



HAL
open science

Gouvernance, genre, décentralisation, concepts liés dans la recherche de l'égalité de genre : introduction à l'axe "Décentralisation"

Jeanine Ramarokoto Raelimiadana, Elisabeth Hofmann

► To cite this version:

Jeanine Ramarokoto Raelimiadana, Elisabeth Hofmann. Gouvernance, genre, décentralisation, concepts liés dans la recherche de l'égalité de genre : introduction à l'axe "Décentralisation". *Alizés : Revue angliciste de La Réunion*, 2011, Actes du colloque international "Genre et gouvernance" (île Maurice, 17-19 novembre 2009), 34, pp.142-165. hal-02341443

HAL Id: hal-02341443

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02341443>

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.

Gouvernance, genre, décentralisation, concepts liés dans la recherche de l'égalité de genre : introduction à l'axe « Décentralisation »

Pour approfondir les thèmes « genre » et « gouvernance », l'un des axes de réflexion retenus par le colloque porte sur la décentralisation administrative. D'emblée, la déclaration d'Alyson Brody selon laquelle « la décentralisation des fonctions de gouvernance est un moyen d'atteindre le double objectif de croissance économique et de démocratie » (Brody) peut servir d'entrée en matière. En effet, trois concepts clés étroitement liés figurent dans cette déclaration relative à la croissance économique : démocratie, bonne gouvernance et décentralisation. Ces trois concepts reposent sur la nécessité d'éliminer les inégalités liées à diverses conditions¹ et de promouvoir l'égalité en matière de participation, sans discrimination d'accès et de contrôle dans toutes les sphères². Ils rejoignent ainsi conceptuellement l'approche « genre » qui analyse les inégalités des rapports sociaux de sexes en vue de parvenir à l'égalité.

Gouvernance, Genre, Décentralisation, ces concepts liés les uns aux autres dans la recherche de « l'égalité », constituent le point de mire autour duquel seront axées les discussions du colloque.

La décentralisation qui se traduit par un changement dans le mode de gouvernance a connu une évolution dans son application. Les travaux du colloque, focalisés avant tout, mais pas exclusivement sur

¹ Classe socio-économique, milieu rural / urbain, race, sexe, genre.

² Commission Européenne, « Appui à la Décentralisation et à la Gouvernance Locale dans les Pays Tiers » (2007) : *la démocratie* cherche à donner aux citoyen(ne)s, sans discrimination, ou à leurs représentant(e)s des chances d'accès au pouvoir de changer les lois (droit de vote, droit à la parole) et les structures du gouvernement et de participer au contrôle de la mise en œuvre de ces lois et structures « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple » ; le terme *décentralisation* désigne une façon d'améliorer la gouvernance en rapprochant la prise de décision des personnes concernées, leur donnant ainsi une chance d'accès au processus de décisions ; *la gouvernance* a trait à la capacité de l'Etat à servir de manière égale ses citoyen(ne)s en respectant des règles de participation équitable.

les expériences des pays de l'Océan indien, cherchent à examiner en quoi ce changement contribue à modeler l'espace politique et social et jusqu'à quel point il interfère dans les rapports de pouvoir entre les sexes. Autrement dit, dans le cadre du changement de mode de gouvernance qui accompagne le processus de décentralisation, se pose la question de savoir quelles sont les transformations et évolutions induites en termes de rapports femmes-hommes au niveau local. Par ailleurs, ces interrogations visent les nouvelles opportunités de participation que la décentralisation est censée avoir créées, ayant rapproché le pouvoir du « peuple » et plus particulièrement la manière dont les femmes ont pu ou non saisir ces nouvelles opportunités. La présente introduction se propose de donner un aperçu général du concept de décentralisation et de présenter le contexte relatif à cet axe à titre de cadrage des travaux du colloque, de partager des clés communes de lecture et d'analyse des communications qui suivent, et d'expliquer la problématique ainsi que les objectifs et résultats attendus du colloque afin de faciliter et orienter les échanges.

La décentralisation, élément pertinent de l'analyse du genre et de la gouvernance

La décentralisation, concept complexe à multiples facettes

La décentralisation est un mode d'organisation du pouvoir qui fait référence au transfert de pouvoir d'un gouvernement central vers une autorité locale. Mais il n'existe aucune définition universellement reconnue du terme « décentralisation ». Pour la Banque Mondiale, « la décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques, depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires et locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé ».

Pour le PNUD, « la décentralisation fait référence à une restructuration des autorités en vue de créer un système de coresponsabilité entre les entités dotées d'un pouvoir de gouvernance aux niveaux central, régional et local, conformément au principe de subsidiari-

té ». Pour la Coopération française, « la décentralisation vise à donner aux collectivités locales des moyens et des compétences propres, distincts de ceux de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire ».

La décentralisation est ainsi un concept complexe à multiples facettes qui concerne différents types et formes de transferts présentant des caractéristiques, des implications politiques et des conditions de succès différentes : (i) le transfert peut aller à des organismes gouvernementaux quasi-autonomes, ou à des entités dotées d'un pouvoir respectant le principe de subsidiarité (privées, associatives) ou pour assurer un équilibre des pouvoirs dans le cadre de restructuration des autorités ; (ii) le niveau local de transfert des fonctions peut aller au plus bas niveau institutionnel ou social capable de les assumer (niveau intermédiaire ou à un niveau plus bas) ; (iii) il peut concerner le transfert de responsabilités, la création de coresponsabilités, ou de transfert de compétences et moyens.

Suite à une compilation de documents et informations, Melissa MacLean donne une définition assez générale de la décentralisation comme étant « un mouvement de réforme politique et administrative permettant de céder, en nombre variable et selon différents dosages, des fonctions, des responsabilités, des ressources et des pouvoirs politiques et budgétaires aux échelons inférieurs de l'État, c'est-à-dire aux régions, aux districts, aux municipalités ou aux organes émanant en décentralisation de l'autorité centrale » (MacLean : 2003).

La décentralisation censée modifier le paysage politique devrait offrir une opportunité pour une participation accrue des femmes au niveau local

La décentralisation, qui est mise en œuvre pour rapprocher l'État des citoyens et citoyennes, est conçue pour promouvoir la démocratie et l'autonomie locale. Le processus de décentralisation devrait faciliter la participation des hommes et des femmes, non seulement aux initiatives ayant des répercussions directes sur leur vie en société, mais

aussi à l'exécution des décisions prises pour satisfaire leurs propres besoins au sein de leurs localités. Il devrait ainsi offrir une opportunité pour impliquer la population, hommes et femmes, dans les affaires publiques et promouvoir des pouvoirs égaux pour tous.

L'égalité entre les femmes et les hommes, enjeu majeur pour l'avenir

L'égalité entre les femmes et les hommes est un droit fondamental, une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs de développement et de croissance. D'après le rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté en Afrique subsaharienne, l'égalité des droits des femmes et des hommes en matière d'accès aux ressources et de contrôle sur ces dernières a des retombées positives sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté (Banque Mondiale : 1999). Par ailleurs, il a été révélé que la non prise en compte des différences de genre et la sous-représentation des femmes dans la gouvernance locale, notamment dans les instances de pouvoir, constitue un frein au changement social (Heinen : 2004)³. L'égalité des sexes en politique représente ainsi un enjeu majeur pour l'avenir : elle figure désormais parmi les objectifs poursuivis au titre de la promotion de la gouvernance locale dans le processus actuel de la « nouvelle vague de décentralisation » (Commission Européenne : 2007).

Des progrès ont été réalisés au cours des dernières décennies, mais des inégalités femmes-hommes subsistent

Des acquis sont constatés, notamment en matière de législation relative à l'égalité de traitement, à l'intégration de la dimension de genre et à l'adoption de mesures spécifiques en faveur de l'émancipation des femmes⁴. Une tendance à l'augmentation des effectifs fémi-

³ Etude menée dans sept pays Belgique, France, Grèce, Finlande, Italie, Portugal, Suède qui se caractérise par des situations et des orientations très variées quant à la participation des femmes à une citoyenneté active.

⁴ Peuvent être citées en particulier, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à

nins aux postes de décisions est observée dans certains pays, notamment ceux ayant instauré le système de parité. Mais des inégalités subsistent. Des études ont révélé les blocages qu'entraîne la domination masculine dans les organes de décisions⁵ ; d'autres insistent sur les possibilités de changement qu'offre une participation accrue des femmes à la gouvernance, tant sur le plan politique, que social ou économique. Mais ces mêmes études attirent l'attention sur le fait que la présence de femmes, relativement élevée, dans les différentes instances de décisions ne constitue pas une garantie de l'accès équitable des hommes et des femmes aux services, ni leur participation dans des conditions d'égalité aux actions de développement. Entre autres, « La parole aux femmes », dans *Droit des Femmes et Participations Citoyennes* (DFPC) rapporte que « les quotas ont ouvert des places aux femmes [...] cependant, leur participation semble se limiter à leur nombre, puisque les femmes comme les hommes [...] tendaient à limiter la participation des femmes à un droit de présence physique plutôt que d'influer sur le processus décisionnel » (La parole aux femmes : 2008).

Plusieurs observations et échanges sur la décentralisation et les effets sur les relations de genre ont été effectués...

Etudes et recherches menées dans différents pays ! Afrique, Europe, Asie ! ont abouti au constat que pour des raisons socio-historiques, le rôle des femmes dans la sphère publique a été minimisé⁶. Dans la majorité des cas, les femmes sont encore loin d'être

l'égard des femmes (CEDEF), le Programme d'action de Pékin, le Pacte international relatif aux droits civils politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des objectifs du Millénaire pour le développement et divers autres instruments régionaux pertinents renforçant l'égalité et l'équité entre les sexes.

⁵ Constatés notamment dans l'expérience des pays nordiques.

⁶ Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI) : Atelier international FLASCO-CRDI sur le thème « Décentralisation et droits de la femme », tenu à Buenos Aires du 27 au 31 Août 2006 ; Conférence internationale sur la « Décentralisation, les pouvoirs locaux, et les droits des femmes », tenue à Mexico

aussi nombreuses que les hommes, que ce soit dans les assemblées démocratiquement élues ou dans la direction des administrations (MacLean : 2003). Selon des recherches appuyées par le CRDI, « percer les rangs des décideurs pour assurer la prise en considération des besoins et des opinions des femmes peut être aussi difficile, voire plus, à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale » (La parole aux femmes). Des réflexions ont été menées⁷ et des initiatives mises en œuvre⁸, même si elles n'ont pas fait partie des priorités nationales, pour trouver des mesures adéquates afin de lutter contre ce qui fait le plus souvent des femmes des citoyennes de seconde zone.

... mais les expériences des pays de l'Océan indien n'ont pas encore fait l'objet d'études particulières

Si le sujet traitant des questions d'égalité de genre dans le processus de décentralisation a été abordé sous différents angles dans plusieurs pays, qu'en est-il des pays de l'Océan indien ? Le colloque offre une opportunité pour ces derniers de s'intégrer dans ce processus de recherche et de réflexion pour essayer de trouver des facteurs communs en faveur de l'égalité femmes-hommes dans le processus de décentralisation et dans le cadre de la gouvernance locale. De plus, ces pays présentant des différences et des complémentarités des points de vue linguistique, culturel, historique, socio-économique, et de leurs tailles, une analyse comparative ne pourrait qu'enrichir les

en novembre 2008 ; rapports techniques finaux de 13 projets menés en Afrique Subsaharienne, en Asie du Sud, et en Amérique Latine sur « La décentralisation et les droits des femmes » , juin 2009.

⁷ Entre autres : (i) la Conférence Internationale sur « la décentralisation, le pouvoir local et les droits des femmes : participation, représentation et accès aux services publics », Mexico 18-21 Novembre 2008, PNUD ; (ii) Sonia Le Bay et Christine Loquai, *Evaluation du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, ECDPM, août 2008.

⁸ Genre et décentralisation, série de dossiers de « Panos Infos » site de l'Institut Panos d'Afrique de l'Ouest (IPAO) sur le thème « Décentralisation et Bonne Gouvernance ».

résultats obtenus et faciliter la mise en œuvre des recommandations déjà formulées dans d'autres pays.

En effet, des études ont montré que plusieurs angles devraient faire l'objet d'investigation pour analyser les effets de la décentralisation sur les inégalités femmes-hommes. Les mesures à prendre pour construire des rapports sociaux plus égalitaires entre les deux sexes sont différentes selon les angles retenus. Il s'agit, entre autres, d'examiner ce qu'on décentralise (le quoi), comment et de quelle manière on décentralise (le comment). Le colloque, qui est un espace d'échanges multi-acteurs, est une occasion de tirer les leçons des expériences, d'identifier les pistes de recherche à approfondir pour les universitaires, de formuler des recommandations d'actions à mener par les praticiens et ONGs, et de suggérer des pratiques politiques et des comportements efficaces aux décideurs dans l'objectif de faciliter et d'accompagner les processus de changement devant mener à plus d'égalité dans les rapports sociaux femmes-hommes.

La décentralisation, transfert de pouvoir ayant des effets sur les rapports sociaux de sexes ?

La décentralisation consiste à transférer du pouvoir. Mais qu'en est-il en termes de « genre » ? Quelle place aura la structure responsable de la coordination et de la promotion du genre dans une structure décentralisée ? Y aura-t-il un budget transféré au niveau local pour promouvoir l'égalité femme-homme ? Les lois et règlements en faveur des femmes⁹ sont-ils transférés, diffusés, appliqués, et font-ils l'objet d'un suivi au niveau local ? S'agit-il de transférer une culture organisationnelle sensible au genre d'une autorité centrale à une autorité décentralisée ? Autant de questions dont les éléments de réponses permettront d'affirmer ou confirmer l'assertion selon laquelle « l'espoir d'une meilleure gouvernance est un des arguments-clé en faveur de la décentralisation, la proximité est censée être le gage de plus de transparence et de participation ».

⁹ Droit sur l'héritage, droit foncier, droits matrimoniaux...

La décentralisation, espoir d'une meilleure gouvernance ?

La « décentralisation », concept qui évolue vers la prise en considération de l'égalité de genre

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau. Dans le cadre de leur mission fondamentale de service public auprès des populations, plusieurs Etats (pays) ont adopté la décentralisation comme stratégie d'une meilleure gouvernance. Son application a connu une évolution dans le temps. Le terme a été utilisé dès le début des années 50 dans le cadre de nombreux programmes de réformes institutionnelles¹⁰. Dans les pays en développement, c'est surtout après l'échec de la politique d'ajustement structurel de l'économie et du social que des mesures décentralisatrices ont été prises dans les premières années de la décennie 1980. Pour les pays anciennement colonisés par la France, un certain parallélisme avec l'évolution en France! avec un décalage de quelques années! était sans doute aussi parmi les facteurs décisifs, d'autant plus que la coopération française soutient les réformes de décentralisation, de même que les collectivités territoriales françaises dans la cadre de la coopération décentralisée.

La décentralisation a progressivement fait son chemin, et depuis les années 90, on parle de « nouvelle vague de décentralisation ». Dans cette perspective, la décentralisation se fonde sur la démocratie locale, la gouvernance locale, le développement économique local, et la modernisation de l'Etat et la réforme globale du secteur public (Commission Européenne : 2007). Dans cet esprit, il ne s'agit pas seulement de mettre en place des autorités locales efficaces et de promouvoir la gouvernance locale, il s'agit aussi d'instaurer l'égalité

¹⁰ Appelées souvent « vagues antérieures de la décentralisation », il s'agit des tentatives observées dans les régimes autocratiques d'accroître leur emprise dans les zones rurales et d'en faire un outil de pression. Dans les pays d'Afrique lors de la période postcoloniale, on a pu observer une « décentralisation » sous forme d'institution d'autorités locales sans légitimité démocratique ni réels pouvoirs de prise de décision et d'autonomie locale.

entre les hommes et les femmes dans la représentation politique, d'améliorer l'accès des femmes aux services, de renforcer la participation des femmes et de parvenir à une affectation des ressources locales plus équilibrée entre les hommes et les femmes¹¹.

Notre question est de savoir en quoi et comment le transfert de pouvoirs, pris au sens large, peut engendrer la participation des hommes et des femmes sur un pied d'égalité quant à l'accès et au contrôle des ressources et des bénéfices du développement au niveau local ?

Qu'est-ce qu'on décentralise et comment décentralise-t-on ? Des avantages à connaître et des points de vigilance à observer par rapport à l'égalité femmes-hommes

La décentralisation peut concerner la décentralisation « politique »(i), la décentralisation « administrative »(ii), et la décentralisation « budgétaire »(iii). Les « points d'entrée genre » et les mesures correspondantes en faveur de l'égalité femmes-hommes sont différents selon les formes de décentralisation. Mais, dans la pratique, ces formes sont très fréquemment effectuées simultanément.

La « décentralisation politique » ou « décentralisation démocratique »

En termes de mode de gouvernance, la décentralisation politique correspond à un transfert de pouvoirs et de compétences décisionnelles à des autorités locales ou subdivisions administratives. D'après la définition donnée par J.C.Ribot (2002), « la décentralisation politique ou démocratique apparaît quand des pouvoirs et des ressources sont transférés à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales ». On parle aussi de dévolution lorsque le transfert de certaines compétences décisionnelles, de financement et

¹¹ *Gender Help Desk* de l'Union Européenne, « Note d'information sur l'intégration des questions de genre dans la décentralisation publique et le développement local », Commission Européenne 2003.

de gestion est fait à des collectivités publiques locales autonomes et totalement indépendantes de l'autorité centrale.

Les principaux objectifs de la « décentralisation démocratique » sont politiques : ils visent à refaçonner le paysage politique en redistribuant le pouvoir et, ce faisant, à intensifier la démocratisation et la participation locale. Ainsi, la décentralisation est-elle un processus de transformation institutionnelle à long terme ; elle tend à accroître la participation populaire dans la prise locale de décisions, est une forme institutionnalisée de l'approche participative et cherche à améliorer la performance d'ensemble des pouvoirs publics (missions et services essentiels) en rapprochant ceux-ci de leurs administrés.

Plusieurs avantages liés à cette forme de décentralisation par rapport à l'égalité des sexes ont été reconnus, mais des questions se posent car elle institutionnalise la participation, et de ce fait, elle favorise *a priori* l'insertion des acteurs locaux, hommes et femmes, dans les espaces décisionnels dans leurs localités et au niveau national¹². Elle crée des opportunités pour accorder une meilleure place et des possibilités d'expression accrues aux femmes, en vue de changement vers une plus grande égalité des rapports sociaux femmes-hommes. Mais dans la pratique, les femmes ont-elles les mêmes chances que les hommes de participer aux élections (ex : disponibilité de carte d'identité nationale) ? Les partis politiques proposent-ils autant de femmes que d'hommes parmi leurs candidat(e)s¹³ ? Y a-t-il des mesures permettant aux femmes d'accéder aux postes décisionnels notamment lorsque la culture traditionnelle n'est pas favorable aux femmes (quotas) ? Accorde-t-on les mêmes responsabilités, les mêmes pouvoirs de décision aux femmes¹⁴ ? Dans quels portefeuilles

¹² Participation à l'élection et droit de vote, possibilité de se porter candidat(e) aux élections, chances d'être élu(e) aux instances de décisions au niveau des collectivités locales (maire, conseiller(e) communal(e)).

¹³ Exemple : démocratie interne inclusive ; instauration de quotas ou de mécanismes sexospécifiques favorisant la nomination de femmes ; quorum exigeant un nombre minimum de femmes présentes pendant les séances décisionnelles ; loi sur les partis et code électoral sensibles au genre.

¹⁴ Exemple : définir une composition sexuée précise aux postes de responsabilité au sein des structures locales.

s'impliquent-elles (nature du secteur, importance stratégique, poids budgétaire, etc.) ? De quel poids ces initiatives pèsent-elles au niveau des instances décentralisées ?

Pour parvenir à une meilleure gouvernance ! soit un changement favorable à l'égalité femmes-hommes! la décentralisation politique devrait faire l'objet d'accompagnement et de veille dans le cas où un effectif non négligeable de citoyens et citoyennes au niveau local a une éducation civique insuffisante ; il n'est pas toujours évident qu'ils ou elles connaissent bien leurs droits et leurs obligations ; ils ou elles risquent d'avoir des difficultés d'accès aux lois et règlements et leurs apports et contributions au développement local ne peuvent dès lors être significatifs. Face à la capacité souvent limitée de certaines collectivités locales et à l'insuffisance de compétences techniques (liée aussi au fait qu'il n'existe généralement pas une fonction publique territoriale), par exemple, il y a risque que les élu(e)s locaux et les maires ne soient pas au fait de la gestion administrative et financière de la collectivité ; leurs connaissances généralement insuffisantes des textes peuvent constituer un obstacle pour assurer leurs missions de manière efficace et efficiente.

Cette forme de participation, dont les élections, notamment au niveau décentralisé, est souvent plus liée aux habitudes qu'aux principes de mise en œuvre de mécanismes démocratiques bien définis ; aussi la démocratie et le développement au niveau local restent-ils souvent entre les mains d'une minorité qui n'est pas toujours assez représentative : les femmes et les filles sont souvent exclues des processus et des instances de décision importantes et ne sont pas en mesure de saisir les opportunités qui s'offrent théoriquement à elles. De plus, eu égard au degré souvent élevé d'analphabétisme des femmes, du poids des traditions et des stéréotypes, leurs rôles socio-politiques sont parfois peu valorisés par la communauté dans le développement local.

*La décentralisation administrative, liée à la déconcentration, la délégation, la cession et la privatisation*¹⁵

La décentralisation administrative est un mode de gouvernance qui concerne une nouvelle répartition des fonctions entre le gouvernement central et une autorité locale administrative. L'objectif de la décentralisation administrative est d'améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat en transférant certaines responsabilités de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux¹⁶. Elle constitue un facteur important pour la mise en œuvre de stratégies participatives de développement, en particulier dans le développement sectoriel. C'est le cas, par exemple, de l'élaboration de documents référentiels de planification qui a tendance à se généraliser selon une démarche qui se veut participative¹⁷. L'application de ce mode de gouvernance a des avantages dans la reconstruction des relations de pouvoir entre les sexes : elle favorise *a priori* la participation des organisations de la société civile, dont les associations féminines et les organisations citoyennes (OSC), aux affaires publiques ; des espaces de concertation où les femmes peuvent s'exprimer sont offertes (pour le recueil de problèmes et besoins, la soumission de propositions d'actions, etc.).

¹⁵ *La déconcentration* concerne la répartition de responsabilités entre les fonctionnaires des services techniques, aux niveaux central et déconcentré (exemple : dans le domaine de la planification et la gestion administrative dans le secteur public) ; *la délégation* consiste à transférer des responsabilités à des organismes relevant de l'État central mais qui ne sont pas entièrement contrôlés par lui ; *la cession* administrative prend la forme d'assignation de responsabilités à des organes infranationaux de l'État, et *la privatisation* correspond à la cession des responsabilités du secteur public aux secteurs privés.

¹⁶ A Madagascar, par exemple, les Présidents de Délégation Spéciale, représentants territoriaux des différents départements ministériels et chefs de district – qui sont des fonctionnaires.

¹⁷ A Madagascar, par exemple, l'élaboration de Plan Communal de Développement (PCD) pour les communes, de Plan Régional de Développement (PRD) pour les régions.

Elle permet de créer un espace public de collaboration entre les pouvoirs locaux et les acteurs sociaux, hommes et femmes¹⁸ : les collectivités locales sont dès lors considérées comme des lieux privilégiés pour mettre en œuvre des politiques publiques respectueuses de l'égalité de genre, notamment en ce qui concerne l'accès aux services (centre de santé maternelle et infantile, guichet foncier, etc.).

Par le biais du processus de transfert de pouvoirs aux autorités ou collectivités territoriales locales, des questions méritent d'être posées pour une meilleure gouvernance au travers des rapports sociaux entre les sexes : les femmes et les hommes participent-ils sur un pied d'égalité à l'accès et au contrôle des ressources et des bénéfices engendrés par les programmes de développement local ? Quelle place est accordée aux femmes au sein des OSC consultées et impliquées dans le processus participatif ? Quels services (projets, programmes) sont priorisés : ceux relatifs aux activités généralement assumées par les hommes (vulgarisation agricole, route, etc.) ou ceux qui réduisent les charges de travail des femmes (eau potable, équipement sanitaire hospitalier, etc.) ? Existe-t-il, au niveau décentralisé, une institution chargée de veiller à la promotion de l'égalité femme-homme (chargée de l'application des lois et conventions établies au niveau national ou international) ? A qui les pouvoirs ont-ils été transférés au sein des autorités locales ? L'affectation des fonctionnaires tient-elle compte du genre ? Existe-t-il des quotas assurant la représentation des femmes dans les institutions issues de la gouvernance décentralisée ? Quel est le rapport femmes /hommes dans le personnel des services déconcentrés ? Quelle est la représentation des femmes et des hommes dans les organes de décision ? Quelles sont les compétences du personnel de l'autorité locale en matière de prise en compte du genre ? Le personnel a-t-il reçu une formation sur la prise en compte du genre, est-ce que les outils d'intégration du genre disponibles au niveau central ont été transférés ? Les principes de

¹⁸ A Madagascar, par exemple, la participation de la société civile est concrétisée par la présence des ONGs, groupements paysans, associations de parents d'élèves, associations des usagers de l'eau, et autres personnes ressources, aux plateformes de planification ou de concertation régionale ou sectorielle.

réduction des inégalités femmes-hommes sont-ils inclus dans les plans d'action de travail quotidien (exemple : rémunération, heures de travail, aménagement des locaux et infrastructures, etc.) ?

Au niveau de la population (citoyens et citoyennes), dans la mise en œuvre du plan de développement local, quelles sont les activités et les tâches qui reviennent à la population à titre d'apport (exemple : travail HIMO, est-ce que la répartition des tâches tient compte de l'égalité des charges de travail entre femmes et hommes) ? Qui bénéficie des biens (équipements) et services offerts au niveau local ? Quel est le rapport hommes/femmes par rapport à l'exploitation ou l'utilisation des biens et services offerts ?

La décentralisation budgétaire, autonomie relative des autorités locales en matière de recettes et dépenses

La décentralisation budgétaire implique une réallocation de ressources à une autorité locale pour lui permettre de remplir les tâches qui lui sont confiées¹⁹. Elle se traduit dans la pratique par l'instauration d'une fiscalité locale et le transfert d'une partie des recettes fiscales nationales aux autorités locales (exemple, les communes). La décentralisation budgétaire comprend, entre autres, les rentrées d'impôt, d'amendes ou de droits, d'acquisition de créances ou de réception de fonds en provenance de sources d'aide au développement.

Les dotations et subventions transférées de l'Etat central en faveur des collectivités territoriales sont généralement insuffisantes. Les ressources financières propres sont très souvent faibles. Les collectivités locales doivent donc pouvoir mobiliser les ressources indispensables pour jouer leur rôle et mettre en œuvre les décisions qu'elles auraient prises. Elles peuvent générer leurs propres recettes et décider de leurs propres dépenses, avec toutefois un système de contrôle indépendant.

¹⁹ Les arrangements concernant l'allocation de ressources se négocient entre les autorités locales et centrales.

Il existe plusieurs modalités pour générer des ressources, dont la mise en place d'une fiscalité locale et des possibilités de mobilisation d'autres ressources par l'emprunt. Les collectivités locales peuvent recevoir de l'Etat des subventions ou des dotations d'investissement et d'équipement. Elles peuvent bénéficier de dons et legs, de subventions des partenaires de développement.

La politique des recettes et des dépenses des autorités locales n'est pas neutre par rapport au genre : ses incidences sont différentes sur les activités des hommes et des femmes, dans le cadre de la division sexuelle de travail. Or, lors de l'établissement du budget, des décisions sont prises par les autorités locales, dont les élu(e)s, quant aux mesures à financer et à la façon de les financer. Ces décisions sont issues de négociations menées au sein des autorités locales : elles traduisent les priorités retenues par les décideurs. Elles affectent les conditions et les positions des hommes et des femmes dans la localité. Dans un tel contexte, des questions se posent : si les femmes sont peu représentées au sein de l'autorité locale compétente en matière d'élaboration et de vote de budget, comment leurs besoins et leurs intérêts y sont-ils présentés et défendus ? Quelle place accorde-t-on aux femmes ?

Quel que soit leur effectif, les femmes élues qui participent aux décisions budgétaires sont-elles suffisamment outillées pour argumenter et soutenir la nécessité de l'égalité des sexes et de l'équité dans la participation au développement, afin d'en tirer également profit ? Les décideurs budgétaires, hommes et femmes, ont-ils été sensibilisés ou formés à l'élaboration d'un budget participatif sensible au genre, ou disposent-ils des guides ou supports afférents ?

L'incidence des recettes et des dépenses est différente sur les activités des hommes et sur celles des femmes : elle peut modifier les rapports sociaux liés aux sexes. Entre autres, les questions suivantes peuvent être posées : une étude différenciée de la division sexuelle de travail, du profil des activités, de l'accès aux ressources et au contrôle de ces dernières est-elle disponible pour orienter les décisions dans l'élaboration du budget ? (*exemple* : une augmentation de la taxe automobile a tendance à toucher les hommes, alors qu'une

augmentation du prix des transports touche plutôt les femmes²⁰). Les droits et taxes prévus et appliqués ont-ils tenu compte du sexe des utilisateurs et des rapports éventuels de subordination entre les deux pour accéder au service ? (*exemple* : taxe par rapport à l'utilisation des bornes fontaines ! la femme est chargée de l'approvisionnement en eau, mais c'est le mari qui détient l'argent, contrôle son utilisation, et décide de la possibilité de payer la taxe ou non). Existe-t-il des dépenses prévues ciblant explicitement les femmes et les filles ? (*exemple* : allocation familiale pour des femmes seules en difficulté, aide scolaire pour les filles méritantes, activités parascolaires pour réduire la déperdition scolaire des jeunes filles, émission radio sur les droits matrimoniaux et l'accès à la terre, etc.). Existe-t-il des dépenses prévues qui contribuent à réduire la charge de travail des femmes et à compenser d'autres désavantages liés à leur appartenance sexuelle ? (*exemple* : installation d'équipements sanitaires dans les centres hospitaliers, construction de hangars ou de magasins de stockage de produits maraîchers dans les marchés).

Les collectivités locales peuvent aussi avoir recours à la coopération décentralisée avec des collectivités d'autres Etats dans la recherche de développement, et notamment dans la recherche de ressources pour le financement de leurs actions de développement.

La coopération décentralisée – un appui à la décentralisation sensible au genre ?

La coopération décentralisée comme une forme de coopération Nord-Sud

Selon la définition française, « il y a coopération décentralisée lorsqu'une (ou plusieurs) collectivité locale française développe des relations avec une (ou plusieurs) collectivité locale étrangère ».

²⁰ L'étude préalable à la décision avait révélé que, dans le cas du transport, ce sont les hommes qui possèdent des voitures particulières et que les femmes utilisent les transports publics.

D'après la définition de l'Union européenne, elle concerne tout programme conçu et mis en œuvre dans les pays du Sud ou de l'Est par un acteur de la société civile, c'est-à-dire une ONG, les pouvoirs publics locaux, une coopérative agricole, un groupement féminin, un syndicat, et « de façon plus générale toute forme organisée de la société civile ».

On considère aussi la coopération décentralisée qui implique la responsabilisation des collectivités territoriales du Nord et du Sud, sans ou avec le concours d'autres acteurs de la société civile. A titre d'exemple (comme aucune des communications qui suivront ne traite particulièrement d'une expérience de coopération décentralisée, l'introduction en mentionne une \$ d'autres personnes dans la salle pourront nous faire part de leurs expériences, notamment Marie-Lise Semblat \$), la coopération décentralisée entre la région Aquitaine en France et celle d'Itasy à Madagascar peut être citée. Concrètement, cette coopération est actuellement en *stand-by*, mais le plan d'action prévoyait des actions supports de cette coopération, telles qu'un renforcement des capacités institutionnelles et financières de la Région Itasy, un appui à la mise en place d'un pôle agricole à vocation régionale et interrégionale, avec un double objectif de formation susceptible de rationaliser l'action paysanne, et d'expansion économique visant au renforcement de filières par la valorisation des produits, un appui à l'élaboration d'un schéma directeur pour le développement touristique de la région (en complémentarité avec celui d'Antsirabe).

Tel quel, l'égalité femmes-hommes n'apparaissait pas dans les priorités annoncées, mais les pistes sont multiples, même à l'intérieur de ce plan, tel quel ! à titre d'exemple, citons l'intégration d'une stratégie d'égalité professionnelle institutionnelle au sein de la région Itasy (et Aquitaine), la prise en compte des activités agricoles des filles et des femmes dans le programme de formation du pôle agricole, l'élaboration d'une stratégie pour l'accès des filles et des femmes à ces formations et aux filières qui seront valorisées (prise en compte de l'agricultrice comme actrice économique et non seulement de subsistance), concernant entre autres la transformation de produits agricoles (séchage solaires de mangues, conserve de tomates, de litchis,

etc.), un accès équitable des filles et des femmes à l'appui à la professionnalisation des acteurs touristiques, et enfin la mise en place d'une stratégie pour combattre le tourisme sexuel.

Où est le genre dans la coopération décentralisée ?

Très peu de positionnements et d'engagements explicites existent en la matière. Le plus important est la Charte pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, lancé par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) en mai 2006. En adoptant la charte, la collectivité signataire s'engage ainsi à promouvoir l'égalité des genres et à mettre en œuvre, sur son territoire, les principes qui y sont énoncés. Parmi ceux-ci figurent la représentation équilibrée hommes/femmes dans le processus décisionnel, la prise en compte de la perspective des genres dans toutes les activités entreprises par la collectivité locale, et la mise en place de plans d'actions dotés de ressources adéquates pour atteindre les objectifs fixés dans la charte.

L'article 30 (le dernier) de la charte est consacré à la coopération internationale :

« 1. Le signataire reconnaît la valeur du jumelage et de la coopération européenne et internationale des collectivités locales et régionales pour le rapprochement des citoyen(ne)s et pour la promotion de l'échange des savoirs et de la compréhension mutuelle au-delà des frontières nationales.

2. Le signataire s'engage, dans ses activités en matière de jumelage et de coopération européenne et internationale :

- ✓ à impliquer dans ces activités, de façon égalitaire, les femmes et les hommes venant d'horizons différents,
- ✓ à utiliser ses relations de jumelage et ses partenariats européens et internationaux comme une plateforme d'échange d'expériences et de savoirs sur les questions d'égalité des femmes et des hommes,

- ✓ à intégrer la dimension de l'égalité des sexes dans ses actions de coopération décentralisée ».

Cette charte est souvent le seul levier pour inviter les collectivités territoriales à intégrer l'objectif d'égalité femmes-hommes dans leur coopération décentralisée... Et *last but not least*, parce que la charte peine déjà à être appliquée dans les activités locales et le fonctionnement propre de la collectivité. La prise en compte dans la coopération décentralisée est bien entendu aussi liée au développement de sa prise en compte en France, notamment par l'implication de femmes dans la collectivité au Nord dans le choix des partenaires et des activités de la coopération décentralisée. Les principales questions qui se posent sont les suivantes : dans quelle mesure les collectivités décentralisées se sentent-elles investies des engagements de l'Etat français (par exemple, la convention pour l'élimination des discriminations envers les femmes) ? Quelle est la représentativité des partenaires et de leurs compétences ? Y-a-t-il une démarche volontariste pour atteindre les femmes ? Les collectivités ont-elles la volonté et les moyens d'évaluer l'impact de leur coopération sur les inégalités, notamment sur les inégalités femmes-hommes ? Les collectivités locales apparaissent particulièrement soucieuses de préserver leur autonomie et leurs prérogatives, ce qui fait reposer les engagements sur la volonté des élus, sur leurs orientations politiques et leurs préoccupations.

La nécessité d'une approche transversale

Les personnes qui gèrent les dossiers de coopération décentralisée ne prennent pas (encore) en compte le genre : soit les projets sont très ciblés (eau, gestion des déchets, etc.), soit ils sont très globaux, avec une approche en termes de développement local et de renforcement de la professionnalisation de la collectivité Sud.

L'approche en termes de genre peut être engagée sous deux angles différents : d'une part, la réduction des inégalités femmes-hommes à travers des projets spécifiquement dédiés aux femmes

(par exemple, appui à l'artisanat féminin ou au micro-crédit pour les femmes), d'autre part, la prise en compte de l'impact des différents programmes (eau, gestion des déchets etc..) sur les activités des femmes et le contrôle qu'elles en ont. Par exemple, quand la collecte des ordures est réalisée par les groupes les plus marginalisés, si on l'organise et la professionnalise, on risque de priver les femmes d'emplois et de moyens de survie.

C'est pourquoi la nécessité d'une approche transversale des questions de genre semble prioritaire au sein des projets de coopération décentralisée, avant même d'engager des programmes spécifiques de réduction des inégalités femmes-hommes.

Les obstacles à la prise compte du genre

L'intégration du genre dans la coopération décentralisée pose le problème de la compétence des élu(e)s. Il y a un réel problème d'outillage des élu(e)s locaux pour travailler à ce niveau et sur cette question. Il est nécessaire de les informer, mais aussi de les former à l'enjeu local que peut représenter la prise en compte de l'approche « genre ».

La dispersion de la coopération décentralisée est un autre problème important. La création de réseaux permet de mieux coordonner les actions ; ces réseaux peuvent servir de relais pour la sensibilisation des élu(e)s locaux sur la question « genre ».

L'approche spécifique de la coopération décentralisée sur les questions de genre

La coopération décentralisée permet-elle d'avoir une approche des questions de genre qui soit différente des autres formes de coopération ? En étant souvent plus proche des populations, elle permet parfois d'être plus efficace. Depuis une vingtaine d'années, il y a un vrai échange d'expériences (notamment techniques) sur la base de relations interpersonnelles, ce qu'une coopération bilatérale sait moins bien faire. La coopération décentralisée a l'avantage d'avoir une ac-

tion politique à la base, par le biais des associations qui représentent un certain nombre de citoyens... Cela offre aux élu(e)s une légitimité pour engager certaines actions. En effet, les élu(e)s qui mettent en œuvre ces actions de coopération ont des contraintes propres à prendre en compte, en particulier vis-à-vis de leur électorat, à qui ils ou elles doivent expliquer et populariser leurs actions.

Il faudrait fournir aux élu(e)s des arguments pour leur montrer que le genre peut être un thème populaire, en particulier à travers l'interculturel, car le citoyen ou la citoyenne est naturellement plus intéressé(e) par ce qui est géré au niveau local. De ce point de vue, la coopération décentralisée offre une porte d'entrée intéressante pour la réduction des inégalités femmes-hommes.

Toutefois, les relations interpersonnelles et le codéveloppement (terme utilisé fréquemment pour désigner une coopération décentralisée qui implique des acteurs issus de la migration, œuvrant par exemple en direction de leur collectivité d'origine) présentent des risques : les interlocuteurs sont-ils vraiment représentatifs ? Le partenaire privilégié de la coopération décentralisée peut vouloir privilégier son village, voire son lignage : il peut y avoir des processus de réappropriation, voire d'instrumentalisation ou de détournement...

Les axes de travail

Ils ont au nombre de quatre : tout d'abord, la sensibilisation des élus locaux : il s'agit d'actions de *lobbying* vers les élus locaux sur le thème du genre. Pour parler aux élu(e)s, rien de mieux que d'autres élu(e)s qui sont plus à même de se faire comprendre. Il faudrait alors diffuser l'information sur le genre au sein de structures représentatives (en France : CUF (Cités Unies France) qui réunit tous les élu(e)s, l'AMF (Association des Maires de France) ou l'ARF (Association des Régions de France)).

Ensuite, l'appui-conseil aux collectivités locales : il s'agit d'encadrer, de soutenir au niveau pédagogique et technique les projets de coopération décentralisée pour mieux intégrer la dimension « genre ». Les collectivités sont d'ailleurs conscientes de la nécessité d'avoir

accès à un tel appui-conseil. Notons encore l'intégration du genre dans les critères des appels à projet liés à la coopération décentralisée. Enfin, il convient de s'appuyer sur les acteurs issus de la migration pour qu'ils soient moteurs dans la prise en compte du genre dans la coopération décentralisée.

Il est aussi nécessaire de réfléchir à la meilleure façon de présenter ces questions au niveau des collectivités locales. Il faut toujours chercher la personne ressource qui aura le plus d'influence. Le choix des mots est essentiel : vaut-il mieux ne pas parler de « genre » de façon frontale ou faire des efforts de pédagogie dans ce sens ? Enfin, il faut veiller à présenter le plus possible le côté pratique de la problématique, en s'appuyant sur des projets-pilotes d'autres collectivités locales par exemple.

L'apport du colloque

La décentralisation est parfois perçue comme une panacée pour résoudre tous les problèmes et relever les défis en matière de gouvernance, voire, par extension, de développement... y compris les problèmes liés aux questions de genre. Il est important de rappeler qu'il existe une diversité des processus de décentralisation, et pour comparer ces processus et leurs effets sur le genre, surtout dans le cas des pays de l'Océan Indien, il est nécessaire de bien préciser pour chaque pays la forme que prend cette décentralisation, de s'interroger sur le *quoi* et le *comment* et de se demander *dans quelle mesure* on décentralise²¹. Le colloque regroupe des acteurs et des actrices impliqués dans le processus de gouvernance : des hommes et des femmes décideurs ! représentant les gouvernements natio-

²¹ La grande variété des réponses à ces questions, l'hétérogénéité économique, politique et culturelle des contextes de décentralisation et la diversité des motifs des artisans de réformes décentralisatrices sont autant de facteurs qui méritent examen pour permettre une comparaison ; le cas de l'Afrique francophone de l'Ouest et Centrale a fait l'objet d'une étude menée par Martin Finken « Décentralisation : vue d'ensemble en Afrique Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Sénégal ».

naux et locaux—chercheur(e)s, intervenant(e)s engagé(e)s de la société civile, des militant(e)s (politiques) au plan local ainsi que des représentant(e)s d'organismes internationaux. C'est une occasion de partager expériences et points de vue, et de susciter une réflexion collective sur des exemples de pratiques (les bonnes pratiques, les leçons apprises) afin de dégager une perception et une définition commune des concepts et notions de base portant sur des termes tels que « gouvernance » ou « genre ». Le colloque offre une opportunité de formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles en faveur de la prise en compte de la dimension « genre » dans les processus de décentralisation et pour garantir une gouvernance respectueuse de l'équité sociale et de genre. Par ailleurs, le colloque offre un espace d'échanges pour essayer de confronter la théorie et le vécu, pour essayer de dégager des pistes et des bases de recherche pour les universitaires. Aux expériences de différents pays de l'Océan Indien viendront s'ajouter celles d'autres pays pour dégager les hypothèses de recherche et les conditions d'une plus grande égalité des rapports sociaux femmes-hommes dans l'axe « Gouvernance, genre : égalité femmes-hommes dans la décentralisation ».

Jeannine Ramarokoto Raoelimiadana²²
Elisabeth Hofmann²³

²² Présidente du Conseil d'administration de SiMIRALENTA.

²³ Coordinatrice du réseau Genre en Action.

Bibliographie

- BRODY**, Alyson, « Genre et Gouvernance, Panorama », BRIDGE, Avril 2009.
- COMMISSION EUROPÉENNE**, « Appui à la Décentralisation et à la Gouvernance Locale dans les Pays Tiers », Collection Outils et Méthodes, Document de référence n°2 ; janvier 2007.
- HEINEN**, Jacqueline, *Genre et gestion locale du changement dans sept pays de l'Union Européenne*, Partie I, Commission Européenne DG Recherche -5, 2004.
- LA PAROLE AUX FEMMES** : « Représentation politique et Participation dans les systèmes décentralisés, Droit des Femmes et Participations Citoyennes » (DFPC), novembre 2008.
- MACLEAN**, Melissa, « Document d'Informations sur les Dimensions Genre et la Décentralisation », Section Genre de CRDI, mai 2003.
- RIBOT J.C.**, "African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability." United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD), Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper n° 8, Geneva, 2002.
-