



HAL
open science

La participation des femmes à la gouvernance locale et la décentralisation au Sénégal

Awa Guèye

► **To cite this version:**

Awa Guèye. La participation des femmes à la gouvernance locale et la décentralisation au Sénégal. *Alizés : Revue angliciste de La Réunion*, 2011, Actes du colloque international "Genre et gouvernance" (île Maurice, 17-19 novembre 2009), 34, pp.166-179. hal-02341435

HAL Id: hal-02341435

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02341435>

Submitted on 31 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La participation des femmes à la gouvernance locale et la décentralisation au Sénégal

Préambule

Si de nombreuses confusions sont faites sur l'intérêt d'une participation équitable des femmes aux pouvoirs de décision, c'est notamment parce que le problème de la participation politique des femmes est mal posé. En effet, les hommes et la société en général voient la participation des femmes comme un privilège à accorder éventuellement aux femmes par magnanimité ou condescendance. En réalité, la participation des femmes à la gouvernance relève d'une logique : dans un contexte de pauvreté exacerbé par la morosité de l'environnement économique et social international, il est illogique d'écarter la frange majoritaire de la population de l'effort national et local de développement. Du point de vue de la démocratie et de l'équité, il est inconcevable qu'une instance peu représentative de la diversité des catégories sociales prétende gouverner au nom de la communauté. Ce décor campé, il convient d'exhumer les redoutables équations que pose la participation des femmes à la gouvernance et à la décentralisation.

Problématique

A qui profite la participation des femmes à la gouvernance et à la décentralisation ? Quelle est la valeur ajoutée potentielle de la participation des femmes à la gestion des affaires publiques ? A partir du moment où les femmes disposent de la plénitude de leur citoyenneté (droit de vote, droit d'éligibilité) et constituent souvent la majorité de l'électorat, qu'est-ce qui empêche leur accès massif aux instances de gouvernance ? Le problème n'est-il pas en elles-mêmes ? Longtemps confinées dans la sphère privée, les femmes ont-elles toujours numériquement les mêmes capacités que les hommes (généralement plus scolarisés et plus alphabétisés) pour gérer les affaires publiques ? La parité ne conduit-elle pas alors à l'iniquité ? Pour répondre à ces

questions (et à d'autres) dans le contexte sénégalais, il convient de rappeler les piliers de la décentralisation et de la gouvernance.

Définitions

« Le processus de décentralisation consiste en un double mouvement : d'une part, redistribuer les compétences du haut vers le bas afin de régler les problèmes au niveau où ils se posent concrètement ; d'autre part, rapprocher les citoyens de l'exercice des décisions touchant à leur avenir » (Herzog : 1982 310). Le Sénégal s'inscrit dans cette optique puisque, outre la relance du développement local, l'objectif visé est l'approfondissement de la démocratie locale et l'appropriation par les populations de la gestion de leur espace vital. La décentralisation est donc indissociable de la démocratie locale. Les instances qui agissent au nom de la collectivité locale ne seront réellement légitimes que lorsqu'elles refléteront la diversité de la composition du groupe au nom duquel elles disent agir.

La « bonne gouvernance » peut être schématiquement définie comme un processus visant à instaurer et à préserver les deniers et biens publics, à veiller sur les droits des citoyens et à respecter l'aspiration légitime des citoyens à un traitement équitable. La bonne gouvernance se mesure aussi à la capacité des dirigeants à poser des actes transparents et réguliers de nature à satisfaire à la fois la légalité et les besoins légitimes des gouvernés. Associée à la décentralisation, elle prend l'intitulé de « bonne gouvernance locale ».

La situation

Au Sénégal, les femmes représentent 52% de la population globale et 70% de l'électorat. Le taux de présence des femmes dans les conseils ruraux, municipaux et régionaux réunis ne dépasse pas 15%. Au regard de ce qui précède, deux questions synthétiques vont gouverner notre propos : en quoi une décentralisation associée à une bonne gouvernance est-elle profitable à la femme ? Le binôme

« décentralisation / bonne gouvernance » est-il compatible avec la marginalisation de la femme de la sphère locale de décision ?

I - La bonne gouvernance dans la pratique de la décentralisation : avantages et incidences sur la femme

Le cadre juridique relatif à la bonne gouvernance et à la décentralisation est très favorable au statut de la femme (I-1), mais des améliorations doivent y être apportées (I-2).

Le cadre juridique en vigueur

Il faut reconnaître que le dispositif juridique au Sénégal a enregistré des avancées très significatives par, notamment, une réglementation renforçant la décentralisation et favorisant la bonne gouvernance locale. Mais en quoi ce cadre juridique est-il profitable à la femme ? Il peut être scindé en deux parties : la première exclut toute forme de discrimination entre hommes et femmes. Elle apparaît ici comme la première caractéristique de la bonne gouvernance, c'est-à-dire qu'elle assure l'égalité entre les citoyens. La deuxième partie retrace le dispositif de la décentralisation qui confère à la femme les mêmes droits qu'à l'homme.

La bonne gouvernance exclut toute discrimination entre hommes et femmes

Dès son préambule, la loi fondamentale du Sénégal proclame son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981. La Constitution a réaffirmé également son attachement à des principes fondamentaux tels que la transparence dans la conduite et la gestion des affaires

publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance, l'accès de tous les citoyens, sans discrimination, à l'exercice du pouvoir à tous les niveaux, le rejet et l'élimination, sous toutes leurs formes, de l'injustice, des inégalités et des discriminations.

L'article 7 de la Constitution affirme encore, s'il en était besoin, cette égalité en ces termes très clairs et sans équivoque : « tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit ». Plusieurs dispositions de notre constitution rappellent la ferme volonté du peuple sénégalais d'accorder une égalité de traitement aux deux sexes. L'article 07 *in fine* dispose qu'« il n'y a au Sénégal ni sujet, ni privilège de lieu de naissance, de personne ou de famille ». Il en découle qu'il est impossible d'accorder un privilège à un sexe par rapport à un autre. Il faut saluer par ailleurs le cadre institutionnel mis en place pour appuyer ce dispositif juridique de la bonne gouvernance, avec la création d'un ministère chargé de la Bonne Gouvernance, qui est de surcroît confié à une femme depuis le dernier remaniement ministériel.

La décentralisation est un cadre local pour une participation de tout citoyen

La décentralisation, qui a comme finalité la gestion de proximité des affaires publiques locales, est le meilleur cadre pour apprécier la participation du citoyen sans distinction de sexe. Elle est instituée par l'article 102 de la Constitution qui précise que « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues ». Cette disposition constitutionnelle laisse apparaître essentiellement deux idées-forces : d'une part, tout citoyen a le droit de participer à la gestion des affaires locales, d'autre part, il a le droit d'être éligible.

Le droit à la participation active des femmes à la gestion des affaires locales

La décentralisation dégage un cadre de participation dans la prise en charge des attentes et des préoccupations des populations locales. La participation s'entend ici au sens large : tout citoyen peut effectivement contribuer, en tant que citoyen, à la bonne gestion des affaires locales ; en retour, l'institution locale lui propose des prestations. Ainsi la femme, comme l'homme, participe à la gestion des affaires locales et jouit de quelques droits : en tant que femme citoyenne, agissant comme individu ou membre de groupements organisés, elle y participe notamment par le canal de quelques dispositions du code des collectivités locales.

Dans une dynamique partenariale, les collectivités locales associent, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire. La pertinence de cette disposition place les femmes au premier rang des partenaires, considérant la forte organisation des femmes de nos jours en association ou GIE, au niveau des différentes collectivités locales, et ce sans exception.

Toute personne physique ou morale peut faire à l'exécutif local toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale et à l'amélioration du fonctionnement de l'institution.

Au même titre que l'homme, la femme doit s'acquitter de ses obligations, notamment fiscales. Il faut saluer au passage les pratiques courantes dans quelques villages où ce sont les femmes qui se mobilisent pour amener les hommes à honorer le paiement de la taxe rurale. La loi exige une neutralité de la part de l'institution locale dans ses prestations en direction des citoyens. La femme, au même titre que l'homme, jouit alors des droits suivants : le droit d'être informée (accès et consultation des documents au siège du conseil, obligation d'affichage pour le conseil, communication des procès-verbaux de délibérations, budgets, comptes, arrêtés etc.) ; le droit d'assister aux

réunions du conseil (notamment les réunions de planification des priorités locales et communautaires de développement) ; le droit d'utiliser et d'exploiter les terres du domaine national sans le parrainage d'un homme.

Le droit d'être éligible

D'emblée, il est intéressant de relever que le code des collectivités locales, dans ses dispositions pertinentes, ne fait pas la différenciation entre femme élue et homme élu. Il se contente d'employer les terminologies suivantes : élu local, exécutif local. Toutefois, si on se réfère à certains articles du code, notamment les articles 28 (conseil régional), 98 (conseil municipal), 202 (conseil rural) et suivants, les termes de « conseillers » et de « conseillères » sont employés. Une femme peut donc être valablement élue, si elle s'acquitte de certaines formalités préalables, identiques par ailleurs à celles requises pour les hommes.

Le code électoral, en son article L.55, renchérit en précisant que tout Sénégalais peut faire acte de candidature et être élu. Ce code va même plus loin dans ses articles L.244 (communauté rurale), L.225 (commune), L.201 (région), en disposant que les listes de candidatures sont présentées pour le scrutin proportionnel et pour le scrutin majoritaire, en tenant compte de la *dimension « genre » dans les investitures*. Nous osons alors espérer que les prochaines échéances électorales locales vont renforcer la représentation des femmes au niveau de ces instances locales de décision.

Les améliorations à apporter pour une meilleure prise en charge de la femme

Même si des avancées ont été enregistrées sur le terrain juridique, il faut reconnaître que la femme est encore marginalisée dans certains aspects de la décentralisation, alors que la bonne gouvernance est antinomique à toute forme de marginalisation.

Un dispositif juridique, pour ne pas rester une lettre morte, doit être appuyé par une volonté politique. Malheureusement, ce manque de volonté est très souvent patent dans le processus de décentralisation. La plupart des élus se contentent de gérer les affaires classiques, mais ne s'engagent pas résolument dans le traitement de problèmes sociaux comme la santé, l'éducation, l'environnement ou l'appui aux activités de développement de la femme. Les rares initiatives prises dans ces domaines sont généralement ponctuelles et peu viables, car elles ne sont pour la plupart ni suivies, ni évaluées. Les couches défavorisées sont rarement prises en compte de façon durable et planifiée, si ce n'est par l'action de partenaires extérieurs.

Il y a donc un déficit de mobilisation responsable pour soutenir les efforts de développement fournis par les femmes. Ces efforts sont en effet rarement appuyés par les collectivités locales. Même si la nomenclature budgétaire le permet, les élus n'accordent pas d'appui financier conséquent aux activités de développement économique et social des femmes.

L'élu local manque d'esprit d'initiative envers la cause des femmes. La plupart des initiatives de développement qui méritent d'être citées au niveau des collectivités locales ont été conçues et réalisées avec l'appui des Organisations Non Gouvernementales (ONG) ou des bailleurs de fonds. Les femmes, en tant que ressources locales, ne sont pas suffisamment valorisées, alors qu'elles jouissent de potentialités de création d'activités susceptibles de produire des ressources fiscales au profit de la collectivité locale.

Dans certaines « collectivités locales religieuses ou fortement traditionalistes », le religieux ou le traditionnel bloque le processus de développement local participatif et responsable. Les terres sont accaparées par les « propriétaires terriens », ce qui, généralement, exclut les femmes de l'accès à la terre.

II - La faible représentation féminine dans les sphères locales de décision : une entorse à la bonne gouvernance locale

L'état des lieux est accablant : les femmes sont largement sous-représentées au niveau des assemblées locales (II-1) ce qui appelle des actions pour infléchir cette tendance lourde (II-2).

L'état des lieux encore peu reluisant quant à la représentation des femmes au niveau des instances locales de décision

Il y a dans le monde des inégalités de richesse, des inégalités de développement, des inégalités culturelles. Toutes ces inégalités sont douloureuses, mais il y a dans le monde entier une autre sorte d'injustice plus scandaleuse encore, parce qu'elle conduit à des différences de statut, de droits, de conditions d'existence même entre les individus. Il s'agit de l'inégalité de statuts, de droits et de conditions de vie entre hommes et femmes. Cette iniquité demeure malheureusement plus criante au sein du pouvoir politique. Car le véritable pouvoir est politique : c'est le pouvoir de légiférer, de décider, de délibérer et d'exécuter. Il est alors inconcevable de laisser aux hommes seuls la prérogative de mener à leur guise et selon leur humeur le destin des femmes.

Le pourcentage de femmes présentes dans les collectivités locales est dramatiquement faible pour les trois niveaux de collectivités locales que sont la région, la commune et la communauté rurale. De 1996, date d'approfondissement de la décentralisation, à 2001, un rapide tour d'horizon peut être effectué pour mesurer la faible présence des femmes dans les collectivités locales.

Sur les 320 communautés rurales que comptait l'ensemble du territoire national, 2 seulement, à savoir la communauté rurale de Ngathie Naoudé dans le département de Gossas et la communauté rurale de Diass dans le département de Mbour, étaient dirigées par des femmes. Sur les 10 régions que comptait le pays, 2 seulement (Kao-lack et Thiès) avaient à leur tête une femme comme présidente de

conseil régional. Sur les soixante communes, très peu de femmes sont investies des fonctions de maire.

En 2002, la situation n'est guère plus reluisante. Une récente étude du NDI en 2002 a révélé « que lors des législatures locales précédentes, seules 1 581 femmes sont élues au niveau local, soit 11% du total des élus au nombre de 14 352. A titre d'exemple, le nombre des conseillères rurales s'élevait à 617, soit 7 % du total des conseillers ruraux. Il y a donc eu un net recul depuis 1996, où elles étaient 694, soit 8 % du total des conseillers ruraux. S'agissant des conseillères municipales, elles sont au nombre de 901, soit 19 % de l'ensemble des conseillers municipaux. Concernant enfin les conseillères régionales, sur 522 conseillers régionaux pour l'ensemble du Sénégal, seules 55 sont des femmes, soit 11 % du total.

En 2009, après les élections locales du 22 mars, la représentation des femmes au niveau des conseils locaux reste encore faible, même si des percées sont notées au niveau de quelques départements (voir Etude GTZ Proddel sur la « situation de référence des conseils ruraux, municipaux et régionaux », août 2009, Sénégal).

Signalons que, pour l'instant, seules les formations politiques ou les coalitions de partis sont autorisées à se présenter aux élections locales. Les candidatures indépendantes ne sont pas acceptées à ce jour, malgré le *lobbying* et le plaidoyer conséquents des organisations de la société civile dans ce sens.

Le long et difficile chemin à parcourir pour renverser la tendance

Depuis Chicago, au début du siècle, Beijing, il y a seulement dix ans, jusqu'à Maputo tout récemment, en 2003, que de chemin parcouru pour relever le statut de la femme ! Toutefois, même si le monde a beaucoup changé depuis les débuts du militantisme pour les droits des femmes, il n'a pas encore aplani toutes les inégalités entre hommes et femmes. Il faut avouer que la bataille autour du pouvoir reste un problème de société mondial. Dans le monde d'aujourd'hui, une poignée de onze femmes (premières ministres ou présidentes)

sont élues à la tête de leurs pays respectifs, sur les 191 pays membres de l'ONU. Comme dans l'ensemble du monde politique, les statistiques sont accablantes au niveau des assemblées locales où les femmes demeurent sous-représentées.

Cette tendance générale peut être renversée par plusieurs facteurs : d'abord, par l'évolution des mentalités, car c'est par des dispositifs culturels que nos sociétés sont parvenues à construire et à diffuser l'idée d'une incompatibilité de nature entre les femmes et toutes les formes légitimes du pouvoir, les excluant du champ politique.

Les partis politiques, de leur côté, doivent investir davantage de femmes, en ce sens que les formations politiques sont seules habilitées à proposer des candidatures aux élections locales. Mais les actions de redressement les plus importantes doivent être portées par les femmes elles-mêmes. Le constat est amer, mais nous vivons dans une société jusqu'ici gouvernée par les hommes. Les femmes doivent être les premières actrices à corriger cette injustice. Une femme dépositaire d'un mandat électif ou d'un quelconque poste de responsabilité doit être irréprochable et mériter la confiance de ses administrés. Elle doit notamment faire preuve d'abnégation, parce qu'étant porteuse de l'espoir de tout une localité, assister à toutes les réunions du conseil local, éviter de faire de la figuration ou d'être transformée en caisse de résonance. Elle doit assurer une participation de qualité à l'intérieur de l'institution locale, avoir des ambitions et être au service de sa localité, donner de son temps et être accessible, avoir les capacités de booster le développement local et présenter un profil apte à relever les défis, au moment où il est constaté une amélioration du niveau des élus.

Avec les dernières élections de 2002, les maires ou les présidents de conseils ruraux analphabètes et incapables de lire et encore moins d'élaborer un chapitre du budget de leur collectivité locale, ont fait place à des élus mieux formés et techniquement plus aptes à la gestion locale. Les femmes aujourd'hui doivent donc s'impliquer dans la bonne marche des commissions techniques du conseil. A l'intérieur des commissions, dans chaque domaine de compétence transférée, elles doivent faire preuve d'imagination dans le but d'éclairer la déci-

sion du conseil régional, municipal ou rural, se mettre en valeur durant leur mandat, afin de continuer à gagner la confiance de leurs électeurs. Une fois élue, la femme doit mettre en avant l'intérêt de la collectivité et oublier les considérations partisans ou sexistes. En effet, elle gère une multitude d'acteurs du développement, ce qui devrait en principe faciliter les interrelations. Elle doit encore éviter certaines pratiques qui risqueraient de nuire à son image de marque, inciter ses collègues femmes (jeunes et adultes) à s'intéresser davantage à la gestion de leur collectivité et dépasser les questions existentielles et matérielles des femmes, et enfin s'acquitter de ses taxes et impôts locaux.

L'élue locale doit donc s'illustrer dans les instances locales par ses idées et son action positive. Elle doit être porteuse d'un projet de développement pour sa communauté, être capable de porter le processus de développement local et d'avoir toujours en bandoulière les principes de base de la bonne gouvernance, à savoir : participation et information des citoyens, transparence dans la gestion des affaires publiques et contrôle par les populations de l'action publique. Ces comportements et attitudes ne sont pas hors de portée : il suffit que les femmes le veuillent et qu'elles se comportent en « élues locales d'un type nouveau », dans une collectivité où les citoyens sont de plus en plus exigeants envers les décideurs locaux.

Conclusion

Nous avons essayé de dégager des pistes de réflexion dans ce sujet d'actualité qui interpelle tout acteur de développement. En effet, ce sujet, « femme, décentralisation et bonne gouvernance », nous a permis de faire un tour d'horizon du statut de la femme dans la décentralisation articulée à la bonne gouvernance. La décentralisation n'exclut aucune couche de la population dans le management des collectivités locales, et la bonne gouvernance bannit toute marginalisation. Voilà donc deux instruments qui militent en faveur de la revalorisation du statut de la femme dans l'action publique locale.

La scène politique est marquée par une vigoureuse remise en cause du monopole masculin sur la vie publique. Mais l'avenir est prometteur : en effet, sociologues, politologues et juristes s'attèlent à remettre en cause cette discrimination, et les racines culturelles de l'exclusion des femmes du pouvoir commencent à s'effriter. Nous ne sommes plus dans l'univers qui ne réservait à la femme que l'espace de la cuisine, de la maternité et des marchés. Même si le taux de pénétration est encore faible, la femme accède progressivement à la sphère publique des prises de décisions. Au sein des collectivités locales, l'essentiel de l'énergie des femmes était mobilisée autour des activités récréatives lors des journées de la femme et d'animation des meetings politiques. Une relative prise de conscience oriente désormais les femmes vers des activités de développement, et les journées de la femme sont maintenant moins « folkloriques » : elles se sont transformées en espace de réflexion sur le statut de la femme et les progrès en perspective.

Il est vrai que la bataille pour l'égalité entre hommes et femmes dans la gestion des affaires publiques n'est pas encore gagnée ; mais peu importe le chemin qu'il reste à parcourir, l'essentiel pour les militantes de la justice sociale que nous sommes est d'aller de l'avant. Vous constatez que je ne veux pas parler de féminisme, mais plutôt de militantisme de la justice sociale, car la discrimination sexuelle est une véritable injustice sociale révélant les droits non-acquis ou bafoués de la femme. Le 3 mars 2009, à l'occasion d'un déjeuner de réflexion sous l'égide du Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), sur le thème « Les femmes dans l'exercice de leurs responsabilités politiques », Fatima Tamoué Toure, ambassadrice de la République de Côte d'Ivoire au Sénégal, avait soutenu que « le pouvoir pour la femme, ça s'arrache. Personne ne le lui donnera sur un plateau d'argent ». Cette belle citation nous servira à toutes de bréviaire dans ce noble combat.

Recommandations

- 1) Mise en place de l'Observatoire de la parité.
- 2) Elaboration et application de la Charte de la bonne gouvernance locale.
- 3) Vote et promulgation de la Loi sur la parité avant les prochaines élections locales.
- 4) Une campagne permanente de sensibilisation en direction des femmes (notamment dans les procédures de recours en cas de violation de leurs droits, car il faut reconnaître que la plupart du temps, c'est par ignorance que la femme ne jouit pas de ses droits acquis).

Awa Guèye¹

*Extraits de la revue 2008 du Document Stratégique de
Réduction de la Pauvreté II-Sénégal*

2.1.6.2. Promotion de l'équité et de l'égalité de genre

En matière de promotion de l'Equité et de l'Egalité de Genre, des progrès significatifs sont réalisés par un renforcement de la présence des femmes dans les instances de décision, malgré une représentation en-deçà de leur poids démographique (52%). En effet, notons, en 2008, l'adoption de la loi sur le traitement fiscal et la création par décret de la Direction de l'Equité et de l'Egalité de Genre et de l'Observatoire National des Droits de la Femme. Par ailleurs, pour une bonne appropriation de la Stratégie Nationale pour l'Egalité et l'Equité de Genre (SNEEG), des séminaires ont été organisés à l'attention des différents acteurs.

¹ Juriste - Spécialisée en droit des collectivités locales et en genre, Chef d'Equipe GTZ Proddel

Au niveau économique, des mécanismes d'appui technique et financier ont été mis en place, notamment le Fonds National de Promotion de l'Entreprenariat Féminin (FNPEF), le ProjetCrédit Femmes (PCF) et le Projet d'Appui à l'Entreprenariat Féminin. Ainsi, de 2007 à 2008, le nombre de bénéficiaires de financement est passé de 18 944 à 4967, avec un volume de financements passant de 1,05 milliards de FCFA à 0,63 milliards de FCFA (soit une régression de 67%). Cette baisse est due à la diminution, voire l'absence d'attribution des ressources prévues en 2008 pour les différents fonds. Les contraintes rencontrées dans ce sous-secteur spécifique portent pour l'essentiel sur, d'une part, l'absence d'un système d'information sur les femmes, notamment dans des domaines comme l'économie, et d'autre part sur le fait que la SNEEG ne soit pas encore opérationnelle à cause du retard constaté dans la mise à disposition des fonds alloués par les différents bailleurs.
