

Un portail vers le renforcement des capacités

# Capacity.ORG

NUMÉRO 40 | AOÛT 2010

## L'égalité des sexes au niveau du gouvernement local



### ARTICLE DE FOND

#### Statu quo ou égalité des sexes ?

Helen O'Connell estime que le gouvernement local offre un terrain propice à la promotion de l'égalité des sexes et du respect des droits fondamentaux des femmes

### INTERVIEW

#### Savoir c'est pouvoir

Pour Celia Reyes, si l'on veut s'attaquer à l'inégalité des sexes de manière efficace, il faut en mesurer les indicateurs et en déterminer les causes sous-jacentes

### PRATIQUE

#### La légitimité accroît les capacités

Sohela Nazneen et Sakiba Tasneem se demandent si l'action affirmative et les formations ont apporté aux Bangladaises une légitimité suffisamment accrue et une voix plus écoutée en politique

### POLITIQUES

#### Pour une participation efficace

Maitrayee Mukhopadhyay et ses collègues notent que l'action affirmative peut, dans certaines conditions, accroître la participation des femmes à la vie politique

### PRATIQUE

#### Une panacée pour l'égalité des sexes ?

Rebecca Smith demande si la décentralisation, pour être efficace, doit rendre les pouvoirs publics plus accessibles et plus sensibles aux femmes. En est-il ainsi dans les faits ?

### OPINION

#### Question de volonté politique

Cecilia Kinuthia-Njenga rappelle que les pouvoirs publics locaux peuvent jouer un rôle vital pour combattre les inégalités entre les sexes

# Lettres au Comité de rédaction

Le numéro 39 de *Capacity.org*, « **Comportement et facilitation du changement** », a provoqué des réactions enthousiastes de la part de praticiens et de chercheurs s'intéressant à des sujets analogues ou connexes.

## Communication de bon sens

Praticiens du développement, nous avons remarqué tout particulièrement votre introduction à la livraison de mai 2010 de *Capacity.org* consacrée au comportement et à la facilitation du changement, qui nous a beaucoup intéressés. Nous y avons relevé plusieurs points pour nous très importants :

- Le rôle central des **champions** dans la facilitation du changement par « l'action » et « l'être » (articles d'Ingrid Richter et de Mohan Dhamorathan);
- L'accent mis sur **l'écoute** et la compréhension des contextes (article de Leng Chhay au Cambodge et opinion de Jenny Pearson);
- Le **temps** qu'il faut pour s'acquérir la confiance et pour s'immerger dans une situation locale (article de Jan Morgan sur l'AusAID en Papouasie-Nouvelle-Guinée);
- Les **dangers de l'importation de solutions** vu la spécificité de chaque situation (contribution de Doug Reeler et de Sue Soal).

Ceux d'entre nous qui appartiennent au culte de la communication pensent depuis longtemps que de bonnes communications font du bon développement. Grosso modo, nous entendons par « bonnes communications » la communication participative, celle qui met l'accent sur l'écoute, alors que la communication classique privilégie le « dire ». Pour nous, la communication participative façonne la nature même du développement, alors que la communication classique ne fait que promouvoir l'obtention d'un résultat de développement souhaité.

L'an dernier, nous avons publié *Communication for Another Development: Listening before Telling* [La communication pour un autre développement : écouter avant de dire] (Zed Books, 2009). Dans cet ouvrage, nous réfléchissons à notre expérience de consultants et de formateurs. Nous avons si souvent accepté de travailler dans des conditions de projet qui étaient loin d'être idéales, aveugles à ces conditions. Nous avons pratiqué dans ce que nous appelons aujourd'hui la zone grise. Faire preuve de réalisme sur ce qui est possible nous aide à évaluer la réalité et à réviser nos attentes et nos méthodes pour nous y adapter. Nous considérons cela comme une communication de bon sens. Nous naviguons dans *la zone grise* au moyen de trois coordonnées : les champions, la compréhension du contexte et un appariement des deux par des fonctions de communication appropriées. Compte tenu des champions et du contexte, nous pouvons adapter les fonctions aux réalités de la situation, et adapter aussi nos attentes et nos méthodes. Nous illustrons cette navigation par des exemples de notre pratique et nous célébrons les accomplissements des pionniers et des praticiens d'aujourd'hui.

Nous sommes heureux de constater que nous ne sommes pas seuls !

Meilleures salutations,  
Wendy Quarry, wquarry@magma.ca  
Ricardo Ramirez, rramirez@uoguelph.ca

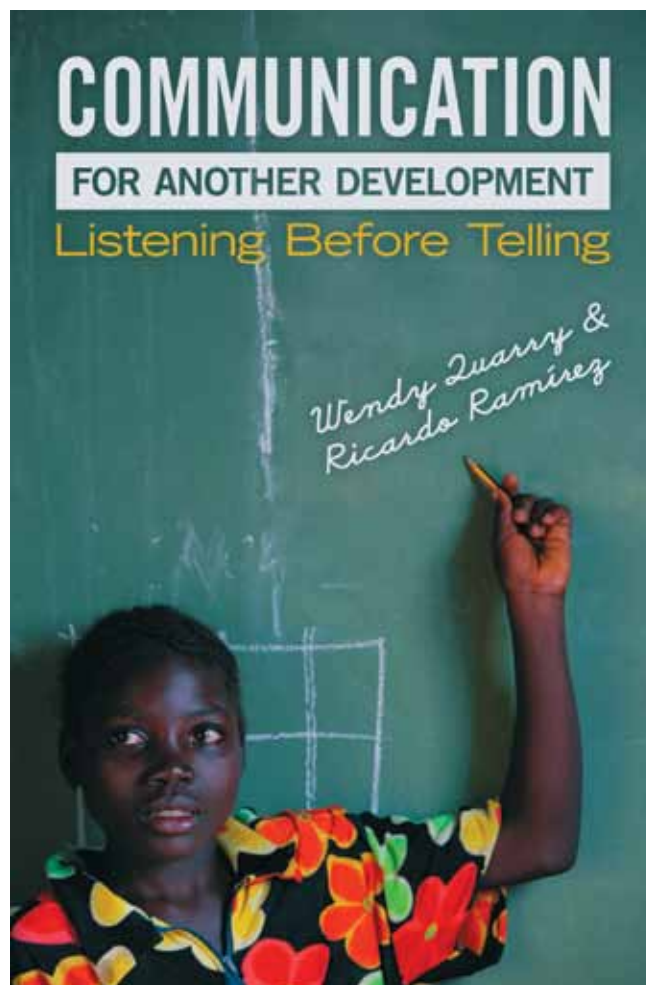
## Être et agir

Je suis un agronome tropical ayant exercé plus de 20 ans en Afrique orientale et australe. J'ai lu récemment avec grand intérêt l'article d'Ingrid Richter dans le numéro 39 de *Capacity.org*. « Les praticiens exceptionnels », fort justement sous-titré « Le renforcement des capacités de l'intérieur ». Il est rare d'entendre parler de la différence entre « l'action » et « l'être » dans les milieux de la coopération au développement. Je suis entièrement d'accord avec vous que les praticiens du RC devraient faire plus attention aux « niveaux plus profonds de leur

être » et que la qualité de notre action dépend de la qualité de notre être. Dans l'aide extérieure, l'addiction à l'action est généralisée et fait beaucoup de mal. En tant qu'agronome pluridisciplinaire, je me suis toujours efforcé de rassembler les sciences naturelles et les sciences sociales dans mon travail, comme le font inévitablement chaque jour les petits agriculteurs d'Afrique subsaharienne. Mais aussi, je pratique la méditation transcendantale depuis 1972 en tant moyen de garder l'équilibre et le contact avec la réalité et de développer mes capacités de l'intérieur. Vous posez la question de savoir si le comportement des praticiens exceptionnels du RC est une technique qui peut s'acquérir par une formation. Si le soi est le lieu géométrique du faire et de l'être, il est nécessaire d'aligner le corps, l'esprit (ou l'intellect) et l'âme pour parvenir à l'excellence. Le niveau de l'âme (être pur) n'a pas encore fait l'objet d'une attention suffisante dans les activités de développement. Pour moi, la capacité d'accéder aux niveaux profonds de notre être peut se développer par une formation systématique, via des techniques de méditation, par exemple.

En 1998, j'ai terminé ma thèse de doctorat dans laquelle j'essaie de replacer la contribution potentielle de la spiritualité (l'accès aux niveaux profonds de l'être) dans un contexte scientifique. Et pour ceux qui s'intéressent à la spiritualité dans notre domaine d'activité, j'ai récemment analysé ce sujet plus en détail dans mon livre *Civic Driven Change through Self-Empowerment* [Le changement induit par les citoyens via l'auto-habilitation].

Toon van Eijk, toon.vaneijk@upcmail.nl



# L'égalité des sexes au niveau du gouvernement local

Malgré certains signes de progrès, le visage de l'inégalité des sexes reste inchangé. Dans nombre de pays, les femmes effectuent davantage d'heures de travail et sont moins payées que les hommes. Cela provient de ce qu'elles effectuent des travaux non rémunérés et sont surreprésentées dans les groupes à faible revenu. Qui plus est, à travail égal, elles gagnent souvent moins que les hommes. En milieu rural, elles sont rarement propriétaires terriennes, ce qui réduit leur accès aux revenus des produits agricoles, et les filles sont moins scolarisées, ce qui affecte leurs perspectives d'avenir.

Dans de nombreuses cultures, les hommes détiennent le pouvoir, et en abusent souvent, et les femmes ont bien moins de liberté qu'eux, même au sein du ménage. Dans son *Étude multipays sur la santé des femmes et la violence domestique* de 2005, l'Organisation mondiale de la santé a analysé la situation de 24 000 femmes de 10 pays et a révélé que de 15 % à 71 % des femmes de 19 à 49 ans subissent des violences physiques ou sexuelles commises par leur partenaire intime.

Les femmes sont sous-représentées dans les charges publiques, faute de revenus, d'éducation et de liberté, ainsi qu'en raison de la répartition du travail selon les sexes. Les organes exerçant le pouvoir, dominés par les hommes, n'ont pas la volonté politique de remédier à l'inégalité des sexes, créant ainsi un cercle vicieux dont il est difficile de sortir.

L'inégalité des sexes est l'un des facteurs qui, dans les pays en développement, entravent la création de richesses, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Malgré certains progrès accomplis sur la voie de l'égalité au niveau international, on attend encore des changements concrets sur le terrain, notamment au niveau local.

Dans la présente livraison de *Capacity.org*, nous examinons les capacités requises pour traiter efficacement des inégalités entre les sexes. Nous nous arrêtons spécifiquement à la question de la décentralisation, qui accroît le pouvoir des instances gouvernementales locales et, par suite, leur aptitude à remédier aux inégalités.

L'article principal de Helen O'Connell donne un aperçu des capacités dont sont dotées ou dont ont besoin ces instances locales pour promouvoir l'égalité des sexes. Elle explore également ce que la décentralisation peut faire pour renforcer ces capacités. Rebecca Smith rend compte des constats de recherches du CRDI concernant l'impact des politiques de décentralisation et de la participation des femmes à la gouvernance locale sur les droits et l'accès des femmes aux services publics.

Comme Cecilia Kinuthia-Njenga le note à la rubrique Opinion, tout part du leadership et de la volonté politique. Le moyen le plus efficace de mobiliser la volonté de remédier

aux inégalités des sexes est sans doute de porter le plus de femmes possible à des postes de pouvoir. L'action affirmative et les quotas pour les femmes ont ici leur place.

L'effet de l'action affirmative sur l'influence des femmes dans l'élaboration des politiques dépend des conditions de son institutionnalisation. Maitrayee Mukhopadhyay, Elsbet Lodenstein et Evelien Kamminga expliquent qu'il ne faut pas trop en attendre tant que le pouvoir réel, en matière budgétaire notamment, reste centralisé. Helen O'Connell signale également que le gouvernement central délègue souvent les responsabilités mais conserve la mainmise sur les ressources.

Sohela Nazneen et Sakiba Tasneem estiment que l'action affirmative fait peu de choses si les femmes sont nommées et non élues à leur poste, car elles manquent alors de légitimité et disposent de bien moins de pouvoir que leurs homologues masculins élus. Au Bangladesh, l'action affirmative a commencé à produire des résultats quand les femmes ont été élues. Mais même alors, des facteurs culturels, tels que la répartition du travail selon le sexe, défavorisent les femmes qui briguent des charges publiques. Rien de surprenant donc à ce qu'au Bangladesh et dans la plupart des autres pays, la majorité des dirigeants élus soient toujours des hommes.

Tant qu'il n'y aura pas une masse critique de femmes au pouvoir, les dirigeants hommes devront se montrer sensibles aux sexospécificités, comprendre et voir les réalités du point de vue féminin, reconnaître les différences, les inégalités et les besoins spécifiques du sexe opposé, et agir en conséquence.

Dans l'édition web de ce numéro, Susan Tolmay et Abigail Jacobs-Williams évoquent le merveilleux exemple d'une organisation masculine du Zimbabwe qui s'emploie à populariser l'implication des hommes en faveur de l'égalité des sexes et contre la violence sexiste dans le pays.

Les données factuelles sur les inégalités sont très efficaces pour sensibiliser aux sexospécificités et indispensables à la mise en place de politiques égalitaires opérantes. Les instances gouvernementales locales doivent donc se doter de mécanismes de suivi et d'outils analytiques sexospécifiques. Celia Reyes explique le rôle d'un remarquable mécanisme de suivi à base communautaire doublé d'une budgétisation tenant compte des sexospécificités, actuellement employé aux Philippines, qui fournit des informations sur la situation des femmes et sur les moyens d'améliorer leur sort. C'est là une formule qui mérite d'être reproduite largement.

Heinz Greijn  
editor@capacity.org  
Rédacteur en chef

**COURRIER** 2  
Lettres au Comité de rédaction

**ÉDITORIAL** 3  
L'égalité des sexes au niveau du gouvernement local  
Heinz Greijn

**ARTICLE DE FOND** 4  
Statu quo ou égalité des sexes ?  
Helen O'Connell

**RESSOURCES** 7

**INTERVIEW** 8  
Savoir c'est pouvoir  
Sylvia Bergh s'entretient avec Celia Reyes

**PRATIQUE** 10  
La légitimité accroît les capacités  
Sohela Nazneen et Sakiba Tasneem

**POLITIQUES** 12  
Pour une participation efficace  
Evelien Kamminga, Elsbet Lodenstein  
Maitrayee Mukhopadhyay

**PRATIQUE** 14  
Une panacée pour l'égalité des sexes ?  
Rebecca Smith

**OPINION** 16  
Question de volonté politique  
Cecilia Kinuthia-Njenga

**Photo de couverture**  
Les femmes ont joué un rôle très visible dans les élections de 2008 au Ghana.  
Alamy / Olivier Asselin

# Statu quo ou égalité des sexes ?



Helen O'Connell  
helen.m.oconnell@btinternet.com  
Consultante indépendante

La gouvernance locale, espère-t-on, offrira aux femmes des communautés les plus marginalisées la possibilité de participer à la vie politique, en exerçant leur droit de vote, par le biais de groupes de pression et en se présentant aux élections. Les administrations locales seront, peut-être, plus facilement influençables par les femmes et les organisations communautaires que les instances nationales. En théorie du moins, les administrations locales se situent aux premières lignes des prestations de services publics, éducation, soins de santé, transports, eau et assainissement, électricité et sécurité. Elles stimulent également la croissance économique locale. Elles sont de ce fait d'une importance vitale pour l'égalité des sexes. Les questions clés à se poser sont les suivantes : de quelles capacités les administrations locales disposent-elles ou ont-elles besoin pour promouvoir l'égalité des sexes et la décentralisation renforce-t-elle ces capacités ?

## Focalisation politique sur la gouvernance locale

Pendant trop longtemps, les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont concentré leur soutien sur la gouvernance démocratique au niveau central et ont négligé la gouvernance locale. De nombreuses grandes ONG internationales ont établi des systèmes parallèles de prestation de services, affaiblissant d'autant les instances locales.

Mais les administrations locales peuvent jouer un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté, l'égalité des sexes et l'inclusivité de la société, et les donateurs révisent leur tir. Les organismes internationaux intervenant dans les pays touchés par les conflits focalisent maintenant leur attention sur le niveau local, conformément aux *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* de

Les militant(e)s des droits des femmes et les praticien(ne)s du développement sensible aux sexospécificités fondent de grands espoirs dans la gouvernance locale et dans ce qu'elle peut faire pour l'égalité des sexes et les droits fondamentaux des femmes. Toutefois, cela ne pourra se faire qu'au moyen de changements structurels radicaux.

l'OCDE, publiés en 2007, qui soulignent l'importance du renforcement de l'État aux deux niveaux. Un document de politique de 2007 du Department for International Development du Royaume-Uni, *Governance, Development and Democratic Politics*, rappelle également l'importance des administrations locales. Par ailleurs, la décentralisation est en cours dans de nombreux pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie.

On ne saurait trop insister sur l'importance de la décentralisation pour le renforcement des capacités au niveau local. Les codes régissant la décentralisation, toutefois, tendent à déléguer les responsabilités davantage que l'autorité et les ressources. Le gouvernement central transfère peu des ses pouvoirs et de ses ressources financières. En outre, les instances locales peuvent être fortement politisées et polarisées et exposées aux conflits. Les élites qui contrôlaient les localités en accordant des faveurs ou par la crainte de la décentralisation continuent généralement d'exercer leur influence jusqu'à ce que des conseillers locaux démocratiquement élus et la société civile manifestent leur opposition.

On dispose d'informations sur les Philippines (voir l'interview de Celia Reyes, pp. 8-9) et sur le Honduras (voir l'article de Rebecca Smith, pp. 14-15) qui indiquent que l'administration locale, à condition d'être démocratique et de disposer d'un personnel, de fonds et d'un pouvoir suffisants, pourrait assurer la fourniture de services publics sensibles aux sexospécificités, notamment de police et d'aide sociale. Elle peut également servir de terrain de formation pour la démocratie au niveau national, si la sensibilisation à la politique au niveau local suscite un intérêt pour la politique nationale. Les politiciennes locales peuvent ainsi être encouragées à faire acte de candidature au niveau national.

## Efficacité de la gouvernance locale

Pour être efficace en matière d'égalité des sexes, la décentralisation doit se doubler d'activités de mobilisation et de plaidoyer pour recueillir le soutien et bénéficier de

l'expertise de toute une gamme d'acteurs, organisations de femmes, partis politiques, conseillers municipaux et médias. La volonté politique des autorités nationales est également indispensable à l'instauration d'un environnement porteur pour les instances locales. Les difficultés et les possibilités varient selon les localités. Je les examine ci-dessous à la lumière de l'expérience de One World Action, ONG londonienne, où j'ai travaillé jusqu'en avril 2009.

Il serait bon que les administrations locales agissent sur trois fronts pour promouvoir l'égalité des sexes et la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes. Elles devraient veiller à l'intégration d'une analyse sexospécifique dans toutes leurs fonctions politiques, organisationnelles et administratives. Elles devraient en second lieu fournir des appuis politiques et pratiques aux organisations et aux mouvements de femmes et établir un dialogue avec eux. Elles devraient en troisième lieu appuyer des initiatives stratégiques spécifiques avec les hommes concernant les problématiques du genre et de la masculinité.

L'intégration systématique du genre présente de sérieuses difficultés, mais l'on trouvera des informations utiles sur la façon de surmonter ces difficultés dans la publication d'ONU-Habitat de 2008, *Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices*. Ce manuel note qu'une bonne prise en compte de la problématique du genre exige des interventions de la haute direction, une analyse claire, des engagements politiques solides doublés de structures organisationnelles et de ressources appropriées, un personnel sensible aux sexospécificités, des formations et un suivi. C'est en d'autres termes une entreprise politique s'inscrivant dans le long terme.

En outre, les institutions de l'État au niveau local doivent disposer de capacités dans plusieurs domaines administratifs et politiques interdépendants pour remplir leur rôle en tant qu'acteurs assujettis à des obligations et s'acquitter de leurs fonctions centrales de manière efficace et sensible aux sexospécificités.

## Renforcement des capacités des administrations locales

Les aspects administratifs de la gouvernance sont directement liés à l'efficacité et à la responsabilité des instances gouvernementales locales et tout particulièrement à leur sensibilité à la problématique du genre. Ces instances ont besoin de compétences administratives et organisationnelles ainsi que de ressources humaines et financières pour répondre aux attentes des femmes et des hommes en matière de sécurité, d'accès à la justice, de services publics, de participation et de bien-être économique.

Les conseillers et responsables locaux doivent acquérir des connaissances et des capacités en matière d'égalité des sexes, tout particulièrement dans les entités chargées de la planification, du budget et des prestations de services. Les administrations locales doivent savoir établir des mécanismes de consultation efficaces pour recueillir des informations auprès d'une large gamme de femmes au niveau communautaire sur leurs besoins et intérêts particuliers. Le personnel local doit savoir effectuer des analyses sexospécifiques pour utiliser les informations recueillies à bon escient et formuler des politiques, programmes et budgets en conséquence.

Il est important que les fonctionnaires soient formés à reconnaître les disparités de pouvoir entre les sexes, par exemple dans des domaines tels que les processus décisionnels informels, l'accès à la justice et aux autres services et l'accès à la terre et aux autres ressources, de manière à repérer les obstacles sociaux, économiques et politiques qui s'opposent à l'égalité.

Il est important, de même, de comprendre comment les femmes perçoivent les activités de la vie politique et les facteurs qui déterminent leur aptitude à agir en tant que citoyennes. Et il est essentiel de renforcer les compétences en matière de budgétisation tenant compte de la problématique hommes-femmes et de recueil et d'analyse de données désagrégées par sexe.

En El Salvador, par exemple, une association de femmes partenaire de One World Action dénommée Las Melidas a formé des conseillères dans 11 municipalités à la mise en œuvre de politiques visant à l'égalité des sexes et à l'intégration du genre au sein des conseils municipaux. Le Children's Dignity Forum de Tanzanie a mis en place un réseau local réunissant des fonctionnaires locaux, des enseignants, des travailleurs de la santé et des chefs traditionnels pour s'attaquer aux problèmes du mariage des enfants et de la mutilation génitale féminine.

Un autre exemple est celui du projet des Micro Impacts of Macroeconomic Adjustment Policies (MIMAP) aux Philippines qui, avec le concours de chercheurs de deux établissements de l'enseignement supérieur, a établi un système de suivi à base communautaire allié à une initiative de budgétisation sensible aux sexospécificités.



La Progressive Women's Association du Pakistan milite pour l'égalité des droits politiques.

Les donateurs internationaux et les ONG ont également un rôle majeur à jouer pour aider les administrations locales à se doter de telles capacités par des formations, en finançant l'emploi (ou le détachement) de personnel spécialisé, par des recherches, des voyages d'étude et par d'autres échanges de connaissances nationaux, régionaux ou internationaux.

### Politiques locales inclusives

La volonté politique est d'une importance primordiale et l'élaboration de processus décisionnels, de systèmes et de structures politiques inclusifs l'est donc aussi. Le renforcement des capacités au sein des entités de gouvernance locales est essentiel pour renforcer les compétences administratives. Un processus décisionnel politique plus inclusif accroît la légitimité et la responsabilité et favorise la mobilisation de ressources fiscales locales.

Nombre d'organisations féministes et féminines du Sud s'intéressent à l'accroissement et à la diversification sociale et culturelle de la participation à la politique. Les spécialistes sont unanimes pour dire que les régimes électoraux à représentation proportionnelle avec une forme de quotas représentent l'option optimale. Bien que de tels régimes ne garantissent pas la représentation des femmes et des communautés marginalisées, ils la facilitent cependant, par un meilleur alignement des voix et des sièges attribués.

Les partis politiques, principaux vecteurs de la participation féminine à la politique, doivent veiller officiellement à ce que les quotas soient bien appliqués conformément aux lois. Les commissions électorales doivent avoir l'autorité, la capacité et la volonté requises pour surveiller l'application des quotas et pour imposer des sanctions

éventuelles. Bien que les quotas ne soient pas exempts de problèmes, en ce qu'ils peuvent par exemple isoler les femmes en tant que citoyennes de deuxième classe au sein des structures politiques, ils sont essentiels pour lever les obstacles qui s'opposent à la participation des femmes.

Les candidates aux élections doivent bénéficier d'appuis, en sus de l'inclusion dans la politique, sous forme de sensibilisation, de renforcement de la confiance et d'assistance pratique. Dans de nombreux pays, la présence de femmes au sein des entités politiques montre bien que la participation ne produit pas automatiquement des politiques sensibles aux sexospécificités. Une fois élues, les conseillères locales doivent être formées à l'élaboration de telles politiques, à l'analyse des politiques et des budgets, à l'organisation et à la compréhension des procédures politiques, ainsi que dans bien d'autres domaines.

L'existence de liens solides avec les organisations communautaires de femmes est essentielle à la promotion de l'égalité des sexes et des droits fondamentaux des femmes de la part des administrations gouvernementales locales. Les alliances multipartites peuvent renforcer considérablement le respect des droits civils et politiques des femmes. Comme l'a noté Felicity Manson-Visram dans son rapport inédit pour One World Action, *Central American Women Exercising their Political Rights*, « l'appui en faveur de réseaux politiques multipartites est essentiel dans les pays à forte polarisation politique, où la cause des femmes est facilement oubliée ». De telles alliances ne sont pas possibles dans tous les contextes et les partis politiques ne les regardent pas d'un bon œil.

Un rapport de One World Action, *Women's Political Participation in the Philippines*, de



Affiche proclamant le droit de tous de participer à la démocratie (Guatemala, 2008).

2009 souligne qu'il ne faut pas s'arrêter aux chiffres, ni à la politique. Il note que les questions importantes telles que le leadership et les processus décisionnels ne peuvent pas être traitées en se contentant de permettre aux femmes de voter et d'exercer des fonctions politiques, mais « que cela exige également des changements de fond menant à une habilitation des femmes dans les domaines de l'économie, de la culture et même au niveau personnel ou familial ».

Faute de tels changements, la vie politique ne sera ouverte qu'aux femmes privilégiées. En conséquence, les efforts des administrations locales visant à l'égalité des sexes doivent s'accompagner de politiques nationales sur les droits des femmes, dans des domaines tels que le droit de la famille, la violence domestique, l'héritage, les partis politiques, l'éducation et l'emploi.

### La violence politique à l'égard des femmes

La violence ou la menace de violence à l'égard des femmes constitue un redoutable obstacle à la participation de celles-ci à la vie politique. Qu'elle soit le fait de partenaires, de dirigeants communautaires, de la police, d'hommes politiques ou des médias, la violence peut dissuader les femmes de faire acte de candidature. Elle peut également empêcher les femmes élues de s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs fonctions et les dissuader de se présenter de nouveau à l'expiration de leur mandat.

Il existe peu de recherches sur l'incidence et les impacts de la violence à l'égard des femmes dans la vie politique, mais les preuves anecdotiques ne manquent pas. Je crois que les quatre obstacles à la participation des femmes à la politique souvent cités – culture, confiance, moyens financiers et responsabilités de

dispensatrices de soins – dissimulent la violence ou la menace de violence qui confinent les femmes dans le domaine privé.

Toutefois, les recherches menées par l'Association des femmes conseillères de Bolivie (ACOBOL), avec des femmes parlementaires et des groupes de la société civile, ont permis de documenter les cas de violence envers les femmes pour la période de 2000 à 2005 : sur 155 cas enregistrés, il y a eu une quarantaine de cas de violences physiques, psychologiques ou sexuelles, 56 cas de menaces et 27 cas dans lesquels des élues n'avaient pas pu s'acquitter de leurs fonctions officielles. L'ACOBOL estime qu'en raison de la sous-déclaration de tels incidents, le chiffre réel est sans doute quatre fois plus élevé.

L'ACOBOL s'est employée, avec d'autres, à faire définir la violence politique sur le plan juridique. La chambre des députés de la Bolivie a adopté en 2006 une loi sur la violence à motivation politique, mais le sénat doit encore l'approuver. L'adoption d'une loi n'est que la première victoire d'une longue guerre contre l'impunité dont jouissent ceux qui perpétuent des systèmes qui commettent des violences politiques envers les femmes. L'ACOBOL appelle à la création d'un organisme public ayant l'autorité de réprimer des violences. Elle œuvre avec les autorités municipales et les dirigeants politiques pour obtenir des engagements officiels sur la parité des sexes et sur l'instauration d'une culture politique exempte de violence.

### Élaboration d'une société civile robuste

Les organisations féminines peuvent contribuer à la mise en place d'instances gouvernementales locales à différents niveaux qui sont inclusives, démocratiques et responsables de leurs actions. Elles peuvent sensibiliser les femmes, les encourager à exprimer leurs besoins, à revendiquer leurs droits et à s'engager politiquement. Elles peuvent aussi militer en faveur de changements juridiques assurant le respect des droits des femmes, suivre l'application des lois et politiques, stimuler les débats publics et établir des relations de réseau avec d'autres organisations de femmes au niveau local, national et international.

Si elles sont bien implantées dans les communautés marginalisées, les organisations de femmes peuvent encourager les femmes porteuses de handicaps, vivant avec le VIH/sida et appartenant à des minorités ethniques à participer à la vie politique locale et à apporter leur appui aux femmes déjà élues. Au Malawi et en Zambie, par exemple, ces organisations s'emploient à accroître la participation des femmes pauvres et marginalisées et à atteindre la cible de la parité des sexes en matière de représentation fixée par l'Union africaine.

En Amérique centrale, le mouvement féminin œuvre par le biais de débats, de

manifestations et d'actions médiatiques en faveur du respect des institutions de l'État laïc et des lois afin de garantir les droits des femmes. Les organisations de femmes sont bien placées pour appuyer la formation des entités politiques et administratives locales et favoriser le respect des normes internationales relatives aux droits de la personne.

Le Women's Legal Aid Centre de Tanzanie, par exemple, travaille avec les pouvoirs publics locaux (dans les régions où se trouvent des camps de réfugiés) pour apprendre au personnel à faire usage de divers instruments internationaux et lois nationales pour protéger les droits des femmes réfugiées.

Les organisations et les mouvements de femmes ont besoin d'appuis pour renforcer leurs propres capacités, de manière à être efficaces, dans certains domaines : organisation et gestion, spécialisation technique, analyse et recherche. Ces appuis les aident à élaborer des indicateurs sexospécifiques et à les surveiller, pour suivre les prestations des pouvoirs publics locaux en matière de gouvernance, de sécurité et d'autres services publics et à former des réseaux locaux, nationaux et internationaux.

La nécessité de renforcer les capacités des communautés et de leurs dirigeants, et en particulier de leurs dirigeantes, à interagir avec les organes de l'administration gouvernementale locale est l'un des enseignements tirés d'un programme de gouvernance démocratique urbaine de trois ans (2006-2009), mis en œuvre par l'Institute of Politics and Governance (IPG) aux Philippines avec des partenaires dans sept municipalités du pays. Ces partenaires, à leur tour, ont travaillé avec plus de 100 organisations locales (dont des organisations de citoyennes pauvres). Le Code du gouvernement local de 1991 accorde aux instances locales, du moins en théorie, 40 % des recettes fiscales et l'autorité de percevoir des impôts et d'effectuer des emprunts. Il reconnaît également le rôle crucial joué par la société civile.

### Consolidation

Le Réseau d'Amérique centrale pour l'égalité des sexes dans le développement local rassemble six organisations de femmes de la région. Leurs membres comprennent des conseillères municipales, des femmes maires, des femmes de groupements multipartites<sup>11</sup> et des femmes de différents pays, tels que l'El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua. Le réseau, actif depuis 2008, s'attache à accroître et à renforcer la participation à la politique des femmes marginalisées en milieu rural et urbain, à obtenir des réformes législatives, y inclus des réformes électorales, orientées dans ce sens et à renforcer la voix politique des organisations de femmes.

## Formation de journalistes en Sierra Leone

Après six mois de consultations pour déterminer les besoins des journalistes, le PNUD a financé un atelier de formation et de consultation de deux jours auquel ont participé 40 journalistes du pays, soigneusement sélectionnés. L'atelier portait sur le rôle et le mandat des journalistes, la façon de couvrir les incidents de violence sexuelle et sexiste pour renforcer leurs capacités de ce faire de manière professionnelle, équilibrée et respectueuse des sensibilités et pour leur permettre de prendre part à la campagne de lutte contre la violence sexiste. La formation a été dispensée par des professionnels des médias. Un manuel du journaliste, en cours d'élaboration, contiendra des directives sur la coopération avec la police, les tribunaux, les pouvoirs publics et la société civile, et des indications sur le rôle de surveillance des médias. Il est prévu de l'utiliser dans des formations ultérieures dans différentes régions.

Le programme de l'IPG a permis à des femmes jusqu'alors exclues de s'organiser et d'entrer dans la vie politique en appuyant les organisations communautaires et par la promotion d'une participation politique inclusive. Il a renforcé les capacités des acteurs locaux de la gouvernance urbaine en matière de planification participative au niveau des municipalités et des districts, de manière à élargir l'accès des citoyens et des citoyennes pauvres à la vie politique, par le biais de processus décisionnels et de prestations de services sensibles aux sexes.

### Établissement de structures d'appui

Les médias, s'ils sont libres et sensibles à la problématique hommes-femmes, peuvent jouer un rôle de premier plan en informant l'opinion publique, en stimulant les débats publics sur les questions relevant de la constitution et de la politique, tels celles

relatives au rôle approprié de la police, et en veillant à ce que les institutions locales de gouvernance rendent compte de leurs actes. La sensibilité à la problématique du genre leur permet d'éduquer le public, de démonter les stéréotypes et d'instaurer un environnement de politique favorable à l'égalité des sexes et aux droits des femmes.

Toutefois, dans de nombreux pays, les médias ne possèdent que des capacités et des ressources limitées et leur action est entravée par divers obstacles à la liberté de la presse. Une initiative axée sur la formation de journalistes en Sierra Leone, composante d'un programme financé par le PNUD, démontre ce qui peut se faire dans ce domaine (voir encadré).

Les médias peuvent contribuer à modifier les attitudes et à sensibiliser le public, mais les pouvoirs publics locaux sont en tout état de cause des acteurs clés de la promotion de l'égalité des sexes et du respect des droits

fondamentaux des femmes. Les entités de coopération internationale au développement doivent adopter une approche stratégique cohérente pour les aider à s'acquitter de ce rôle, qui relie l'élaboration de la démocratie locale et nationale au renforcement des capacités au sein des institutions politiques locales et nationales, et pour appuyer les structures favorables aux organisations et mouvements de femmes. Tâche immense que celle-là, qui n'est en fait ni plus ni moins qu'une révision intégrale des structures politiques, mais qui n'est certainement pas une tâche impossible. <

### Pour en savoir plus

- International IDEA (2005) Women in Parliament: Beyond Numbers. Revised edition. [www.idea.int/publications/wip2/](http://www.idea.int/publications/wip2/)
- OECD (2007) Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. [www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf) [Résumé disponible en français à [www.oecd.org](http://www.oecd.org)]
- Santos-Maranan, A.F., Parreño, N.E. and Fabros, A. (2009) Women's Political Participation in the Philippines: Conversations, Reflections and Recommendations. One World Action: [www.oneworldaction.org](http://www.oneworldaction.org)
- UK Department for International Development (2007) Governance, Development and Democratic Politics. [www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf)
- UN-HABITAT (2008) Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

### Liens

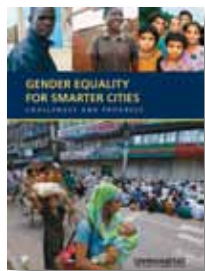
- Réseau du Community-Based Monitoring System : [www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki/cbms](http://www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki/cbms)

## PUBLICATIONS

On trouvera ici un choix de publications se rapportant au renforcement des capacités. Pour une liste plus complète, voir [www.capacity.org](http://www.capacity.org).

### Gender Equality for Smarter Cities: Challenges and Progress

ONU-HABITAT, 2010



Les administrations locales peuvent faire une différence dans la vie des femmes, dans divers domaines : accès à la terre, logement, eau et assainissement, sécurité. Cette publication décrit les difficultés auxquelles se heurtent les pouvoirs publics locaux ainsi que divers accomplissements prometteurs. L'avant-dernière section est consacrée au renforcement des

capacités en matière de bonne gouvernance.

<http://www.unhabitat.org/pmss/>

### Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices

ONU-HABITAT, 2008



Le Conseil économique et social des Nations Unies, dans sa session de fond de 2006, a donné la définition suivante : « Intégrer une démarche d'équité entre les sexes, c'est évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action

envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes [...] Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social [...] Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes. » Cette publication d'ONU-HABITAT explique comment intégrer telle démarche d'équité au niveau des instances gouvernementales locales.

<http://www.unhabitat.org/pmss/>

### Assessing gender responsive local capacity development in Indonesia

PNUD, 2009

L'Indonésie progresse régulièrement sur la voie de la

réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ce rapport rend compte des résultats d'une étude de l'expérience indonésienne en matière de renforcement des capacités sensible aux sexes au niveau local, en indiquant les succès, les échecs et les raisons des uns et des autres. En guise de conclusion, il résume les leçons à retenir et émet une série de recommandations.

<http://www.capacitydevelopment.org/un.html>



# Savoir c'est pouvoir



**Celia M. Reyes**

reyesc@dls-csb.edu.ph

Philippine Institute for Development Studies et Angelo King Institute for Economic and Business Studies de l'université De La Salle, Manille (Philippines)

Celia Reyes est chargée de recherche principale au Philippine Institute for Development Studies et est associée à l'Angelo King Institute for Economic and Business Studies de l'université De La Salle de Manille. Elle s'intéresse en particulier à l'impact des politiques et des programmes sur la pauvreté et l'équité. Elle a dirigé le projet Micro impacts des politiques d'ajustement macroéconomiques (MIMAP) aux Philippines, soutenu par le Centre international de recherche pour le développement international (CRDI) du Canada.

Dans le cadre de ce projet, elle a élaboré avec ses collègues un système de suivi à base communautaire (SSBC), pour recueillir au niveau local des informations pouvant être utilisées par les administrations locales, les instances gouvernementales nationales, les ONG et les organisations de la société civile pour planifier, mettre en œuvre et suivre les programmes.

Le SSBC accroît la transparence et la responsabilité redevable en matière d'allocation des ressources. Au vu de son efficacité pour améliorer la gouvernance, son emploi a été recommandé par le ministère de l'intérieur et de l'administration locale des Philippines et il est aujourd'hui appliqué dans les trois quarts des provinces du pays. L'une de ses composantes du système est la budgétisation sensible aux sexes (BSS). Capacity.org a interviewé Celia Reyes sur cette question et sur l'impact de la BSS appliquée via le SSBC sur l'égalité des sexes au niveau local.

**Quel a été le moteur de l'intégration des sexes et de la BSS dans le programme du SSBC, et quelles étaient les conditions préalables à réunir ?**

Si l'on veut s'attaquer à l'inégalité des sexes de manière efficace, il faut en mesurer les indicateurs et en déterminer les causes sous-jacentes. Avec des administrations locales informées et formées, la bataille est à moitié gagnée.

Nous avons formulé le SSBC en 1994, mais nous avons commencé à l'appliquer à grande échelle en 2000. C'était au départ un projet de recherches financé par le CRDI, mais ce sont aujourd'hui les administrations locales qui prennent les coûts en charge. Le SSBC faisait partie d'un projet d'analyse des micro-impacts des politiques d'ajustement au macro-niveau. Ladite analyse présentait des difficultés, dues à l'absence de données désagrégées. Il nous fallait donc un système de suivi qui nous permettrait de déterminer les impacts au niveau des ménages et même des individus.

C'est ainsi qu'est né le SSBC. Il est aussi arrivé au bon moment, étant donné que le Code des administrations locales a été adopté et appliqué en 1991, d'où une nette évolution en faveur de la décentralisation et une demande significative d'information utilisable par les administrations locales.

Initialement, le SSBC n'était pas désagrégé par sexe, mais nous avons remarqué lors des débats avec les focus groupes qu'il y avait des différences au niveau des taux de scolarisation, par exemple. Il y avait dans certaines communautés plus de filles scolarisées que de garçons, parce que ceux-ci étaient mis au travail pour augmenter le revenu familial, et il y avait des villages où les filles restaient à la maison pour aider leur mère aux travaux ménagers.

Nous avons aussi réalisé que nous pourrions nous servir du SSBC non seulement pour la planification et la budgétisation au niveau local, mais aussi pour établir des budgets sexospécifiques, étant donné toutes les données désagrégées par sexe qu'il fournit. Nous avons remarqué, par exemple, que le taux d'activité des femmes sur le marché du travail était très faible dans une communauté, principalement parce qu'elles devaient s'occuper des enfants. La communauté a depuis établi des centres de garde d'enfants, où les mères peuvent allaiter leur bébé pendant qu'elles travaillent, et cela a permis à davantage de femmes d'entrer dans la population active.

En fait, dans le monde, de nombreuses initiatives de BSS se situent au niveau national après les préparations budgétaires. Mais les gens en bénéficieraient davantage s'il était fait usage de la BSS pour formuler

les plans et les budgets des administrations locales. Nous sommes parvenus à intégrer pleinement la BSS dans le SSBC et dans la planification locale, ce qui fait que tous les plans de développement locaux devraient être sensibles aux sexes.

**Quels sont les facteurs qui ont contribué à la généralisation du programme ?**

Le ministère de l'intérieur et de l'administration locale a émis plusieurs directives en faveur du SSBC, qui est appliqué aujourd'hui dans 59 de nos 80 provinces et qui continue de se répandre. Nous avons été très surpris par une telle croissance.

Ce qui est particulièrement intéressant, c'est que l'application du SSBC est financée par les provinces elles-mêmes. Le ministère de l'Intérieur et nous leur dispensons gratuitement une formation, et nous leur fournissons le logiciel et le matériel. Elles prennent aussi en charge le recueil et le traitement des données. Je crois que la demande d'information au niveau local, à laquelle le système de statistique officiel ne répond pas, est l'une des raisons du succès du programme.

Une fonctionnalité du système qui a attiré les administrations locales est la production de cartes géographiques. Les responsables locaux réagissent mieux à la présentation de l'information sous forme de cartes codées par couleurs, que sous forme de tableaux ou de chiffres. Ils jugent mieux de la situation de cette façon et peuvent fixer les priorités voulues. Les zones rouges d'une carte les alertent aux besoins immédiats. Une autre fonctionnalité est la génération automatique d'indicateurs sous forme de tableaux. Cela permet aux décideurs locaux de produire des informations supplémentaires et de faire des recoupements. Il n'est pas difficile d'apprendre à se servir du système et d'obtenir les informations nécessaires.

Un troisième point en faveur du système est qu'il est très économique. Les coûts sont facilement absorbés grâce aux économies réalisées du fait de l'amélioration de la planification, de la budgétisation et du ciblage. Et enfin, le système a été conçu de manière à ne pas imposer de nouvelles



exigences structurelles. Il est intégré dans le service de planification local et il y reste, même lorsqu'il y a des changements dans l'administration.

### **Avez-vous pu mesurer les résultats en termes d'égalité des sexes ?**

Nous avons des informations de référence, sous forme des données du SSBC d'il y a quelques années, et les données recueillies aujourd'hui. Nous n'avons pas exploité les données pour évaluer l'impact sur la BSS. Nous nous en sommes servi pour analyser les chocs de la crise financière et le choc des prix que nous avons subis en 2008. Nous n'avons pas encore examiné de façon détaillée l'impact qu'ont eu tous les programmes sur la réduction des disparités entre les sexes, mais c'est certainement faisable. Nous avons examiné certains programmes, par exemple ceux de l'eau et de l'assainissement, mais pas encore le programme de bourses.

### **Mais en général, pensez-vous que le programme de BSS via le SSBC a contribué à une plus grande égalité hommes-femmes ?**

Oui. Nous le voyons dans les débats des focus groupes, qui font partie du processus du SSBC. Les membres de la communauté essaient d'expliquer la situation et de trouver des solutions possibles. Lorsqu'ils constatent des différences dans les taux de scolarisation, ils peuvent maintenant expliquer ces différences. Par exemple, pourquoi les filles interrompent-elles leurs études ? C'est peut-être, dans un village donné, qu'elles trouvent des emplois de bonnes. Donc ils peuvent examiner le problème et trouver des solutions pour qu'elles continuent leurs études. Nous avons des programmes de subventions pour éviter l'interruption prématurée des études chez les filles.

### **Est-il vrai que le SSBC a aidé les gouverneurs à réagir contre le favoritisme politique ?**

Oui. Du fait du système de favoritisme politique, il était difficile pour les gouverneurs de refuser certaines demandes. En d'autres termes, ils risquaient de perdre le soutien politique local aux élections suivantes. Mais comme ils ont maintenant des données pour tous les villages, ils peuvent facilement démontrer qu'un village donné n'a pas besoin d'un projet d'eau et d'assainissement de plus et qu'il y en a beaucoup d'autres qui en ont bien plus besoin. Cela peut persuader le chef du village du bien-fondé du refus du gouverneur et l'amener à l'accepter plus facilement.

Je crois que certains chefs de village ne savent pas, au fond, si un projet donné est plus adapté aux besoins communautaires qu'un autre. Avec le SSBC, le gouverneur peut leur dire : « Vous savez, ce n'est pas de ce projet que vous avez besoin, mais de celui-là, qui répondra à vos besoins les plus urgents ». Et l'information étant plus



« Ils peuvent maintenant expliquer les différences qui apparaissent dans les taux de scolarisation. »

transparente, on peut assurer un suivi-évaluation plus efficace des projets.

Le processus du SSBC exige une implication de la communauté pour identifier les problèmes prioritaires et les solutions possibles. Dès lors qu'une communauté sait de quoi elle a besoin, elle a davantage de pouvoir. Elle a des données solides sur lesquelles s'appuyer. La communauté peut se rendre compte, par exemple, que 50 % de ses enfants ne peuvent pas aller à l'école, mais qu'un programme d'aménagement routier ferait beaucoup pour le leur permettre. En d'autres termes, les communautés peuvent exiger les services dont elles ont réellement besoin.

### **Quels sont les principaux obstacles qui s'opposent à l'institutionnalisation et à l'expansion de cette initiative de BSS par le SSBC ?**

Je crois qu'initialement, la principale difficulté est que les responsables locaux ne veulent pas admettre qu'il y a un problème d'égalité des sexes dans leur localité. Donc je suppose qu'il faut être plus précis. Si vous leur dites que les filles arrêtent leurs études pour aller travailler comme bonnes, ils commencent à réaliser qu'il y a effectivement des problèmes à résoudre. Je crois qu'il faut mener davantage de

campagnes de plaidoyer et d'information pour expliquer ces problèmes, et pour bien faire comprendre que la disponibilité de données désagrégées par sexe peut contribuer à les résoudre.

L'avantage d'un SSBC à composante BSS est que nous visons à mettre en évidence les questions tenant à la problématique hommes-femmes en fournissant des données désagrégées par sexe. La difficulté, c'est d'élaborer des indicateurs contextualisés, parce qu'il peut y avoir des différences d'une localité à l'autre, dans le même pays. Dans certaines régions, par exemple, le taux de scolarisation des garçons est faible parce qu'ils travaillent à la récolte de la canne à sucre; dans d'autres régions, ce sont les filles qui sont défavorisées. <

*Interview réalisée par Sylvia I. Bergh, International Institute of Social Studies, La Haye (Pays-Bas) (bergh@iss.nl).*

### **Liens**

- Angelo King Institute for Economic and Business Studies : [www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki](http://www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki)
- Réseau du Community-Based Monitoring System : [www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki/cbms](http://www.dlsu.edu.ph/research/centers/aki/cbms)
- Philippine Institute for Development Studies : [www.pids.gov.ph](http://www.pids.gov.ph)

# La légitimité accroît les capacités



**Sohela Nazneen**

sohela.nazneen@gmail.com  
Professeure associée, Department of International Relations, University of Dhaka (Bangladesh), et chargée de recherches, Pathways of Women's Empowerment Programme, BRAC Development Institute (Bangladesh)

**Sakiba Tasneem**

sakibatasneem@yahoo.com  
Chargée de recherches associée, BRAC Development Institute (Bangladesh)

La participation des femmes à la politique a toujours été faible au Bangladesh. Il est exact que le pays a eu deux premiers ministres femmes depuis son accession à la démocratie en 1991, mais la légitimité des deux dirigeantes des deux grands partis politiques est fondée sur les liens de parenté. La culture des partis et de la politique reste dominée par les hommes. Les questions de genre ne pèsent pas lourd en politique bangladaise, malgré un mouvement féministe dynamique remontant à l'opposition nationaliste d'abord au colonialisme britannique puis au Pakistan.

En 1997, l'élection directe aux 30 % des sièges réservés aux femmes a été instituée dans toutes les instances gouvernementales pour assurer la représentation féminine. Cette modalité électorale appliquée au sein de l'organisme local du niveau le plus bas, l'union parishad (UP), a produit un changement radical. Alors que les femmes étaient précédemment nommées aux sièges réservés par le président de l'UP, le nouveau

La culture politique du Bangladesh a toujours été dominée par les hommes. Les mesures d'action affirmative et la formation dispensée aux femmes en politique ont-elles renforcé l'influence de celles-ci et amené des changements dans les domaines intéressant les femmes ?

système d'élections directes reliait les représentantes à un électorat personnel.

Cette mesure a eu pour effet d'accroître la légitimité des politiciennes aux yeux des communautés. Lors des élections de 1997 et de 2003, plus de 40 000 femmes se sont présentées à des élections et environ 12 000 ont été élues aux sièges de l'UP qui leur sont réservés. Peu de femmes ont brigué des charges publiques hors quota. On se reportera au tableau ci-dessous plus de détails sur la participation des femmes à ces élections (les élections de 2008 ayant été reportées pour des raisons politiques).

Malgré ces quotas leur réservant des sièges, les femmes font face à divers obstacles structurels et attitudinaux qui limitent leur capacité d'agir en tant que représentantes. La répartition du travail selon les sexes leur impose le fardeau des tâches ménagères et limite le temps dont elles disposent pour prendre part aux activités politiques organisées. De même, les restrictions concernant la mobilité des femmes et la ségrégation des espaces par genre réduisent la présence des femmes dans la sphère politique formelle et l'espace public.

Les femmes manquent également de connaissances sur le fonctionnement du gouvernement, ce qui limite leur efficacité une fois élues. Par ailleurs, la résistance générale des hommes aux candidates et aux travailleuses au sein des partis politique réduit les possibilités qu'ont les femmes de faire acte de candidature, de gravir les échelons de la hiérarchie des partis, et de militer en faveur des besoins et des préoccupations de leurs consœurs. Cependant, le système des quotas leur a visiblement ouvert des portes et leur permet de remettre en question certains de ces obstacles.

## Le pour et le contre des grands électorats

Chaque UP a un président et neuf membres généraux, représentant chacun un district électoral, avec trois sièges réservés aux femmes. Chaque siège réservé représente une zone électorale regroupant trois districts, ce qui fait que les femmes doivent faire campagne dans une zone bien plus étendue que celles des hommes.

Des études récentes, telles que celle d'Emma Frankl intitulée *Quotas as Empowerment: The Use of Reserved Seats in Union Parishad as an Instrument for Women's Political Empowerment in Bangladesh [Quotas et habilitation : usage des sièges réservés dans les union parishads en tant qu'instruments d'habilitation politique des femmes au Bangladesh]* (document de travail, 2004), montrent que les femmes membres des UP éprouvent plus de difficultés dans leurs campagnes, car elles doivent interagir avec plus de gens. Elles doivent aussi opérer loin de leur base politique, dans des lieux où elles n'ont guère de contacts quotidiens avec leur électorat.

Les femmes considèrent toutefois de plus en plus que, en tant que représentantes de groupes, elles ont le droit de participer à l'élaboration des politiques, d'autant plus qu'elles représentent davantage de citoyens que les hommes et qu'elles ont été élues directement aux UP.

## Ordre du jour féminin postélectoral

Outre l'accès à un espace « masculin » que les élections directes leur ont ouvert, les femmes sont aussi en mesure de faire entendre leur voix par le biais de processus administratifs locaux. Quelque 78 % des 641 femmes interviewées par Zarina Rahman Khan et Amena Mohsin pour leur étude intitulée *Women's Empowerment through Local Governance [L'autonomisation des femmes par la gouvernance locale]* ont dit avoir pris part à des débats budgétaires. Et 58 % ont déclaré avoir émis des suggestions visant à inverser plusieurs décisions des UP.

Les femmes représentantes ont également accru leur légitimité politique en résolvant des différends familiaux par le biais d'organes informels de gestion des différends dits *shalishes*. Les membres des UP ainsi que la

Participation des femmes aux élections locales. Source : Khan et Ara (2006)

Année de l'élection	Nombre total de candidates		Femmes élues à des sièges généraux	
	Président	Membre	Président	Membre
1997	102	43 969 (456 à des sièges généraux)	23	12 828 (110 élues à un siège général)
2003	232	43 764 (617 à des sièges généraux)	22	12 684 (79 élues à un siège général)



Dacca. Groupes de défense des droits des femmes manifestant en faveur de l'élection directe aux assemblées locales.

population locale préfèrent que ce soient des femmes qui règlent les différends relatifs au mariage, au divorce, à la polygamie et à la dot, considérant qu'elles comprennent mieux les difficultés des femmes dans la société.

L'élection des femmes au suffrage direct par l'électorat des districts renforce leur droit d'agir au nom d'autres femmes. Étant donné que les représentants hommes ne sont pas en concurrence avec les femmes pour la résolution des différends familiaux, peu d'hommes s'opposent à ce que les femmes jouent là un rôle prédominant. Les solutions proposées par les représentantes tendant à être pragmatiques et ne remettent pas en question les relations de pouvoir entre les deux sexes. Les représentantes interrogées ont expliqué que leurs solutions tiennent compte des coûts sociaux et des contraintes que connaissent les femmes rurales au Bangladesh.

Les solutions radicales sont souvent irréalistes, vu les obstacles sociaux, mais ces obstacles font que les femmes peuvent bénéficier des protections et des droits coutumiers. Reste à voir si leur nouvelle légitimité permettra aux représentantes de promouvoir les intérêts féminins efficacement dans les programmes de développement de l'infrastructure ou de protection sociale.

Ce sont là des domaines où les femmes font directement concurrence à leurs homologues masculins membres des UP et où elles risquent de se heurter à des résistances. Néanmoins, très peu de femmes avaient joué un rôle important dans le système des *shalishes* au niveau local. La légitimité sociale accrue des femmes en tant qu'acteurs politiques est un phénomène notable qui accroîtra la visibilité des femmes et inscrira les questions féminines à l'ordre du jour des débats publics.

### Renforcement des capacités des femmes

L'accroissement de la légitimité des femmes et de leur influence est venu des divers

programmes de formation mis en œuvre principalement par les ONG et les organisations de femmes, car les capacités de l'État de fournir des formations sont limitées. Les formations des ONG portent en majorité sur les rôles, les responsabilités, la sensibilisation à la législation et les questions des droits fondamentaux. Une étude menée en 1999 par le Programme alimentaire mondial, *Elected Women members of UP: A Socioeconomic study [Femmes élues membres des UP : étude socioéconomique]*, a révélé qu'environ 90 % des élues interrogées ne savaient pas quels étaient les divers organes gouvernementaux et leurs fonctions, ce qui indique un besoin de formation.

Certains types de formations se sont avérés plus efficaces que d'autres. C'est ainsi que CARE Bangladesh forme à la fois les hommes et les femmes, contrairement à la Khan Foundation ou au PRIP Trust, qui ne forment que les femmes. Le projet de CARE vise à sensibiliser les conseillers/conseillères et les membres des communautés et à autonomiser les représentantes en les informant du fonctionnement des UP et de leur rôle en tant qu'acteurs politiques.

CARE renforce également les capacités de villages entiers en formant la communauté au renforcement des capacités. Cette formation est dispensée à des hommes et à des femmes de divers niveaux économiques et horizons socioprofessionnels, après une évaluation rurale participative et une cartographie sociale préalables pour sélectionner les participants. Une évaluation de Democracy Watch effectuée en 2002 a indiqué que l'approche de CARE était plus opérante pour faire accepter les femmes dans la communauté et leur permettait de fonctionner plus efficacement. Les femmes bénéficiaires de la formation (spécifiquement ciblées ou non) ont signalé qu'elles avaient pu modifier les attitudes des hommes, qui assumaient qu'elles ne connaissaient rien à certaines questions.

Il est intéressant de noter que l'aide et la formation fournies par des ONG axées sur le mouvement, telles que Nijera Kori, ou des organisations de femmes, telles que le Bangladesh Mahila Parishad, ont fortement sensibilisé les femmes membres de ces organisations, par rapport aux autres femmes membres des UP, aux problèmes sociaux et aux préoccupations pratiques des femmes. Ces préoccupations sont très diverses : dot, mariage précoce, polygamie, sécurité des femmes en public et alimentation en eau. Ces femmes sont plus disposées à parler de questions difficiles en public et l'appui fourni par leurs organisations respectives leur a permis de faire face aux résistances administratives ou autres.

L'exemple du Bangladesh montre que les élections directes ont établi un lien direct entre l'électorat et les représentantes, ce qui, à son tour a renforcé la voix des femmes et accru leur légitimité en tant qu'acteurs politiques. Il indique également que les modalités de mise en œuvre des systèmes de quotas se répercutent sur la capacité des femmes à agir au sein d'instances gouvernementales locales. L'aptitude des femmes à agir au nom d'autres femmes dépend des structures d'appui dont elles disposent, en particulier des types de formation et des liens avec les autres acteurs, tels que les ONG et les organisations de femmes, qui renforcent leurs connaissances et leur capacité de négocier les résistances. <

### Pour en savoir plus

- Democracy Watch (2002) *Assessing Training Program for the Female Members of the Union Parishad*. [www.dwatch-bd.org/rassu1/reports/ass\\_up\\_womem.doc](http://www.dwatch-bd.org/rassu1/reports/ass_up_womem.doc)
- Frankl, E. (2004) *Quotas as Empowerment: The Use of Reserved Seats in Union Parishad as an Instrument for Women's Political Empowerment in Bangladesh*. Working Paper Series 2004:3, Dept of Political Science, Stockholm University. [www.statsvet.su.se/quotas](http://www.statsvet.su.se/quotas) (consulté le 2 mai 2010).
- Goetz, A.M. and Nyamu-Musembi, C. (2008) *Voice and Women's Empowerment: Mapping a Research Agenda*. Pathways of Women's Empowerment Working paper 2. Brighton: IDS.
- Hassan, M., Nazneen, S. and Rashid, M. (2009) *Evaluation of Madaripur Legal Aid Association*. Rapport élaboré pour la British High Commission, Dacca (inédit).
- Htun, M. (2004) *Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups*. *Perspectives on Politics*, 2(3): 439.
- Jahan, R. (1995) *Men in Purdah and Women in Public: Rokeya's Dreams and Women's Struggles in Bangladesh*, in A. Basu (ed) *The Challenges of Local Feminisms: Women's Movement in Global Perspective*. Westview Press.
- Khan, M. R. and Ara, F. (2006) *Women, Participation and Empowerment in Local Government: Bangladesh Union Parishad Perspective*. *Asian Affairs* 29(1): 73-92.
- Khan, Z.R. and Mohsin, A. (2008) *Women's Empowerment through Local Governance: Emerging Issues and Debates*. Exposé présenté à la Pathways of Women's Empowerment RPC Mid-Term Review Conference, 20-24 janvier 2009.
- Nazneen, S. and Tasneem, S. (2010) *A Silver Lining: Women in Reserved Seats in Local Government in Bangladesh*. *IDS Bulletin* (à paraître).
- World Food Programme, (1999) *Elected Women members of UP: A Socioeconomic study*. Dacca : Programme alimentaire mondial.

# Pour une participation efficace



**Maitrayee Mukhopadhyay**  
m.mukhopadhyay@kit.nl  
Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam (Pays-Bas)

**Elsbet Lodenstein**  
e.lodenstein@kit.nl  
Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam (Pays-Bas)

**Evelien Kamminga**  
e.kamminga@kit.nl  
Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam (Pays-Bas)

Dans certains pays, l'action affirmative (dite aussi « promotion sociale ») a permis d'inclure les femmes en nombre appréciable dans la gouvernance locale. Parallèlement, les instances du gouvernement central délèguent des pouvoirs accrus aux instances locales. Ces mesures ont-elles pour effet d'accroître l'efficacité de la participation des femmes aux processus décisionnels ? Le présent article explore les questions liées au renforcement des institutions et des capacités qu'il faut traiter pour autoriser une participation effective des femmes élues aux fonctions gouvernementales locales.

Une telle participation et un exercice pratique du pouvoir par les femmes au niveau local dépendent en grande partie des conditions de leur inclusion (des caractéristiques particulières de l'action affirmative, par exemple), de la mesure dans laquelle les règles et la décentralisation encouragent une participation sensible aux sexes, et de la force des organisations féminines de la société civile au niveau local. Le présent article analyse ces questions dans plusieurs pays, sur la base de recherches effectuées par le Royal Tropical Institute (KIT) d'Amsterdam en collaboration avec le CRDI.

## Conditions de l'inclusion

Au Bangladesh, les représentantes sont défavorisées par des contraintes structurelles liées à l'incorporation de quotas pour les femmes dans le système électoral. L'*union parishad* (institution gouvernementale locale en milieu rural) peut comprendre jusqu'à neuf circonscriptions et les électeurs de

Les mesures d'action affirmative ayant pour but d'améliorer la participation des femmes en tant que représentantes politiques au sein d'instances gouvernementales décentralisées constituent un domaine croissant de recherche et de pratique de développement. Il faut toutefois traiter au préalable plusieurs questions avant que ce but puisse être atteint.

chacune d'elles élisent un membre général qui est généralement un homme, bien que les femmes puissent faire acte de candidature. Les quotas réservent trois sièges supplémentaires aux femmes dans chaque *union parishad* et les femmes occupant ces sièges sont élues par trois circonscriptions, qu'elles représentent.

Cela oblige les femmes candidates à faire campagne dans une zone trois fois plus étendue que celles des hommes (membres généraux). Elles sont également défavorisées au plan des ressources, lesquelles sont attribuées à part égale aux membres femmes et aux membres généraux.

En Inde, où 33 % des sièges au sein des instances locales de tous les niveaux sont attribués aux femmes, les circonscriptions où les sièges sont réservés à celles-ci varient par permutation d'une élection à l'autre et s'ouvrent aux candidatures générales (d'hommes ou de femmes). En conséquence, les partis politiques ne prennent pas les candidatures féminines au sérieux et n'investissent pas dans les élues, sachant parfaitement qu'aux élections suivantes, ces femmes cesseront de leur être utiles.

Femmes Ouganda, la loi sur le gouvernement local de 1997 exige que 30 % des sièges des conseils locaux soient réservés aux femmes. Mais ces sièges sont ajoutés aux sièges existants. On crée pour les femmes de nouvelles circonscriptions, formées de deux ou trois circonscriptions standard. Ceci a pour effet de doubler ou de tripler le nombre d'électeurs/électorales que chaque femme élue représente, par comparaison aux représentants élus dans les circonscriptions standard.

Les élections pour l'attribution des sièges féminins ont lieu séparément, au moins quinze jours après les élections dans les autres circonscriptions. En 1998, lors des élections locales, ces complexités du système ont provoqué dans l'électorat une certaine irritation et une certaine fatigue, qui ont fait que dans l'ensemble du pays, le quorum n'a pas été réuni pour les élections des femmes. Il a fallu plusieurs scrutins successifs, mais ce processus a porté atteinte à la légitimité et à la crédibilité des femmes en politique.

Au Niger, très peu de femmes sont élues conseillères, malgré un quota de 10 % prévu par la loi. Des recherches effectuées par une ONG locale (Alternatieve) révèlent que durant les élections de 2006 et de 2009 dans la région de Zinder (Niger), tous les partis politiques ont respecté la loi en présentant 10 % de femmes parmi leurs candidats. Les femmes populaires auprès des électeurs ont même parfois été placées en tête de liste.

Mais elles sont systématiquement reléguées en fin de liste dès le lendemain des élections, ce qui réduit à néant leurs chances d'être élues. Les partis politiques tournent ainsi les dispositions de la loi, étant donné que les quotas ne s'appliquent qu'aux listes électorales des partis et pas au nombre de sièges des conseils.

L'action affirmative aide incontestablement les femmes à accéder aux structures du pouvoir au niveau local et national, mais, ces exemples le montrent, la crédibilité et la légitimité des femmes élues en tant qu'acteurs politiques peuvent également être minées par des problèmes de conception des politiques ou par une application partielle des mesures d'action affirmative.

## Décisions relatives aux ressources

Les processus de décentralisation ont été utilisés pour améliorer la participation des femmes pauvres à la politique. Ils accroissent la représentation des femmes dans certains contextes et ont donné lieu à des initiatives de la société civile axées sur le renforcement des femmes élues siégeant dans les instances locales, à l'organisation d'électorats féminins, à l'introduction d'audits sexospécifiques et à l'utilisation des espaces institutionnels existants. En Amérique latine, par exemple, la budgétisation participative (exigée par la loi au Pérou et au Brésil) sert à la fois d'outil politique de mobilisation et d'instrument pour accroître la responsabilisation des instances gouvernementales locales envers les femmes pauvres.

L'expérience démontre, toutefois, que la participation des femmes aux processus décisionnels dépend de plusieurs facteurs, notamment des règles institutionnelles

régissant la planification, l'attribution de fonds et autres ressources au niveau local et de l'étendue de la décentralisation du pouvoir pour que l'emploi des ressources puisse faire l'objet d'un suivi et d'audits par les instances locales.

Un problème commun en Inde, par exemple, est que tous les États n'ont pas délégué leur autorité financière et administrative au niveau le plus bas de l'administration locale, celui des *panchayats*. Ceux-ci sont souvent de simples exécutants de programmes nationaux d'élimination de la pauvreté et d'autres programmes liés, mais n'interviennent pas dans leur planification, ce qui limite l'étendue de la participation et la promotion d'intérêts sexospécifiques.

Il existe des obstacles analogues dans de nombreux autres pays où les citoyens participent à la planification du développement par le biais de vastes processus de consultation, mais où les administrations locales n'ont toujours qu'une autonomie et un pouvoir limités concernant les recettes fiscales et les ressources nécessaires pour mettre leurs plans en œuvre. Un manque de pouvoir décisionnel mine l'intégration des priorités de la population, en particulier de la population féminine, ce qui peut également porter atteinte dans le long terme à la légitimité du gouvernement local.

Même si les instances locales disposent de l'autorité et des ressources nécessaires pour exécuter leurs plans, il existe peu de mécanismes par lesquels la population peut demander des comptes aux pouvoirs publics locaux en ce qui concerne la budgétisation et les décisions d'exécution des plans, notamment du point de vue de l'égalité des sexes. Aucun État de l'Inde, sauf le Kerala, n'a réservé un pourcentage de son budget au développement des femmes, ce qui rend plus difficiles les actions visant à obtenir des décisions favorables à la cause des femmes.

Dans son article de 2004 intitulé *Decentralization and gender equality*, Anne-Marie Goetz donne des exemples d'innovations institutionnelles grâce auxquelles la participation des femmes est devenue possible dans divers contextes nationaux et où les fonctions de planification et de suivi tiennent davantage compte des intérêts des femmes. Ces innovations comprennent l'attribution d'un pourcentage du budget à des délibérations réservées aux femmes et une analyse des recettes fiscales et des dépenses locales sensible aux sexospécificités. Ce sont là certaines des mesures qui devraient amplifier la voix des femmes dans les délibérations locales et favoriser les dépenses visant à répondre aux besoins des femmes.

### Accent mis sur les capacités individuelles

Il est incontestable que les mesures d'action affirmative au sein des instances gouvernementales locales ont abouti, en Asie du Sud, à ce que l'on a appelé une « politique de facto », entendant par là une situation politique où une personne, bien



En Ouganda, la loi exige que 30 % des sièges aux conseils locaux soient réservés aux femmes.

que représentant élu, ne participe pas activement aux processus de gouvernance. Ce qui ne veut pas dire que toutes les femmes se trouvent dans cette situation, ni que celle-ci est irréversible et l'on a de nombreux exemples avérés de femmes rurales et urbaines, de femmes de basse caste et de femmes tribales qui ayant été élues à des organes gouvernementaux locaux ont exercé et exercent effectivement leurs fonctions de représentantes.

Les ONG et les organisations de la société civile continuent de fournir des appuis aux femmes membres d'instances gouvernementales locales en renforçant leurs capacités et leur voix. En Inde et au Bangladesh, elles le font en partant de l'hypothèse que le manque d'expérience politique, de connaissances et d'information des femmes limite leur participation. Les programmes de formation gouvernementaux à l'intention des représentantes élues adoptent la même optique. De nombreuses organisations de la société civile, en particulier celles qui représentent les intérêts des femmes, ont également compris l'importance de réseaux de soutien pour assurer le maintien des femmes dans les charges publiques.

### Des contraintes institutionnelles souvent ignorées

Plusieurs études sur la participation des femmes élues au sein des instances gouvernementales locales les considèrent comme des agents indépendants ou plutôt comme des femmes qui ne sont pas affectées par les inégalités entre les sexes. Selon une évaluation effectuée en 2004 par la Banque asiatique de développement, intitulée *Gender and Governance Issues in Local Government*, plus de 70 % des femmes occupant un poste de conseillère au Bangladesh ne savaient pas quels étaient leurs droits et leurs devoirs en tant que représentantes. Un pourcentage de conseillères encore plus élevé, plus de 80 %, disait ne pas avoir confiance dans leurs

aptitude à diriger des réunions. Au Pakistan, seules 22 % des conseillères ont indiqué qu'elles assistaient aux réunions du conseil régulièrement et moins de 30 % savaient quel avait été l'ordre du jour des deux dernières sessions ou quel était le budget du conseil.

Si les taux de participation des femmes élues aux conseils locaux sont faibles, ils dépendent aussi de divers facteurs tels que les normes en matière de genre, la famille, la caste, la classe et la religion. On en vient alors à parler de « l'incapacité » des femmes à s'impliquer dans la politique et les conseils locaux, ou de leur « indifférence ». Les solutions proposées sont généralement des mesures visant à remédier aux carences des femmes plutôt qu'à modifier les réalités institutionnelles qui limitent la participation des femmes, telles que les modalités de l'inclusion des femmes et les caractéristiques des réformes de décentralisation évoquées plus haut.

En conséquence, une participation accrue à la politique exige une bonne compréhension du contexte politique du pays et des modalités d'inclusion en vigueur et une approche intégrée assurant l'autonomisation, le développement institutionnel et la mise en place de mécanismes formels de participation citoyenne et de responsabilisation. <

### Pour en savoir plus

- Asian Development Bank (2004) *RETA 6008: Gender and Governance Issues in Local Government*. Overview paper. Asian Development Bank. [www.adb.org/default.asp](http://www.adb.org/default.asp)
- Elhadje, H. (2010) *Progress report on Women's Political Participation in Zinder Region*. Alternative, Niger, October 2009-April 2010. West-Africa Gender Inclusive Citizenship programme. KIT (financé par Oxfam-Novib).
- Goetz, A.M. (2004) *Decentralization and gender equality, in Striving for Gender Equality in an Unequal World*. UNDP report for Beijing +10, ch. 12.
- Mukhopadhyay, M., Hunter, C. and Milward, K. (2010) *Gender and Rights Resource Guide*. Gendernet, Danemark. [www.konsnet.net](http://www.konsnet.net)

# Une panacée pour l'égalité des sexes ?



Rebecca Smith

rsmith@idrc.ca

Chargée de recherches, Droits des femmes et participation citoyenne, Centre de recherche pour le développement international (CRDI)

La décentralisation a parfois été présentée comme une option miracle pour les pays en développement cherchant à la fois la croissance et la démocratie. Conforme au principe de subsidiarité, la décentralisation doit ce succès au fait qu'elle accorde des pouvoirs accrus aux administrations locales. Les dirigeants mondiaux, les ONG, les bailleurs de fonds et les institutions multilatérales s'entendent sur ce point que le développement et la démocratie échouent l'un et l'autre si les femmes ne sont pas incluses dans les activités sur un pied d'égalité avec les hommes et que la décentralisation doit rendre les instances gouvernementales plus accessibles pour les femmes et plus responsables envers elles. Mais en est-il ainsi dans les faits ? Depuis 2006, en Bolivie, en Équateur, en El Salvador, au Honduras et au Paraguay, des équipes se penchent sur la question dans le cadre d'un projet de recherche multirégional appuyé par le programme Droits des femmes et participation citoyenne du CRDI. En coordination avec le Programme régional de formation au genre et aux politiques publiques de la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) en Argentine, quatre équipes de recherche se sont demandé si, au cours des deux décennies écoulées, la décentralisation avait accru le pouvoir décisionnel des femmes au niveau local et selon quelles modalités. La recherche était axée sur deux thèmes centraux : la participation des femmes à la politique et l'accès des femmes aux services publics dans les systèmes décentralisés.

## Participation politique des femmes

L'Amérique latine a une longue histoire d'activisme féminin en faveur des droits

La décentralisation, pour être efficace, doit rendre les pouvoirs publics plus accessibles et plus sensibles aux femmes, et plus responsables envers elles. En est-il ainsi dans les faits ? Les processus de décentralisation ont-ils accru le pouvoir décisionnel des femmes au niveau local ?

fondamentaux. Toutefois, il y a loin du droit à la réalité et l'hétérogénéité de la population féminine dans la région fait que toutes ne bénéficient pas des progrès obtenus en matière d'égalité des sexes.

En El Salvador et au Honduras, la Fondation nationale pour le développement a analysé les contributions apportées par les femmes à la création de mécanismes de gouvernance locale favorables à l'égalité des sexes. Ces dernières années, le creusement des inégalités s'est traduit par une augmentation des taux de pauvreté et de la violence sexiste et une détérioration de la qualité de vie pour les femmes.

Ces deux pays se caractérisent par la fragilité démocratique et institutionnelle de leur système politique et par une mise en œuvre lymphatique des politiques publiques concernant les femmes. La décentralisation entreprise au milieu des années 1990 a présenté certaines difficultés pour les administrations locales.

Une étude de cas menée à Santa Tecla (El Salvador) indique comment les pouvoirs publics locaux peuvent œuvrer avec des organisations de femmes pour instaurer des mécanismes institutionnels orientés de la base vers le sommet, favorables à l'égalité des sexes. En 2002, les autorités municipales ont lancé un processus de planification participative stratégique, comportant des groupes thématiques visant à faciliter les relations entre l'administration locale et les administrés, notamment un Comité de participation citoyenne des femmes.

La municipalité a également recueilli des données de référence sur la situation des femmes dans la localité, qui sont utiles pour la formulation de politiques sur des bases factuelles et d'activités de réduction des inégalités entre les sexes. Ces données ont été prises en considération dans la Politique municipale sur l'égalité des sexes, adoptée en 2003.

Grâce aux efforts de plaidoyer concertés du Comité de participation citoyenne des femmes et des associations féminines locales, l'administration municipale s'est dotée d'une Unité Genre, chargée d'appliquer la politique et de renforcer les capacités des institutions municipales à répondre aux besoins des

femmes. La création de cette unité est le résultat d'une initiative de la société civile qui a été accueillie favorablement par la municipalité.

Selon une réponse donnée à un sondage réalisé dans la localité, la création de l'Unité Genre « a offert de nombreuses opportunités et a valu à Santa Tecla d'être considérée et appréciée comme une ville novatrice ». Ceci reflète une évolution dans l'opinion publique, qui voit en l'égalité des sexes une composante clé de la gouvernance démocratique.

Les projets de l'Unité Genre ont également sensibilisé la communauté aux droits des femmes et aidé les femmes à bénéficier de programmes d'autonomisation. La

## Des recherches aux politiques

En novembre 2008, le CRDI et le gouvernement du Mexique ont été les hôtes à Mexico de la Conférence internationale sur la décentralisation, les pouvoirs locaux et les droits de la femme. Au cours de la conférence, un groupe de travail a élaboré à l'intention des décideurs, des politiciens, des organismes d'aide et des organisations de la société civile une série de recommandations qui s'avèrent d'une grande utilité pour les gouvernements ainsi que pour des organisations telles qu'ONU-Habitat et l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (UN-INSTRAW). Les principales recommandations sont les suivantes :

- Renforcer les capacités pour promouvoir la participation des femmes locales aux processus politiques formels et informels.
- Agir au niveau des normes sociales et culturelles qui freinent la participation des femmes en mettant en œuvre des programmes obligatoires d'éducation à l'intention des entités concernées par la décentralisation.
- Aider les instances locales à formuler des plans et des budgets sexospécifiques et à en suivre l'application.

Les textes complets des recommandations et des rapports de projet sur les programmes du CRDI sur la décentralisation sont disponibles à <http://www.idrc.ca/decentralization>.

municipalité a aussi appliqué des réformes, notamment en imposant un quota de 35 % pour la représentation féminine au sein des organes de direction des associations communautaires. Une des femmes de la localité a noté que la participation à diverses activités publiques et aux formations parrainées par l'Unité Genre aidait les femmes à s'impliquer dans la vie politique et à comprendre leurs droits de citoyennes.

L'instauration d'une égalité effective hommes-femmes constitue toujours un défi en El Salvador et au Honduras, et les femmes éprouvent encore des difficultés à se faire accepter en tant qu'acteurs politiques compétents et légitimes. Les défenseurs des droits des femmes indiquent également que les mécanismes locaux pourraient aller plus loin dans la remise en question des inégalités des rapports de puissance et des facteurs structurels défavorisant les femmes, au lieu de se concentrer sur les revendications pratiques et la création de conditions favorables aux rôles sociaux traditionnels et aux fonctions de reproduction.

Bien que la gouvernance reste fortement centralisée dans les deux pays, FUNDE a constaté que les organisations féminines avaient apporté une assistance critique aux instances locales dans des domaines tels que l'analyse budgétaire et la production de données sur les inégalités. L'expérience de Santa Tecla démontre aussi que la décentralisation de l'État ne vient pas nécessairement du pouvoir exécutif mais peut également provenir de la base. Ces mécanismes et forums ont facilité la participation des femmes à la gestion municipale ont contribué à l'instauration de pratiques plus démocratiques au niveau local.

### Accès des femmes aux services

Les partisans de la décentralisation sectorielle font valoir que les réformes peuvent accroître l'efficacité de la gestion de l'eau, de la santé, de l'éducation, du développement économique local et d'autres services publics ainsi que la responsabilité des administrateurs envers le public. La participation des citoyens à des groupes d'usagers et à des comités de gestion locaux, qui accompagne souvent la décentralisation, a également pour but d'autonomiser la population tout en améliorant la fourniture des services.

Au Paraguay, la décentralisation a été comprise par les pouvoirs publics comme un moyen technique permettant d'améliorer la gestion des ressources et d'accroître la capacité de définir et de résoudre les problèmes de santé au niveau local par une participation communautaire accrue. De 2000 à 2007, des conseils locaux de santé ont été établis dans tout le pays et chargés de gérer la distribution des ressources dans ce secteur.

Des chercheurs du Centro de Documentación y Estudios (CDE) du Paraguay ont mené une étude comparative de dix cas pour évaluer l'impact du processus de décentralisation du système de santé national sur la parité des sexes. Ils ont constaté que



Marche internationale des femmes - Toutes les femmes - tous les droits. Mexico, 2008.

dans les municipalités où les conseils locaux de santé avaient véritablement accru la participation populaire, les prestations de santé s'étaient souvent améliorées. Ils ont noté que les femmes pouvaient avoir recours aux conseils pour définir les priorités locales en matière de santé, bien qu'elles aient éprouvé des difficultés face aux autorités dans leurs revendications visant à obtenir de meilleurs services de santé.

Un facteur indépendant de la volonté des conseils qui influe sur l'accès des femmes aux services de santé est la politique nationale de financement de la santé. Pour les Paraguayens qui dépendaient du système de santé publique, et pour les femmes pauvres et celles des groupes autochtones en particulier, l'accès aux services de santé était limité par un système de recouvrement des coûts à base de redevances payables par les usagers. Au démarrage du projet, en 2006, seuls 20 % des six millions d'habitants du pays avaient une assurance-maladie. Ceci a changé après les élections nationales de 2008, le nouveau gouvernement ayant retenu la décentralisation comme l'une de ses principales stratégies pour assurer l'universalité et l'équité des soins de santé et la participation des citoyens.

Plusieurs membres de l'équipe de recherche ont été nommés à des postes de responsabilité au sein du nouveau gouvernement et l'une des premières mesures qui aient été prises a été l'adoption d'une démarche progressive en vue de la fourniture de services de santé décentralisés gratuits. Il a été établi en 2008 un Fonds d'équité pour l'administration décentralisée qui doit allouer 5 millions de dollars à 100 conseils de santé pour l'exécution de programmes de santé adaptés aux besoins locaux.

### Facteurs de décentralisation

Les projets exécutés en Amérique latine mettent en évidence certains facteurs clés favorables à une décentralisation démocratique :

- La présence d'une société civile active;
- Des formations pour renforcer les capacités des élues locales;
- Des efforts ciblés des pouvoirs publics pour réduire les inégalités systémiques;
- L'inclusion des femmes et des hommes dans les processus de planification et de gouvernance;
- La reconnaissance de la diversité de la part des pouvoirs publics;
- Des interventions accrues des femmes dans les processus de budgétisation et d'audit.

Par ailleurs, les instances gouvernementales locales et nationales doivent investir davantage dans des stratégies visant à réduire la violence sexiste, pour permettre aux femmes d'exercer pleinement leurs droits politiques, économiques et sociaux. La décentralisation a modifié, dans de nombreux pays du monde, le contexte politique et institutionnel de la promotion de l'égalité des droits. En transférant aux instances locales des fonctions et des ressources et en accroissant leur autonomie politique et financière, elle peut offrir aux femmes et aux hommes de nouvelles possibilités de participation aux processus décisionnels qui concernent leurs conditions de vie.

Il ne s'agit pas là d'un simple exercice technique, mais d'un processus politique façonné par la culture, l'histoire et les priorités locales, et rien ne dit que les pouvoirs publics locaux seront intrinsèquement plus efficaces ou plus intéressés par l'égalité des sexes. Il faut donc une volonté politique et des mesures concrètes pour faire de la décentralisation un processus véritablement démocratisant et autonomisant, favorable à l'égalité des hommes et des femmes et à leur participation à la vie publique. <

### Ressources

- Droits de femmes et participation citoyenne au CRDI : [www.idrc.ca/droitsdesfemmes](http://www.idrc.ca/droitsdesfemmes)
- FLACSO : [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

# Question de volonté politique



**Cecilia Kinuthia-Njenga**  
 cecilia.njenga@unhabitat.org  
 Spécialiste des établissements humains,  
 Service de l'environnement urbain et de la  
 planification, ONU-Habitat, Nairobi (Kenya)

Les instances gouvernementales locales, les plus proches de la population, peuvent jouer un rôle vital pour remédier aux inégalités entre les sexes, renforcer les capacités des femmes et les associer aux décisions, à la planification et à la gestion au niveau local. L'importance de ce rôle a été reconnue par l'Union internationale des autorités locales et dans la Déclaration mondiale sur les femmes dans le gouvernement local de 1998. Thème central du Programme d'action de Beijing (1995), l'accroissement de la participation des femmes à la politique a été réaffirmé en 2000 dans le troisième OMD, qui est celui de la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

Plusieurs accords africains traitent de la participation des femmes à la vie politique, notamment le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (2003), et la Déclaration solennelle de l'Union africaine sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (2004).

Malgré ces engagements, la représentation des femmes aux niveaux décisionnels des administrations locales reste limitée. En 2005, le réseau Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) a constaté que, sur un échantillon de 60 pays, seuls 9 % des maires et 21 % des conseillers locaux étaient des femmes.

Outre les préjugés culturels et les inégalités persistantes, les femmes sont handicapées par leur manque d'indépendance financière, d'éducation et de formation et par les fardeaux que leur imposent l'épidémie de VIH/sida, les guerres civiles et les difficultés conjoncturelles que connaissent la plupart des pays africains.

Mais l'obstacle le plus grave est peut-être le manque de volonté politique.

## Lutte contre les inégalités

Dans ses travaux dans la région du lac Victoria, ONU-Habitat s'emploie à faire comprendre aux pouvoirs publics locaux que l'égalité des sexes n'est pas seulement un droit de la personne mais aussi une condition cruciale du processus de développement local et il œuvre en faveur d'une stratégie régionale d'intégration systématique des questions de genre dans la planification du développement local. Une évaluation récente effectuée par le Programme a révélé que le manque de progrès en matière d'égalité des sexes provenait souvent d'un manque de capacités de planification stratégique. Rares sont les services officiels qui recueillent des données désagrégées par sexe, indispensables à la prise en compte des sexospécificités, dans des domaines tels que l'éducation et l'eau et l'assainissement.

Pour remédier aux inégalités entre les sexes, les pouvoirs publics locaux doivent pouvoir :

- Intégrer les sexospécificités dans la législation, les politiques, les programmes et les projets locaux;
- Élaborer des méthodes d'intégration des perspectives sexospécifiques dans les processus de planification locaux;
- Analyser et diffuser des informations désagrégées par sexe, pour tenir compte notamment du travail non rémunéré des femmes;
- Intégrer les sexospécificités dans la conception de mécanismes de gestion durable des ressources, des techniques de production et des projets d'infrastructure;
- Formuler des politiques et des pratiques en faveur de la participation pleine et entière des femmes à la planification et aux prises de décisions (Programme d'Habitat, 1996).

Les organismes de développement devraient continuer d'accroître les capacités des pouvoirs publics locaux, ainsi que d'aider les femmes qui occupent des postes de direction à acquérir les connaissances nécessaires. Il est indispensable ici que la volonté politique de ce faire soit au rendez-vous, celle-ci dépendant dans une grande mesure des hommes qui sont surreprésentés aux postes de direction. La réalisation de l'égalité des sexes n'est pas une tâche à laquelle les femmes peuvent suffire à elles seules : il faut aussi que les hommes au pouvoir œuvrent dans ce sens. Il est donc crucial de sensibiliser ceux-ci à la nécessité d'apporter leur concours à l'entreprise. <

*Capacity.org*, Numéro 40, Août 2010  
*Capacity.org* est publié en anglais, français et espagnol, accompagné d'un webzine ([www.capacity.org](http://www.capacity.org)) et d'une lettre d'information envoyée par courriel. Chaque numéro porte sur un thème particulier touchant au renforcement des capacités dans la coopération internationale. Vous y trouverez des articles, des interviews, une rubrique « Opinion » et des liens commentés vers d'autres ressources web, des publications et un calendrier de manifestations.

**Rédacteur en chef :** Heinz Greijn  
[heinzgreijn@yahoo.co.uk](mailto:heinzgreijn@yahoo.co.uk)  
**Comité de rédaction :** Niloy Banerjee, Volker Hauck, Jan Ubels et Hettie Walters  
**Assistants de rédaction :** Niels Keijzer et Tony Land

**Auteurs ayant contribué au présent numéro :**  
 Sylvia Bergh, Abigail Jacobs-Williams, Evelien Kamma, Cecilia Kinuthia-Njenga, Elsbet Lodenstein, Maitrayee Mukhopadhyay, Sohela Nazneen, Helen O'Connell, Celia M. Reyes, Rebecca Smith, Sakiba Tasneem et Susan Tolmay

Les opinions exprimées dans *Capacity.org* sont celles des rédacteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ECDPM, de l'ICCO, de la SNV ou du PNUD.

**Production :** Contactivity bv, Stationsweg 28, 2312 AV Leiden, Pays-Bas  
**Contrôle rédactionnel :** Valerie Jones, Mark Speer et Tim Woods  
**Traduction :** Beatriz Bugni (espagnol) et Michel Colet (français)  
**Mise en page :** Anita Toebosch  
**Gestion de contenu web :** Wangu Mwangi

**Éditeurs :** Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), Organisation inter-Églises de coopération au développement (ICCO), Programme des Nations Unies pour le développement, SNV (Organisation néerlandaise de développement). *Capacity.org* a été créé par l'ECDPM en 1999.

ISSN 1571-7496

Les lecteurs sont autorisés à reproduire les articles publiés dans *Capacity.org* à condition d'en mentionner clairement la source. *Capacity.org* est une publication gratuite qui s'adresse aux praticiens et aux décideurs de la coopération internationale au développement. Pour vous abonner, consultez [www.capacity.org](http://www.capacity.org). Le numéro 41 paraîtra en décembre 2010.

