d'exécution de travaux publics, le programme indien garantit aux personnes une compensation si l'emploi recherché n'est pas fourni dans une période de temps donnée. L'État a accepté et, de fait, a retenu « une approche basée sur les droits » qui, au départ, a été favorisée avec force par un mouvement sans précédents de la société civile. Le suivi par les citoyens a été intégré dans la conception du NREGS. Ainsi deux audits sociaux sont-ils mandatés deux fois par an pour vérifier la mise en œuvre du programme dans les États. D'autre part, le NREGS est étroitement lié à un mouvement plus large de la société civile qui dénonce la façon dont la croissance de l'Inde a affecté les citoyen-ne-s les plus démunis et les taux importants de malnutrition qui subsistent malgré la diminution générale de la pauvreté. [Ce mouvement] est soutenu par un militantisme judiciaire, par la surveillance des citoyens et les intellectuels. Malgré son important mouvement d'ONG, le Bangladesh ne possède pas de mouvements semblables qui exigent la transparence de l'État. (Bordia 2010)

Néanmoins, les objectifs pratiques d'amélioration des territoires ruraux et locaux ne diffèrent pas en Inde et au Bangladesh, sans doute à cause des similitudes géographiques et culturelles entre les deux pays.

À l'occasion d'un sommet du G-20 qui s'est tenu à Washington en 2010, au cours de la réunion des ministres du Travail des 20 premières économies mondiales, la NREGA a été présentée comme un programme innovant qui pourrait être transposé dans d'autres pays et qui pourrait même être exporté aux États-Unis.





Le Programme national pour la Génération d'Emploi rural en Inde a suscité les louanges des États-Unis, qui ont déclaré que l'innovation clé a eu «du succès» au-delà des attentes et qu'elle valait la peine d'être imitée.

L'administration Obama, qui attend avec impatience un rapport sur le Programme phare du Gouvernement UPA de l'actuel ministre du Travail - Mallikarjun Kharge -, a dit que certains résultats pouvaient être répliqués dans d'autres pays aux revenus faibles et moyens.

Kharge présentera une vision globale de la NREGA à l'occasion de la première réunion des ministres du Travail du G-20 organisée à l'initiative du président Barack Obama.

Les hauts fonctionnaires du ministère du Travail des États-Unis, organisateurs de la manifestation, ont dit que le programme innovant pour garantir l'emploi rural pendant au moins 100 jours a dépassé les attentes de presque tout le monde.

« L'Inde a appris et raffiné la stratégie. Par conséquent, le rapport du ministre Kharge est attendu avec impatience pour présenter ces politiques, leur type de fonctionnement et les enseignements qui peuvent être exportés dans d'autres pays à revenus faibles et moyens », a dit le vice-scrétaire aux Affaires internationales, Mme. Sandra Polaski, aux journalistes étrangers. « Il a été demandé au ministre de l'Emploi de l'Inde, qui assiste à la conférence, de parler de l'une des principales innovations faites par son pays, une politique dont l'application a été difficile mais qui, à la fin, a connu un grand succès. Un succès beaucoup plus grand, à mon avis, que ce à quoi tout le monde s'attendait », a dit Polaski aux journalistes. (PTI 2010).

L'Afrique du Sud a manifesté sa volonté de mettre en œuvre cette politique. Récemment, Zwelinzima Vavi, secrétaire général des Syndicats d'Afrique du Sud (COSATU), a loué le programme indien et l'a présenté comme une possible solution à la dure situation de pauvreté et de chômage qui frappe l'Afrique du Sud : « en offrant un emploi régulier à temps partiel, le programme crée l'opportunité d'une augmentation soutenue des salaires. Il est très probable que la politique ait un effet durable concernant des indicateurs tels que la nutrition infantile », (Philip, 2011). Son interprétation sociale positive a été considérée applicable dans d'autres pays d'Afrique :

- ... injecter d'importants financements issus du programme dans l'économie locale n'est pas une mesure à court terme – c'est un stimulus efficace pour le développement économique local.
- Alors que le programme œuvre en partenariat avec le gouvernement local, il est exécuté par des organisations sans but lucratif et il est conçu pour être géré par la communauté. Le travail et les priorités d'action sont identifiés par les communautés, et non par les fonctionnaires du gouvernement.
- Ce travail doit contribuer au bien public et ne doit pas déplacer les emplois existants. Les communautés ont une marge de manœuvre suffisante pour identifier leurs priorités et leurs besoins (Philip, 2011).





RÉSUMÉ

La *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA) est un programme indien pour la garantie de l'emploi, promulgué par une loi du 25 août 2005. Ce programme fournit une garantie légale de 100 journées de travail pour chaque année fiscale aux membres adultes de tout ménage rural souhaitant réaliser un travail non qualifié dans le secteur des travaux publics contre un salaire minimum légal de 100 roupies par jour. La Loi cible les régions rurales, dans lesquelles la pauvreté est plus importante que dans les régions urbaines, et joue un rôle particulièrement important en périodes de pénurie pendant lesquelles la population rurale ne peut pas trouver d'emploi. La NREGA, en donnant une garantie légale d'emploi, marque un tournant paradigmique par rapport aux programmes précédents pour l'emploi, car s'agit d'une loi et non seulement d'un programme. La NREGA est une réponse innovante au problème persistant des filets sociaux de sécurité dans les régions rurales, puisque c'est une approche basée sur les droits des citoyens (IFPRI 2010).

La Loi poursuit deux types d'objectifs. Tout d'abord, elle a pour objectif de créer des emplois rémunérés et de réduire la pauvreté, en améliorant le pouvoir d'achat de la population rurale, des personnes peu ou pas qualifiées qui habitent l'Inde rurale. La loi vise essentiellement, les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté. En deuxième lieu, elle vise à créer des biens publics dans les zones rurales, tels que des routes, des réservoirs d'eau et d'autres ressources collectives qui aideront les résidents à vaincre d'autres difficultés associées à la pauvreté.

La Loi a été mise en œuvre en trois étapes dès 2006. Lors de la Phase 1 (qui a démarré le 2 février 2006), la National Rural Employment Guarantee Act a été lancée dans les 200 districts qui avaient été retenus. Au cours de la Phase 2 (2007-08), elle a été étendue dans 130 autres districts. Pendant la phase 3 (à partir du 1^{er} avril 2008), elle a été mise en place dans les 285 districts restants.

La politique s'adresse aux habitants les plus démunis des régions rurales, dont la plupart vit sous le seuil de pauvreté et elle a remporté de vifs succès auprès des femmes qui n'avaient jamais obtenu d'emploi rémunéré. La politique garantit le droit au travail, en réduisant en même temps le phénomène migratoire des campagnes vers les villes, en permettant aux femmes de trouver un emploi dans leur district et près de leur foyer et en permettant aux hommes de rester dans leur village. En conséquence de la réponse positive à la mise en œuvre initiale de la Loi, les journées effectives de travail annuelles sont passées de 100 à 180 début 2011. Le salaire du travail manuel se fonde sur le salaire minimum légal fixé à 100 roupies par jour, bien que différents États aient décidé de l'augmenter.

La NREGA diffère de la plupart des programmes de lutte contre la pauvreté en un point fondamental : elle reconnaît l'emploi comme un droit légal. Les bénéfices collatéraux comprennent l'inclusion des pauvres ruraux dans le système bancaire, la régénération des biens communautaires et l'égalité de genre. La promulgation de la NREGA signifie aussi que l'activisme de la société civile et le plaidoyer sont arrivés à maturité en Inde. Le mérite de transformer une idée quelque peu utopique en une politique revient aux activistes de la société civile, aux experts engagés et aux organisations de base qui ont travaillé pendant des années pour atteindre ces résultats. À l'heure actuelle un grand nombre de ces activistes est en train d'effectuer des audits sociaux et de mettre en place un système de compensation pour le retard des paiements (Im4change, 2011). D'une façon plus globale, la politique a été définie comme





un mécanisme réplicable pouvant résoudre le problème de la pauvreté rurale dans d'autres contextes, y compris d'autres pays asiatiques, les États-Unis et l'Afrique du Sud.

La NREGA doit relever deux défis majeurs: (1) le programme est « riche en transactions » en termes de temps et d'espace. Il exige une action quotidienne dans un pays qui occupe un sous-continent. (2) le programme implique une part de pouvoir discrétionnaire, étant donné que la prise de décision dans des dossiers tels que le choix des infrastructures devant être créées dans le cadre du programme, ne peut pas être aisément normalisée. La Loi est appliquée dans un système de pouvoir décentralisé et son efficacité peut être ajustée de façon sensible à l'échelle locale, afin d'améliorer sa mise en œuvre et de corriger certaines défaillances du programme.

Les obstacles sont de différente nature et, en général, sont spécifiques à chaque lieu. Les problèmes les plus graves portent sur la vérification et la transparence du financement du gouvernement central dans les petits villages et, de façon secondaire, sur le suivi du travail de tous les travailleurs. Dans ce sens, il est particulièrement difficile d'obtenir des informations sur les liens réelles entre le salaire alloué et l'amélioration locale ou les résultats dans les territoires spécifiques.

Pour plus d'informations :

Dr. N. Sridharan
Professeur du Département de Planification régionale
École d'Urbanisme et d'Architecture, New Delhi
E-mail : dr.nsridharan@gmail.com

Site web de la Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA):
<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>
http://nrega.nic.in/circular/Report_to_the_people.pdf

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70
<http://www.uclg.org/cisdp/>

Remerciements et crédits

Ce cas a été étudié et rédigé en 2011 par Claudia Roselli (étudiante de doctorat, École d'Urbanisme et d'Architecture, New Delhi, et département d'Urbanisme régional, Université d'Architecture, Florence) sous la supervision des Docteurs Giovanni Allegretti et Nancy Duxbury du Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal).

Références bibliographiques

Bordia Das, M., 2010, Employment Programs by Any Other Name. URL: <http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/employment-programs-any-other-name> and





<http://www.accountabilityindia.in/accountabilityblog/1165-employment-programmes-any-other-name>

Central Employment Guarantee Council, 2010, Draft Report of the Working Group of Capacity Building. URL: http://www.nregaconsortium.in/downloads/capacity_building.pdf

Im4change, 2011, Right To Work (MG-NREGA). URL: <http://www.im4change.org/empowerment/right-to-work-mg-nrega-39.html?pgno=1>

Inclusive Media for Change, 2011, MGNEGA: Mixed Success so Far. URL: <http://www.im4change.org/news-alert/mgnrega-mixed-success-so-far-3513.html>

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2010 (March), Promise and Realities of Community-Based Agricultural Extension, IFPRI Discussion Paper 00959. URL: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00959.pdf>

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2010 (April), How to Overcome the Governance Challenge of Implementing NREGA: Insights from Bihar Using Process-Influence Mapping, IFPRI Discussion Paper 00963. URL: <http://www.ifpri.org/publication/how-overcome-governance-challenges-implementing-nrega>

Mahatma Ghandi National Rural Employment Act, Report to the People, 2 February 2006 to 2 February 2010, Ministry of Rural Development, Government of India.

PACS team, 2011, A background note on MGNREA in Jharkhand. State Consultations in PACS on Thematic Issues. URL: <http://www.pacsindia.org/sites/pacsindia.org/files/Background-note-MGNREGA-Jharkhand-2011.pdf>

Pal, Parthapratim & Ghosh, Jyoti, 2007 (July), Inequality in India: a survey of recent trends. DESA Working Paper No. 45. URL: http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp45_2007.pdf

Philip, K., 2011, Work for ourselves, City Press. URL: <http://www.citypress.co.za/SouthAfrica/Features/Work-for-ourselves-20110709>

PTI, 2010 (20 April), US heaps praise on India's NREGA, India Today. URL: <http://indiatoday.intoday.in/site/story/US+heaps+praise+on+India's+NREGA/1/93694.html>

South Asia Media Net, 2010, USA lauds India's 100-day rural employment scheme. URL: <http://southasia.oneworld.net/globalheadlines/usa-lauds-indias-100day-rural-employment-scheme>

Tewari, R., 2010 (18 February), NREGA schemes check villagers' exodus to cities, Livemint.com. URL: <http://www.livemint.com/2010/02/17211832/NREGA-schemes-check-villagers.html>

UNESCO, 2010 (March), Historic Districts for All – India: A Social and Human Approach for Sustainable Revitalisation. Brochure for Local Authorities. New Delhi, India: UNESCO Publishing. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001894/189482e.pdf>

United Nations Development Programme (UNDP), 2009, Employment Guarantee Quicken India's March Towards MDGs. Report on an International Seminar on Rural Poverty: Key Initiatives in Achieving Millennium Development Goals and the Role of NREGA, 21-22 January 2009, National Agricultural Science Centre, New Delhi. New York: United Nations Development Programme. URL: <http://undp.org.in/node/213> [14 March 2010]





Commission Inclusion
Sociale, Démocratie
Participative et Droits
Humains de CGLU

Observatoire Villes Inclusives

14

World Bank, 2000 (27 September), Overview of Rural Decentralization in India: Volume 1. URL:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/RuralDecent.pdf>



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

