

3. Construire le futur

Promouvoir la responsabilité locale au Malawi



Les communautés se mobilisent pour faire valoir leurs droits à la santé lors de la Journée mondiale de la santé organisée par le Réseau du Malawi pour l'équité en santé en partenariat avec le Réseau du Malawi pour la justice économique.

Hastings Banda a été le président du Malawi de 1964 à 1994. En vrai dictateur, il a découragé toute forme de participation politique, souvent sous peine de mort ou d'emprisonnement. Aujourd'hui, 15 ans plus tard, les habitants du Malawi ont toujours peur de s'exprimer. Ils n'ont pas l'expérience ni les structures leur permettant de défendre efficacement leurs droits, au niveau local. Ce document montre comment la *Commission catholique pour la justice et la paix (CCJP)* s'est investie, avec le soutien d'Oxfam, pour essayer de donner confiance et d'initier à l'économie les communautés locales. En leur apprenant à gérer un budget, des hommes et des femmes ordinaires ont pu commencer à s'investir avec le pouvoir en place afin d'améliorer la qualité de leur quotidien. Si les élections proposées en 2009 ont bien lieu, ces hommes et ces femmes seront en mesure d'amener de vrais changements sur le terrain.

roduction

Malawi est un pays pauvre : 164^e sur les 177 pays
en l'Indicateur de développement humain des
Nations Unies. Le taux d'alphabétisation des adultes

était de 64% entre 1995 et 2005. Entre 1990 et 2005, 20,8% de la population vivaient avec moins d'un dollar par jour et 62,9% avec moins de deux dollars par jour.

Dès l'indépendance du Malawi en 1964, et jusqu'en 1994, fin de la domination du président Hastings Banda après référendum, le pays était sous le joug d'un parti unique. Pourtant élu après la défaite d'autres partis, en 1971, le président Hastings Banda imposa le parti unique au Parlement et cela grâce à sa majorité au *Parti du Congrès du Malawi*. La Constitution fut modifiée à cette fin et Banda devint président à vie.

Le président Banda ne s'en tint pas à interdire les autres partis, il découragea et punit toute forme de dissidence ou de participation politique. Toute personne essayant de faire entendre ses opinions était punie par : incarcération sans procès, confiscation de biens, ou exil.¹ Beaucoup choisirent la passivité pour éviter les ennuis.

En mai 1994, lors des premières élections multipartites du pays, la domination de Banda tomba et un nouveau président, Bakili Muluzi fut élu. Une nouvelle Constitution fut établie, le régime devint démocratique et le mandat présidentiel fut limité à cinq ans. Le droit de chacun à s'exprimer et à être entendu fut rétabli. Les élections de 1994 furent suivies par d'autres en 1999 et 2004.

En 1998, une politique de décentralisation a favorisé la gouvernance locale et a donné plus de pouvoir au gouvernement local. Les élus locaux ont été rendus responsables de privilégier les initiatives de développement dans leurs circonscriptions et de s'assurer que les ressources qui leur étaient attribuées étaient utilisées convenablement.

Pourtant, cette politique de décentralisation n'a jamais été appliquée correctement. En effet, les élections prévues en 2004 n'eurent pas lieu. On tenta de comprendre par de nombreuses théories, mais il n'y eut aucune explication officielle. Depuis cette date, il n'y a plus d'élus locaux au Malawi.² Cette situation a évidemment un impact négatif sur le développement de la démocratie et sur l'implication de la population au niveau local puisqu'en réalité, il n'y a pas de représentants locaux élus pour prendre les décisions à l'échelon local.

Le programme d'initiation à l'économie

Des études récentes ont montré qu'il est toujours très difficile pour les communautés pauvres et vulnérables du Malawi de faire valoir leurs droits.³ Elles n'ont que très peu d'expérience pour se faire entendre. Elles n'ont pas non plus les connaissances, ni même l'assurance nécessaires pour provoquer les changements. C'est pour ces raisons que la *Commission catholique pour la justice et la paix (CCJP)* au Malawi et le *Réseau du Malawi pour la justice économique (MEJN)*, en partenariat, d'un point de vue financier et technique, avec Oxfam, ont

créé le *Programme d'initiation à l'économie*. Ce programme fut suivi de 2005 à 2007.⁴

La Commission catholique pour la justice et la paix (CCJP) et le Réseau du Malawi pour la justice économique (MEJN)

La *Commission catholique pour la justice et la paix (CCJP)* a été établie en 1996. Son objectif est de transmettre aux populations un savoir et une conscience en matière de justice sociale et de droits de l'homme, et cela de façon à préparer le terrain pour un développement et une paix durable et intégrée dans tout le pays. Par exemple, la CCJP a récemment traduit la Constitution malawienne dans deux langues locales. Elle a aussi formé des éducateurs locaux afin qu'ils puissent la distribuer dans les villages et apprendre aux communautés les rudiments des droits de l'homme. La CCJP focalise aussi son attention sur la création de réseaux où le gouvernement et autres organisations travaillent ensemble pour faire respecter la justice, les droits de l'homme, la démocratie et une bonne gouvernance.⁵

Le *Réseau du Malawi pour la justice économique (MEJN)* est une coalition de plus de 100 organisations de la société civile, dont les activités principales concernent le domaine de la gouvernance économique. Les membres adhérant à la MEJN sont, entre autres, des ONG, des associations d'habitants, des syndicats, des représentants des médias et des professeurs d'université.⁶

Le MEJN a travaillé sur ce projet au niveau national : il a effectué des analyses de budget, un suivi des dépenses et a organisé des réunions avec la société civile dans le but de faire pression sur les membres du Parlement à propos d'engagements spécifiques. La CCJP a, elle, travaillé au niveau local pour responsabiliser les communautés en leur donnant les connaissances et capacités nécessaires pour obliger les conseils locaux à rendre compte de leurs budgets.

L'objectif était d'impliquer les populations locales afin d'augmenter la responsabilité et favoriser ainsi leurs connaissances en matière d'économie - ce qui par la suite aboutirait à une implication plus active. La population serait alors plus à même de militer pour l'obtention de droits sociaux basiques tels un accès à l'eau potable et aux soins médicaux, tant au niveau local qu'à d'autres niveaux, et particulièrement en l'absence d'élus locaux.

Le MEJN prendrait en charge la promotion générale de la santé, de l'éducation et de l'agriculture au niveau national, tandis que la CCJP s'assurerait que la population locale ait les moyens de faire des demandes similaires au niveau local dans trois districts. La CCJP ayant déjà été présente dans ces régions pouvait ainsi poursuivre le travail commencé au sein des communautés locales. En effet, il était important que la confiance ait déjà été instaurée et que le travail de préparation ait commencé. La CCJP put alors travailler en collaboration avec des structures gouvernementales reconnues ainsi qu'avec des réseaux sociaux non officiels. Grâce à ces structures et à la consultation avec les assemblées de district, les communautés où mettre le projet à exécution ont pu être identifiées facilement.

Fonctionnement du projet

Le projet impliquait la participation des communautés locales dès les phases de conception et de planification. Deux thèmes sont restés récurrents: la dimension hommes-femmes et le VIH-Sida. Voici les trois étapes principales :

- 1 Une enquête sur la prestation de services sociaux dans trois districts
- 2 Une consultation avec les leaders d'opinion et les comités exécutifs de district
- 3 Une organisation des communautés pour qu'elles puissent agir

Enquête sur la prestation des services sociaux

Avant même le début du projet, la CCPJ a entrepris une enquête sociale⁷ dans les zones où l'on espérait mettre le projet en oeuvre : Mayaka, Liwonde, Mlombozi, St. Lwanga à Zomba, cathédrale de Zomba, Malemia et Magomero. Cette étude a servi à évaluer les différents groupes sociaux dans la zone d'enquête, à identifier les villages prioritaires et à fournir une carte des prestations sociales que la population avait coutume d'utiliser.

Dans cette enquête, les communautés ont exprimé certaines des préoccupations qui affectent leur contribution à la société. Ces préoccupations comprenaient l'impact négatif du VIH-Sida dans de nombreux foyers, l'injustice entre les sexes, comme la violence exercée sur les femmes – essentiellement liée à des croyances culturelles ancestrales – et l'accès à des services fondamentaux comme l'eau potable, la santé et l'éducation. De plus, les participants ont mis en avant le manque de réactivité des leaders et des fonctionnaires locaux ainsi que l'état de dysfonctionnement total des structures gouvernementales locales, évidemment dû au fait qu'il n'y ait pas eu d'élections locales en 2004.⁸

Quelques idées provenant des consultations sur l'initiation à l'économie

Les consultations ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes et de besoins comme l'accès à l'eau potable et à un centre hospitalier, le manque de routes, de ponts, d'écoles, de professeurs et d'outils pédagogiques, d'électricité, de système d'irrigation, de nettoyage et de sécurité du marché et de prêts.

« Nous avons l'impression que le budget national n'a rien à voir avec nous. Nous ne voyons pas en quoi il nous est utile. Nous nous sommes désintéressés de la situation puisque les bienfaits ne nous parviennent jamais. » a déclaré le chef de village, John Allabi Msosa, qui aimerait que le gouvernement construise une école dans son village et un pont sur la rivière que traverse la route de Msosa à Mapanje.

« Nous sommes reconnaissants envers la CCPJ qui nous a ouvert les yeux. Maintenant, nous savons à quelles structures existantes nous

adresser pour que le gouvernement écoute nos besoins. Maintenant, nous savons nous rencontrer et discuter du développement. Nous savons discuter au niveau du village, au niveau de la région, au niveau de l'autorité traditionnelle et de l'assemblée. En l'absence d'élus, nous savons que faire. » a déclaré un des aînés des chefs, Mwembele.

Pour les habitants de Jali, la vie aurait été bien plus supportable si des écoles avaient été construites à Kholomana, Jlitu et Lamitje, alors que les élèves doivent couvrir une longue distance pour aller à Musheka. *« Le résultat est que les plus jeunes élèves sont désavantagés. La plupart du temps, ils ne peuvent pas se rendre à l'école à pied ou alors ils y arrivent bien après le début de la classe. A Mwambo, les bâtiments qui abritent les classes sont inadéquats. »*

« Nous avons aussi besoin de toilettes au marché de Jali, d'un centre hospitalier à Mpasa et d'au moins une ambulance supplémentaire », nous a confié Hilda Kalinde, employée d'hôpital.

À Magomero, le chômage, l'eau potable, les routes d'accès et les ponts sont au sommet de la liste de leurs besoins. *« Nos enfants ont des difficultés à traverser la rivière lorsqu'il pleut car le pont est en très mauvais état. »*

A Liwonde, les participants à l'enquête ont parlé des besoins de cliniques à Naungu, Kalonjele et Nlyiwo ; de bâtiments pour les écoles à Liwamba, Naungu et Mombe ; de puits d'eau potable à Kumbani, Nliwo et Naungu, où la population doit faire près de 20 km pour aller chercher de l'eau à la source la plus proche.

Bulletin d'information du projet d'initiation à l'économie de la CCJP, février 2007, d'après un article de Gabriel Kamlomo

Consultation avec les leaders et les comités exécutifs de district

Ensuite est venue la phase de consultation avec les leaders de l'opinion, c'est-à-dire les chefs, les leaders religieux et autres. On leur a également proposé plusieurs formations pour les initier aux concepts basiques de gestion de budget au niveau familial, mais aussi afin de leur faire comprendre l'importance de leur participation à l'établissement des budgets de leur assemblée locale.⁹

Organiser les communautés pour qu'elles puissent agir

La CCJP a facilité le processus de mobilisation des communautés afin que la participation soit maximale. Elle a réussi ce pari grâce à des groupes de discussion au sein des villages. Dès le début, les communautés choisies ont été impliquées dans le programme afin de lui donner forme et de décider des priorités. Les groupes de discussion comprenaient en général 10 à 15 familles (soit environ 40 à 100 personnes). Chaque groupe était supervisé par un comité de pilotage responsable de rassembler les idées et de les exploiter tout en restant en liaison avec les coordinateurs de la CCJP.¹⁰ Les comités de pilotage, comprenant un maximum de dix personnes, étaient composés d'un nombre égal d'hommes et de femmes.

Ces comités de pilotage devaient suivre une formation de trois semaines, où une méthodologie participative était utilisée afin de leur

apprendre les bases en termes d'économie et de gestion de budgets.¹¹ Ainsi, sur toute la durée du projet, de plus en plus de gens souhaitent s'impliquer et parler de leurs problèmes, comme l'absence d'assistance aux orphelins et aux enfants sans défense ou encore l'impossibilité de trouver du personnel de santé.¹²

Changer les esprits en donnant des cours d'économie

En ce jeudi humide de février, sous ce gros arbre de la paroisse catholique Mayaka à Zomba, la réunion semble la même que d'ordinaire. Pourtant, ce groupe de 84 hommes et femmes comprend différentes dénominations religieuses, des membres de la communauté d'affaires locale et des chefs traditionnels, tous venus avec la même et unique mission : suivre un cours d'initiation à l'économie.

Les membres du groupe lèvent la main et par moments se lèvent même pour contribuer à la discussion. Une discussion sur la famille : comment s'assurer de pouvoir, toute l'année, subvenir aux besoins quotidiens comme la nourriture, un abri, des vêtements? Durant ces discussions, les participants, en majorité des gens aux connaissances relativement pauvres, font des découvertes concernant les problèmes de droits économiques, de gouvernance et de justice.

Par exemple, jusqu'à ce jeudi, Magret Chidima, 36 ans, habitante du village de Mlima, sous l'autorité traditionnelle de Malemia, dans le district de Zomba, ne savait absolument pas que l'argent du budget national utilisé par le gouvernement prenait en compte sa contribution personnelle. « *Je n'avais jamais établi de connexion entre le morceau de savon acheté chaque jour pour la maison et le budget national. Je suis totalement abasourdie d'apprendre que les routes et les ponts sont construits grâce à notre argent* », nous a confié Chidima.

« *Avec ce projet, nous voulons renforcer les capacités des communautés rurales (...) afin de promouvoir la justice socioéconomique. La CCJP essaie de montrer aux populations combien il est important pour eux de participer et d'influencer la distribution du budget, tant au niveau familial que communautaire et national* », a déclaré Clémence Alfazema, coordinatrice de la CCJP pour le diocèse de Zomba.

Bulletin d'information du projet d'initiation à l'économie de la CCJP, février 2007, d'après un article de Gabriel Kamlomo

Au cours du projet, les représentants des communautés sont restés en contact étroit avec leurs assemblées de district de façon à assurer le suivi des problèmes et des demandes. Ils ont aussi commencé un contrôle régulier des activités de développement dans leurs zones respectives et fait des rapports trimestriels dans la langue locale. Suite à la prise de confiance de la population, les communautés du projet ont été jusqu'à accuser de corruption les leaders traditionnels, par exemple lors de la distribution de coupons de fertilisants.^{13,14} Il y eut aussi des différends sur la question des allocations de ressources destinées aux différentes assemblées de district, allocations qui auraient été distribuées de manière partielle.

Intégration systématique de la dimension femmes-hommes, du VIH et du Sida dans le projet

Tout au long du projet, des efforts ont été réalisés pour voir à quel point l'accès aux services de base n'était pas offert de la même manière aux hommes et aux femmes, l'idée étant d'essayer d'aborder le problème d'inégalité auquel sont confrontées les femmes.¹⁵

Pour la CCJP, la participation locale ne pouvait être complètement efficace sans l'implication des femmes qui représentent la majorité de la population dans les zones rurales. La CCPJ suivit une formation sur la dimension femmes-hommes, puis mit en pratique ce qu'elle avait appris en invitant autant d'hommes que de femmes aux différentes formations proposées. Cette approche permit de consolider le travail commencé lors de groupes de travail où la justice entre les sexes et les droits humains avaient déjà été abordés et ainsi de réduire sensiblement les risques d'opposition. Les groupes communautaires établirent des règles de conduite pour garantir l'égalité : par exemple, si le président était un homme, alors le vice-président devait être une femme.

Petit à petit, les femmes prirent de l'assurance quant à la prise de parole en public et certaines se retrouvèrent même dans des positions dirigeantes. De même, l'attitude de la population changea vis-à-vis de l'opinion et de la participation des femmes. Changer les attitudes et les préjugés en termes d'égalité des sexes n'est pas simple et ne se fait pas rapidement, bien au contraire, car des efforts soutenus sont nécessaires pendant un certain temps. Même modestement, ce projet a réussi à sensibiliser les populations sur les droits de chacun, hommes et femmes, à s'exprimer lorsqu'ils sont concernés.

Demeurait ensuite la question du VIH-Sida. La CCJP estimait que là aussi il était nécessaire de former les populations, toujours dans un contexte d'initiation économique. Au Malawi, plus de 14,4 % de la population âgée de 15 à 49 ans est infectée par le virus VIH. Ceux qui tombent malades et meurent sont souvent les membres les plus actifs de la communauté. Le projet d'initiation à l'économie a donc prévu une séance sur l'incidence du VIH-Sida sur la communauté. Les participants ont appris en quoi la maladie d'un individu affecte le reste de sa famille ou de son foyer mais aussi la communauté dont il fait partie, et finalement son pays.¹⁶ « *Quand une personne tombe malade, les proches ont tendance à passer la plupart de leur temps à s'occuper d'elle. Ainsi, le travail aux champs en souffre. Petit à petit, les revenus annuels de cette famille sont affectés négativement. Ils ont néanmoins besoin d'argent pour les médicaments et aussi pour aller là où on peut trouver une aide médicale* », explique Yusuf Stefano, du village de Namahiya dans le district de Chikowi, toujours sous autorité traditionnelle.

Succès, problèmes et enseignements tirés

Le fait que les élections n'aient pas eu lieu et qu'il n'y avait pas d'élus locaux était un problème de taille pour le projet. En effet, il fallut effectuer un travail de plaidoyer et convaincre le gouvernement au niveau national de rétablir les positions locales et de créer des comités de développement de village pour pouvoir ensuite responsabiliser les populations en matière d'allocation de budgets. Malgré ces difficultés, le projet est parvenu à motiver des citoyens ordinaires à s'impliquer et faire valoir leurs droits à la parole en ce qui concerne les budgets locaux.

Le projet a réalisé deux grandes avancées :

- Aujourd'hui, la CCJP travaille sur le plaidoyer pour s'assurer que les élections locales de 2009 auront bien lieu. Le projet démarre sur des bases solides. Comme la CCJP avait déjà mobilisé les populations choisies, puis travaillé avec elles, ces dernières étaient disposées à continuer dans la même direction et à poursuivre dans les conditions de travail déjà établies.
- Grâce au projet, de nombreuses communautés ont pu faire valoir leurs droits et pousser les autorités locales à prendre leurs responsabilités. Par exemple, initialement, les dirigeants des assemblées de district étaient plutôt réfractaires aux réunions avec les représentants des communautés. Petit à petit et grâce à nombre de réunions interactives, le dialogue s'est néanmoins installé et les rapports de pouvoir se sont inversés en faveur des communautés choisies. Les bureaucrates locaux ont reçu les délégations et parfois sont même allés jusqu'à visiter les communautés locales. Le projet a surtout augmenté la participation générale et a permis aux personnes de s'exprimer en confiance quant à l'affectation des ressources attribuées à l'administration de l'assemblée locale.

Un des facteurs déterminants dans la réussite du programme a été la méthodologie participative utilisée par la CCJP : en effet, les coordinateurs sur le terrain ont sans cesse encouragé les communautés à s'impliquer pour qu'il y ait interaction. L'implication des personnes a donc été présente dès le début du projet. L'enquête a réussi à révéler les facteurs sous-jacents qui empêchaient les gens de s'impliquer, comme le manque de structures gouvernementales locales, les préjugés contre les femmes, mais aussi un besoin immense d'éducation. Il était nécessaire de fournir aux populations des connaissances et des compétences comme l'éducation sur les droits à la santé, à la démocratie ; il fallait aussi qu'elles en sachent plus sur le VIH-Sida. Ces besoins et l'intérêt prononcé des communautés, ont conduit à une prise de conscience croissante sur les droits sociaux-économiques de base comme l'accès à l'eau et à la santé.¹⁷

Au Malawi, les communautés de villageois ont énormément d'énergie et savent quelles sont les questions les plus importantes pour elles. Néanmoins, elles ne savent pas comment travailler avec le gouvernement local et il est nécessaire que leurs représentants puissent rendre compte de leurs actes. Malgré certaines contraintes, le projet a permis à ces populations d'effectuer un véritable travail de plaidoyer, particulièrement en ce qui concerne les questions de justice économique. Dans les zones choisies, cette situation a favorisé la mobilisation des communautés sur des questions qui leur étaient communes. Cela a aussi démarré un processus qui a émancipé les communautés et leur a permis de participer et de demander des comptes aux autorités locales. Quand les élections auront finalement lieu, nous espérons en 2009, la population locale aura au moins les moyens d'exercer une pression efficace sur les nouveaux élus.

Notes

¹ Plusieurs lois furent passées, comme la *Loi de confiscation des biens*, le *Code pénal*, et autres, qui étaient utilisées pour punir ceux qui s'opposaient au président Banda. Il est utile de rappeler que la plupart de ces lois furent amendées lors de l'adoption d'un système multipartite et de la réécriture de la constitution en 1994. Celle-ci mit en place un *Tribunal national de compensation* pour dédommager ceux qui furent victimes du parti unique.

² La constitution stipule que des élections gouvernementales locales doivent être organisées tous les cinq ans, en accord avec la *Loi du gouvernement local* de 1998.

³ Par exemple, le *Rapport annuel des droits de l'homme du Malawi* (2006) et *L'évaluation des besoins des droits de l'homme* (2004), délivrés par le *Centre de ressources des droits de l'homme* au Malawi.

⁴ Ce raisonnement est basé sur l'expérience acquise par la CCJP alors qu'elle travaillait avec les communautés rurales du Malawi en général, mais aussi dans les zones d'implémentation du projet. La CCJP a utilisé cette raison pour justifier ses interventions.

⁵ *Commission catholique pour la justice et la paix*, www.ccjp-lilongwe.org; DanChurchAid Malawi 'Human Rights Organisations in Malawi', www.danchurchaid.org/sider_paa_hjemmesiden/where_we_work/africa/malawi__1/read_more/human_rights_organisations_in_malawi (dernière consultation : septembre 2008).

⁶ *Réseau du Malawi pour la justice économique*, www.mejn.mw/ (dernière consultation : septembre 2008).

⁷ CCJP (2006) *Rapport de suivi*, avril.

⁸ CCJP termina une autre étude en janvier 2008 où cette question était aussi clairement posée.

⁹ CCJP (2005) *Document projet*.

¹⁰ Cette information provient des visites liées au projet et des rapports d'avancement du projet établis par la CCJP.

¹¹ CCJP (2006), *op.cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Voir par exemple le programme de subventions du Ministère de l'Agriculture *Programme de subsides des intrants 2007/08*.

¹⁵ Plusieurs études ont établi que les femmes sont sujettes à l'injustice fondée sur le sexe plus souvent que les hommes. Voir par exemple WILSA (Malawi) (2000) *In Search of Justice: Women and Administration of Justice in Malawi*, Blantyre: Dzuka Publishing Company.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Voir paragraphes 25 et 30 de la Constitution du Malawi.

Photo de couverture : Ben Matemba, Health Rights Initiative (avril 2008)

© Oxfam GB, novembre 2008

Ce document a été rédigé par Shenard Mazengera. Oxfam remercie la CCJP pour son assistance dans sa réalisation. Merci à Nikki van der Gaag qui a révisé le document et à Emily Laurie qui a contribué aux recherches. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires. Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source.

Pour toute information supplémentaire, veuillez envoyer un courriel à publish@oxfam.co.uk

Online ISBN 978-1-84814-070-7. Cet article fait partie d'une série intitulée *Exprimez-vous !*. Pour toute information supplémentaire, veuillez visiter <http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?ISBN=9780855986384>

Ce document est également disponible en anglais et en espagnol.

Oxfam GB

Oxfam GB est une organisation de développement, d'aide et de militance qui collabore avec des partenaires pour trouver des solutions durables à la pauvreté et à la souffrance dans le monde. Oxfam GB est membre d'Oxfam International.

Oxfam House
John Smith Drive
Cowley
Oxford
OX4 2JY

Tél: +44.(0)1865.473727
E-mail: enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk