



Chapitre 12

Décentralisation et égalité entre les sexes

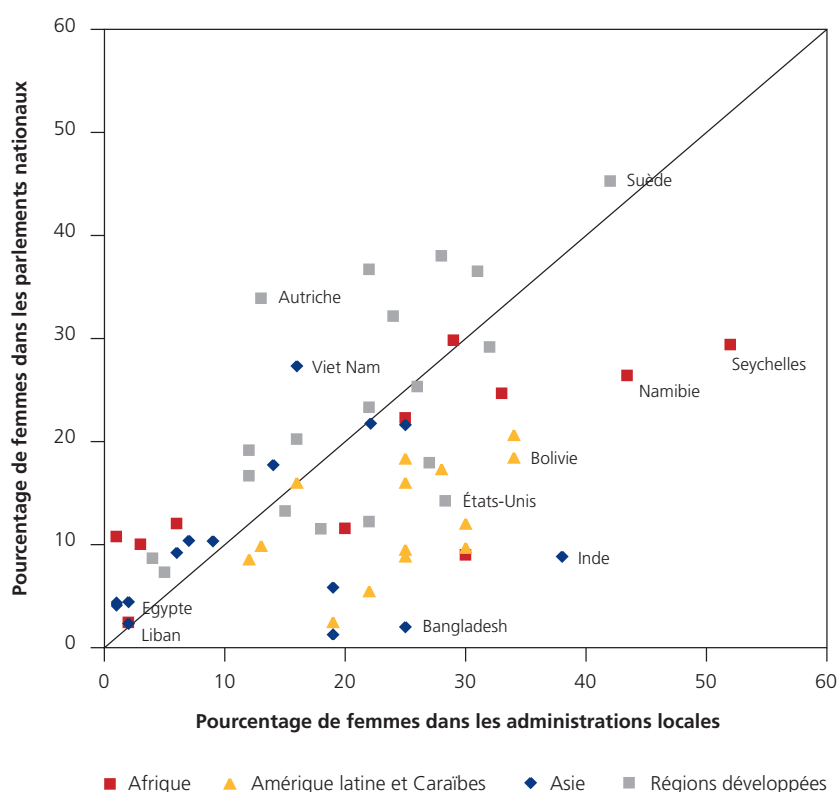
Depuis les années 1990, le renforcement des administrations locales, ou gouvernements locaux, par la décentralisation des pouvoirs, des ressources et des attributions vers les conseils municipaux et autres organes locaux, a été l'un des aspects importants de la réforme de la gouvernance. L'intention est d'améliorer la qualité et le fonctionnement des services, de resserrer la gestion des budgets, de stimuler le développement du secteur privé et d'accroître la participation locale au processus décisionnel.¹ Cette intention se fonde sur l'idée que, du fait de la proximité de l'administration, les citoyens s'intéresseront de plus près à la manière dont leurs impôts sont dépensés et surveilleront davantage l'adéquation entre l'action de leurs représentants sur place et les besoins locaux qu'ils ne le font pour ceux qui s'en vont dans la capitale.

Cette partie du programme de réformes a été plus ouverte que les autres à la participation active des femmes, à la fois en qualité de conseillères locales et en qualité d'usagères des services publics locaux. Les femmes, en général, et aussi les personnes sans ressources et socialement marginalisées, sont censées tirer profit de la plus grande transparence et de la meilleure qualité des services que devrait garantir la proximité de l'administration. Cela est vrai dans le cas de programmes sociaux conçus et mis en œuvre à l'intention de groupes défavorisés dans les domaines de l'éducation sanitaire, de l'enseignement primaire, de la création d'emplois et de revenus, de la remise en état de quartiers insalubres ou encore de l'installation de réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau peu coûteux.

En outre, les administrations locales constitueraient pour les femmes un précieux terrain d'apprentissage de la politique.

En effet, les obstacles qui barrent l'entrée des femmes en politique—nécessité de voyager et de passer du temps loin de leur domicile, de disposer d'un revenu important et d'avoir un certain niveau d'instruction, l'expérience de la compétition politique et des relations sociales—sont moins importants au niveau local. Le pouvoir local attirerait aussi les femmes parce qu'il se préoccupe essentiellement des services communautaires de base; leur engagement dans la gestion informelle des affaires de la collectivité en ferait de bonnes planificatrices et gestionnaires locales.² Les innovations institutionnelles visant à élargir la participation au processus décisionnel local, comme la budgétisation participative au Brésil et ailleurs, peuvent également inciter les femmes à s'engager dans le débat politique et leur en donner la possibilité.

Les années 1990 ont apporté un certain nombre d'innovations juridiques et constitutionnelles visant à faciliter la participation des femmes aux administrations locales; il convient notamment de citer les quotas et autres mesures visant à permettre aux femmes d'exercer une charge publique. Ces mesures ont été soutenues et encouragées par l'Union internationale des collectivités locales, qui a publié en 1998 une Déclaration mondiale sur les femmes dans les gouvernements locaux pour encourager le soutien national à la discrimination positive au plan local. L'analyse de certaines expériences ainsi réalisées montre que des mécanismes institutionnels spécifiques sont nécessaires pour encourager la participation des femmes aux gouvernements locaux et faire en sorte que ceux-ci soient responsables devant leurs électrices. La participation des femmes aux administrations locales ne permettra à leurs institutions de

Figure 12.1 Les femmes dans les administrations locales et les parlements nationaux (2004)

Sources: CGLU 2003; Drage 2001; Svava 2003; OSKa 2002; Namibian 2004; Evertzen 2001; Division de statistiques des Nations Unies 2004.

mieux répondre aux besoins des femmes que si des mesures sont prises pour contrer toute tentative de récupération par les élites patriarcales.

PRÉSENCE DES FEMMES DANS LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Il n'est pas possible de se procurer des données comparables à l'échelle internationale sur la présence des femmes dans les administrations locales. L'Union internationale des autorités locales ne propose pas de telles données; la délimitation de ces administrations est tellement variable qu'elles ne sont guère

comparables. Néanmoins, si l'on utilise les données nationales fournies par les pays eux-mêmes dans le cadre d'une enquête réalisée en 2003 par les Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), réseau mondial de soutien aux gouvernements locaux ouverts à tous, on peut se faire une idée de la proportion de femmes qui exercent une charge au sein de ces organes (voir la figure 12.1).

Ces données montrent qu'à l'exception de l'Amérique latine, aucune région du monde ne présente une proportion de femmes qui serait systématiquement plus élevée dans les conseils locaux que dans les parlements nationaux. Elles montrent aussi que la proportion moyenne de femmes dans les conseils locaux des 52 pays couverts était exactement de 15 pour cent,³ ce qui ne diffère nullement de la moyenne mondiale de femmes

siégeant dans des parlements nationaux; et la proportion de femmes occupant des postes de direction était même inférieure: ainsi, 5 pour cent seulement des mairies d'Amérique latine sont tenues par des femmes.⁴ Quand les femmes sont plus nombreuses dans les gouvernements locaux que dans les gouvernements nationaux, cela tient souvent au fait que des quotas ou d'autres mesures d'action positive ont été appliquées au niveau local, mais pas, ou du moins pas dans la même mesure, au niveau national. C'est le cas de la Namibie, de l'Ouganda, de l'Inde, du Pakistan, du Bangladesh, de la France et de nombreux pays d'Amérique latine.

Il découle de ces données que le gouvernement local n'est pas forcément, ou pas encore, aussi attrayant pour les femmes et aussi propice à leur participation que l'on croyait. Il se pourrait même que, contrairement à ce que l'on pense d'ordinaire, les femmes, dans certains contextes, aient plus de mal à entrer en politique à l'échelon local qu'à l'échelon national en raison de la domination du système patriarcal au niveau local.

ACTION POSITIVE: EXPÉRIENCES NATIONALES

La plupart des pays qui prennent des mesures pour promouvoir la présence des femmes dans les parlements nationaux appliquent des mesures similaires au niveau des administrations locales. Certains États ont expérimenté leurs mesures d'action positive au niveau local avant de les appliquer au niveau national. En Namibie, la loi de 1992 sur les autorités locales demande que, selon la taille de l'administration locale, entre 30 et 50 pour cent des candidats aux élections locales soient des femmes; le succès de cette mesure a conduit par la suite certains partis à établir volontairement des quotas au niveau national.⁵

Dans d'autres contextes, l'action positive au niveau local a été envisagée après coup tant par les administrations nationales que par le mouvement féminin, parce que toute l'attention s'était auparavant fixée sur l'amélioration des taux de participation des femmes dans les assemblées nationales. En Afrique du Sud, par exemple, au vu des résultats relativement médiocres obtenus par les candidates lors des premières élections locales,

la société civile s'est mobilisée et la loi a été modifiée de façon à donner un coup de pouce aux femmes pour les scrutins à venir. Le militantisme féminin était extrêmement dynamique au niveau local pendant la lutte contre l'apartheid, mais avec la démocratisation, beaucoup de ces militantes se sont vues attribuer des postes au gouvernement national, ce qui a affaibli leur action à l'échelon local.⁶

L'utilité de l'action positive au niveau local est démontrée par le fait qu'en l'absence de telles mesures, les femmes ont obtenu de mauvais scores électoraux. En Namibie, ces résultats sont très différents selon le régime électoral en vigueur. Lors des élections pour les conseils locaux et lors des élections nationales, on utilise un système de représentation proportionnelle avec des quotas officiels et informels de candidatures féminines. Lors des élections régionales pour la chambre haute—le Conseil national—on utilise un mode de scrutin uninominal à la majorité simple/qualifiée, sans mesures correctives en faveur des femmes. Le nombre de femmes élues varie considérablement. Lors des élections locales de 1992, 32 pour cent de femmes ont été élues, pourcentage qui est passé à 41 pour cent en 1998. Au niveau national, le principal parti politique, la *South-West African People's Organization*, applique les quotas officiels, ce qui a fait augmenter la proportion de femmes parlementaires de 8 pour cent en 1989 à 29 pour cent en 2003. Cependant, lors des élections régionales, seuls 3 pour cent des élus pour le Conseil national en 1992 étaient des femmes, ce taux n'étant passé qu'à 4 pour cent en 1998.⁷

En Afrique du Sud, le système de représentation proportionnelle à liste fermée, qui a fait entrer les femmes en force dans la fonction publique nationale en 1994, en 1998 et en 2004, n'a pas été systématiquement appliqué lors des élections pour les conseils locaux. Seuls 40 pour cent des sièges au niveau local sont attribués sur la base d'un système de représentation proportionnelle; il s'agit d'un système de sections électorales avec un seul représentant par section, le gagnant désigné à la majorité simple/qualifiée étant pressenti pour le reste. L'*African National Congress* (ANC) n'a pas appliqué le quota national de 30 pour cent de femmes sur ses listes électorales lors des premières élections pour les gouvernements locaux en 1995; les autres partis non plus. La conséquence en a été qu'à peine 19

pour cent des conseillers locaux étaient des femmes. En 2000, les femmes ont fait un bien meilleur score grâce à une disposition de la loi sur les structures municipales qui faisait obligation aux partis de veiller à ce que leurs listes électorales soient composées pour moitié de femmes; les femmes ont aussi obtenu de meilleurs résultats au niveau des sections, puisqu'elles ont remporté au total 28 pour cent des sièges dans les gouvernements locaux.⁸

Les sièges réservés

Lors des élections pour les gouvernements locaux en Inde, qui sont structurées sur la base de sections, on applique une méthode différente d'action positive: un pourcentage de sections est réservé pour une compétition exclusivement féminine. Un amendement constitutionnel a été adopté en 1992 à l'effet de réserver aux femmes un tiers des sièges pour les gouvernements locaux; en outre, des sièges étaient réservés pour les castes socialement exclues en fonction du pourcentage de la population qu'elles représentaient. Ce système, conçu pour surmonter la résistance sociale à la participation publique de groupes autrefois exclus des affaires locales, a été célébré pour avoir permis qu'il y ait en permanence environ un million de femmes dans les gouvernements locaux. Cela dit, ce système présente des inconvénients. Le lieu géographique de la circonscription territoriale réservée change selon un système de rotation après chaque élection, une pratique susceptible de décourager les partis d'investir dans les potentialités politiques des femmes. Les femmes peuvent aussi être considérées comme des personnes participant pour une courte durée à la vie politique: à la fin d'un mandat, la circonscription est de nouveau ouverte à la libre compétition, ce qui laisse généralement peu de chances à la représentante en poste d'être réélue. Mais comme une partie des électeurs de la circonscription doit voter pour des femmes et être représentée par l'une d'elles, leur attitude à l'égard de la participation féminine devrait évoluer avec le temps.

Une autre méthode est utilisée en Ouganda où la loi sur les gouvernements locaux de 1997 fait obligation de réserver 30 pour cent des sièges des conseils locaux à une compétition exclusivement féminine. Mais il s'agit là de sièges ajoutés, et

non pas d'une partie des sièges existants. De nouvelles sections électorales sont créées pour permettre aux femmes d'assumer une fonction représentative. Ces sections sont bricolées à partir de groupes de deux ou trois sections, ce qui permet de doubler au moins la taille de la circonscription représentée par les femmes par rapport à celle d'un représentant de section habituel. Au lieu d'accorder aux femmes un avantage dans la compétition politique avec les hommes, on crée un nouvel espace public réservé exclusivement aux femmes. Les élections pour les sièges réservés aux femmes sont tenues environ deux semaines après les élections de section. Lors des élections locales de 1998, cette interminable procédure a lassé les électeurs de sorte que le nombre légal n'a pu être atteint dans aucune des élections de femmes tenues dans le pays. Après plusieurs tentatives d'organisation d'un nouveau scrutin, les résultats obtenus avec une faible participation électorale ont été validés.⁹ Cela a nuit à la légitimité et à la crédibilité des conseillères locales ougandaises qui, de surcroît, ne purent rivaliser avec les hommes lors des élections de section, les électeurs leur signifiant que leur tour viendrait lors des élections spéciales pour les femmes.¹⁰

RÉSISTANCE DES AUTORITÉS TRADITIONNELLES

L'un des facteurs importants qui entravent sérieusement la participation des femmes aux gouvernements locaux est la survivance des institutions traditionnelles dans la conduite des affaires communautaires, et du rôle (ou de l'absence de rôle) que les femmes y tenaient auparavant. Lorsque les systèmes existants sont sous la domination des élites locales, la décentralisation tend à pérenniser ces élites, ce qui n'ouvre guère de perspectives aux femmes. Les élites locales sont souvent issues de groupes qui détiennent le pouvoir en vertu de la tradition: autorités tribales, conseils religieux, conseils des anciens du clan. Ces groupes ont souvent été créés ou cooptés par des autorités coloniales soucieuses d'étendre leur autorité sur les affaires communautaires afin d'en retirer des revenus ou

de la main-d'œuvre pour des travaux publics. Leurs rôles traditionnels consistaient, entre autres, à statuer sur des affaires de famille ou des biens patrimoniaux et notamment à autoriser ou refuser les mariages, décider de qui devait prendre en charge les veuves et les orphelins ou régler des litiges fonciers. Ces mécanismes d'autoadministration communautaire doivent leur survivance au respect et à la légitimité dont ils jouissent.¹¹

Ces institutions, parfois appelées institutions “ascriptives” ou “premières”, sont la source de normes importantes qui gardent un sens profond pour les participants, et c'est ce qui leur permet de continuer à fonctionner lorsque les institutions officielles se désintègrent ou sont discréditées. En cas de conflit civil ou de troubles sociaux, ces institutions traditionnelles sont parfois la seule source d'autorité opérationnelle. Autre facteur important: ce sont ces institutions qui contrôlent l'accès aux ressources—terres, eau et moyens de subsistance—aux mécanismes d'arbitrage des litiges et à des services informels, d'éducation et de santé par exemple. Ces services revêtent une importance capitale pour la survie de populations dont l'accès aux services publics et les perspectives d'emploi sont de plus en plus limités et lorsque les services et les équipements collectifs sont payants. Dans la plupart des régions du monde, ces institutions traditionnelles sont profondément patriarcales et laissent donc peu de place à un pouvoir autonome des femmes (et aussi des jeunes et des exclus sociaux). Elles n'admettent la participation des femmes qu'à la condition que celles-ci se conforment à la ligne d'action et aux priorités budgétaires définies par la hiérarchie masculine.

La dévolution de pouvoirs officiels politiques et administratifs au niveau local peut redynamiser ces systèmes et leur donner une nouvelle chance. D'ordinaire, le chef local ou le groupe dirigeant, composé de familles de propriétaires terriens, assume les plus hautes responsabilités ou exerce son patronage sur les conseillers élus. La continuité du pouvoir est parfois intentionnelle, lorsque les dirigeants traditionnels sont puissants et exigent un espace de pouvoir personnel pour exercer leurs fonctions traditionnelles—le maintien de l'ordre et de la sécurité ou le règlement des petits différends, par exemple.

Expériences indiennes

En Inde, lorsque des sièges sont réservés, ainsi qu'indiqué plus haut, aux femmes et aux représentants de castes et tribus du bas de l'échelle sociale (*scheduled castes* ou *tribes*), il arrive que les anciens détenteurs du pouvoir opèrent indirectement. Une étude portant sur les femmes élues dans des conseils locaux du Bengale occidental a révélé que 17 pour cent des femmes occupant des sièges réservés étaient mariées à des hommes qui avaient auparavant occupé ces sièges, contre à peine 2 pour cent de celles qui détenaient un siège non réservé.¹² Et selon une autre étude sur les premières conseillères élues après la mise en place du système de sièges réservés au Rajasthan, dans le Madhya Pradesh et dans l'Uttar Pradesh, un tiers de ces femmes servaient de doublure à leur mari et à leur fils.¹³ Ainsi, certaines femmes en exercice sont des mandataires de leaders locaux influents qui, si ces sections n'avaient pas été réservées aux femmes, auraient probablement occupé ces postes eux-mêmes.

Des pratiques similaires sont mises en œuvre pour empêcher les membres de certaines castes et tribus de siéger au conseil ou d'être élus comme *sarpanch* (président du conseil local). Lorsque ce siège est réservé, les groupes qui détiennent le pouvoir traditionnel veillent souvent à ce que le candidat de leur choix soit élu. Ces formes de “politique par procuration” sont si répandues qu'elles ont retardé l'érosion du pouvoir local traditionnel et des systèmes de patronage.¹⁴ Les campagnes électorales servent encore non pas à présenter un programme ou ligne d'action mais à s'assurer la loyauté de castes et de communautés.¹⁵ Il n'est pas rare que les conseillères locales se voient refuser l'accès aux archives et aux livres de compte, voire dénier le droit de siéger en même temps que les hommes du conseil. Au Rajasthan, où le système patriarcal traditionnel est profondément enraciné, il est arrivé que des conseillères locales et des *sarpanches* n'assistent pas à des réunions du conseil faute d'en avoir été informées, au risque d'être démisées de leur mandat pour avoir été absentes plusieurs fois de suite. Dans cet État, des motions de défiance ont fait perdre leur siège à plusieurs *sarpanches* de castes inférieures (voir à ce propos l'encadré 12.1).

Encadré 12.1 Eviction d'une leader rajasthani

Chaggibai a été élue en 1995 *sarpanch* du *panchayat* (conseil) de Rasulpura en 1995, un poste qui, en l'occurrence, n'était pas réservé simplement à une femme mais à un membre d'une caste ou tribu inférieure. Chaggibai appartenait au groupe tribal *Bhil* et a été encouragée à briguer ce poste par des membres de l'élite de la caste *Rawat*, laquelle représentait plus de 60 pour cent de la population de cette circonscription électorale du Rajasthan.

Femme à l'esprit indépendant, Chaggibai était éduquée, avait travaillé en tant qu'administratrice d'école et était connue dans la région pour sa participation au programme national de promotion de l'égalité des femmes (*Mahila Samakya*). Il est donc surprenant qu'elle ait été choisie comme candidate par procuration. Mais elle était depuis longtemps séparée de son mari, de sorte qu'elle était plus facile à manipuler qu'une femme mariée.

À la première assemblée de village qui a suivi son élection, l'homme fort local de la caste *Rawat*, qui avait toujours dirigé le conseil local depuis sa maison, a refusé de laisser Chaggibai parler. Elle avait fait venir plus de 400 femmes et autres membres de castes et tribus inférieures, mais tous ont reçu l'ordre de rentrer chez eux. Au cours des mois suivants, Chaggibai a mobilisé les groupes opprimés de la communauté. Elle a tenu des réunions publiques sur des projets de développement local, lancé la construction de réseau d'évacuation des eaux usées, d'écoles et de routes, et fait aménager les bureaux du conseil pour pouvoir y tenir des séances publiques.

Lorsque Chaggibai entraîna des femmes de la localité à des manifestations contre un magasin qui vendait illégalement de l'alcool et qui appartenait au *sarpanch* adjoint, les leaders de la communauté *Rawat* ripostèrent en verrouillant les portes du bureau du conseil pour lui en interdire l'accès, dissimulèrent des dossiers concernant des transactions illicites et tentèrent de l'agresser. Par la suite, neuf des 12 membres du conseil, dont deux femmes, se réunirent en privé et votèrent une motion de défiance contre elle.

La *People's Union of Civil Liberties* et le mouvement féminin du Rajasthan se sont saisis de l'affaire Chaggibai, et une pétition a été présentée contre sa destitution devant la haute cour de Jaipur. Mais elle n'a jamais été réintégrée dans son poste. Plusieurs années plus tard, elle a fait le commentaire suivant : "Ils ne pouvaient tout simplement pas tolérer une femme, en particulier une *Bhil*. Si j'avais été leur marionnette comme ils le souhaitent, rien de tout cela ne serait arrivé".

Sources : Weaver 2000; S.B. Civil Writ Petition 1998.

Non seulement des conseillères sont réduites au silence ou dénigrées, mais il arrive aussi que des propositions et mesures politiques favorables à l'égalité hommes-femmes, émanant de l'État ou du gouvernement national, soient rejetées. En 1995, les *sarpanches* du *Bassi block*, toujours au Rajasthan, ont adopté à l'unanimité une résolution condamnant les *saathins* (ce mot signifie "ami"), employées du programme d'émancipation de la femme (*Women's Development Programme*) de cet État. Le rôle de ces femmes ne consistait pas seulement à fournir des ressources pour le développement; elles étaient censées éveiller la conscience critique des femmes rurales à propos des relations hommes-femmes, tâche de nature à susciter bien des controverses dans une société conservatrice. Les *sarpanches* de *Bassi* les boycottèrent, ce qui donna lieu au commentaire suivant : "Tant

que des *sarpanches* comme ceux de *Bassi* règneront sur les *panchayats*, les femmes qui sont membres de ces conseils seront court-circuitées et même harcelées si elles osent s'opposer aux chefs de leurs villages".¹⁶ Depuis l'époque de ces incidents, la situation s'est un peu améliorée, les conseillères et *sarpanches* ayant réussi non seulement à exprimer les préférences de leurs consœurs en ce qui concerne les services locaux, mais aussi à modifier l'ordre des priorités des dépenses dans certains domaines.

Expériences sud-africaines

En Afrique du Sud, certains organes traditionnels se sont vus attribuer des pouvoirs directs, soit en compétition avec des

conseils locaux élus démocratiquement, soit immédiatement au-dessus de ces conseils. Lorsque les Blancs étaient au pouvoir, l'administration indirecte des territoires assignés à la population noire avait été confiée aux autorités tribales pour aider à contenir et dépolitiser les populations rurales. Lorsque le régime d'apartheid a pris fin, ces autorités territoriales ont farouchement résisté à la perte du pouvoir considérable qu'elles avaient accumulé sur le plan local.¹⁷ Elles-mêmes et les associations conservatrices afrikaner ont alors manœuvré pour obtenir la plus grande autonomie possible. L'une des difficultés liées à la démocratisation de l'Afrique du Sud post-apartheid a été d'aplanir les clivages raciaux et ethniques, autrefois exploités pour conserver le contrôle politique.

La réorganisation des gouvernements locaux en Afrique du Sud s'est opérée en plusieurs étapes laborieuses, à partir des premières élections locales organisées en 1995-96. Il y a eu la fusion des zones de ségrégation raciale, destinée à mettre fin à la répartition inique des biens et services publics. Ce sont les contribuables blancs de la classe moyenne vivant dans les villes qui ont opposé la plus vive résistance, mais les leaders traditionnels se sont aussi rebiffés lorsque le tracé des nouvelles frontières municipales passait par des districts ruraux et des terres tribales.

La nécessité de jongler avec les exigences des divers groupes d'intérêts a exigé de longues négociations qui ont entretenu, de 1994 à 2000, l'incertitude sur la manière dont les gouvernements locaux devaient être constitués. Les dirigeants traditionnels ont profité de cette période pour consolider leur influence locale, déjà considérable.¹⁸ En 2000, les autorités traditionnelles, représentées par le *Congress of Traditional Leaders of South-Africa (Contralesa)* et soutenues par de puissants partis politiques fondés sur l'appartenance ethnique, tels que l'*Inkatha Freedom Party (IFP)* dans le *Kwa Zulu Natal*, ont exigé que 50 pour cent des postes de pouvoir locaux leur soient réservés, alors que le gouvernement de l'ANC leur en proposait 10 pour cent. L'accord de compromis leur en accorda 20 pour cent, réservés aux leaders héréditaires ce qui, par définition, excluait les femmes.

Non seulement les autorités traditionnelles non élues se sont vues offrir un espace dans les conseils locaux, mais dans

certaines régions où les services de l'État sont peu développés, elles ont été investies du rôle de gardiennes des biens publics essentiels. Les nouveaux "centres de développement traditionnels" parrainés par l'État sont présidés par des chefferies locales et ce sont eux qui versent les pensions de retraite, organisent la sensibilisation au VIH/sida, donnent des conseils concernant la petite entreprise et accueillent les dispensaires itinérants. Il est fort possible que dans les zones rurales isolées, où l'appareil administratif est réduit à sa plus simple expression, les canaux traditionnels soient les plus sûrs moyens de fournir ces services. Commentaire d'un observateur: "L'ironie veut que l'administration la plus proche de la population soit dominée par des structures patriarcales non élues. Les multiples compromis passés pour apaiser les leaders traditionnels ont ... compromis l'amélioration de la situation des femmes rurales et leur accès à des fonctions officielles, en élevant la chefferie héréditaire à une position privilégiée et protégée au sein de la gouvernance locale".¹⁹

DES MÉCANISMES NOUVEAUX DANS LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Partout où des mesures d'action positive ont été prises pour faciliter l'accès des femmes aux administrations locales, des organisations non gouvernementales (ONG) sont allées proposer des programmes de formation à la prise de décision. Ces programmes aident beaucoup les conseillères à s'affirmer et renforcent leur capacité d'analyse, mais ils doivent être complétés par un programme parallèle de réforme institutionnelle des gouvernements locaux. Pour renforcer les capacités des conseillères locales, un tel programme pourrait prévoir au minimum:

- des mécanismes permettant d'équilibrer la voix des femmes et d'autres groupes socialement défavorisés par rapport aux intérêts de groupes plus puissants,
- des garanties concernant les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté et aux besoins spécifiques des femmes,

- des dispositifs efficaces permettant aux conseillères et aux résidentes locales de participer à l'élaboration des budgets, à la planification et à la vérification des comptes afin de veiller à ce que les sommes affectées à des mesures censées renforcer l'équité entre les sexes et améliorer la situation des pauvres soient correctement dépensées,
- des incitations pour encourager les fonctionnaires et les élus à tenir compte des préoccupations des groupes défavorisés et des femmes.

Tout programme de ce type présupposerait que la décentralisation ait dévolu une certaine autonomie financière aux autorités locales, leur ait permis d'avoir des rentrées suffisantes pour influencer sur le développement local et leur ait conféré des pouvoirs en matière de planification, ce qui n'est pas toujours le cas. Le budget des gouvernements locaux provient de sources locales (impôts, commissions sur les services, redevances) et autres (subventions de l'État ou du gouvernement central, auxquelles s'ajoute parfois une aide extérieure), mais il varie énormément d'un pays à l'autre et à l'intérieur des États fédéraux. Bien souvent, ces administrations n'ont qu'un pouvoir de décision très restreint sur les dépenses locales. Leurs mandats varient également en ce qui concerne la budgétisation des services locaux, des équipements collectifs et des programmes sociaux, et aussi en ce qui concerne le contrôle exercé sur le personnel subalterne des ministères de tutelle.

FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES FEMMES

La volonté des gouvernements locaux de reconnaître l'inégalité de participation des femmes et d'autres groupes défavorisés et de corriger cet état de choses varie considérablement au plan mondial. Dans le système indien de gouvernement local, le *gram sabha*—assemblée de village—est l'espace où l'on peut participer à la planification. Les États indiens appliquent des règlements différents en ce qui concerne la composition de ces assemblées et le quorum exigible, mais certains ont tenté de remédier au déficit de participation féminine. Dans le Madhya

Pradesh, le quorum à une réunion du *gram sabha* n'est pas atteint tant que les femmes ne représentent pas un tiers des personnes présentes. Au Rajasthan, une disposition similaire exige que les femmes soient présentes à l'assemblée de village dans les mêmes proportions que dans la communauté locale, c'est-à-dire au moins la moitié.

Les femmes peuvent être présentes dans les conseils et les assemblées villageoises sans pour autant se sentir libres d'exprimer leur point de vue. L'État indien du Kerala a institué des mesures supplémentaires pour recueillir le point de vue des femmes en matière de planification locale. Environ 10 pour cent du budget local sont réservés à l'"émancipation féminine" et l'affectation de cette somme doit être décidée par des sous-groupes exclusivement féminins à la réunion spéciale de planification annuelle du *gram sabha*. Une autre mesure vise à rendre les forums locaux de planification moins intimidants et plus accessibles pour les femmes. C'est ainsi que des assemblées plus modestes, au niveau de la section électorale ou même d'unités de quartier plus petites encore, composées d'une cinquantaine de ménages, ont été agréées. Ces assemblées se prêtent mieux à la participation féminine que les *gram sabhas*, nettement plus grandes; elles sont moins intimidantes et traitent de problèmes spécifiques à la localité, ce qui permet aux femmes de participer activement à la prise de décision.

Les dépenses locales

Partout où s'opère un processus de décentralisation, la fonction ou le pouvoir le moins institutionnalisé est celui qui consiste à superviser et vérifier les dépenses locales. En Inde, la loi de chaque État sur les gouvernements locaux confère un rôle de "garde-fou" à l'assemblée villageoise, celle-ci étant chargée de superviser et de contrôler le *panchayat*. Dans la plupart des États, ces assemblées sont habilitées, sur le papier, à examiner les états financiers et les rapports d'audit annuels. Mais cette fonction de vérification est vague: il n'est stipulé nulle part que les assemblées villageoises de village sont habilitées à vérifier les dépenses réelles sur la base des justificatifs de dépenses où de s'assurer de la régularité des transactions financières.

Aussi connaît-on peu de cas où le *gram sabha* aurait sérieusement contesté les décisions prises en matière de dépenses.

Les municipalités brésiliennes ont une approche plus structurée de la vérification participative des dépenses. Cette approche a été inaugurée en 1988, lorsque que le *Partido dos Trabalhadores* (PT) a introduit la méthode de budgétisation municipale participative à Porto Alegre et Belo Horizonte, qui permet aux associations de quartier de donner leur avis sur la manière dont les crédits locaux sont dépensés. Leurs fonctions de contrôle des travaux publics et de vérification des dépenses sont institutionnalisées. Lors de l'élaboration du budget annuel, les citoyens sont représentés dans les comités sectoriels de leur quartier, qui établissent l'ordre de priorité des dépenses à consacrer à des équipements collectifs tels que le pavage des routes, les systèmes de drainage, les réseaux d'égouts et les écoles. Deux immenses réunions publiques majeures sont tenues chaque année, l'une pour examiner les dépenses imputées au budget de l'exercice précédent, l'autre pour élire les représentants de chaque zone urbaine au conseil du budget participatif. Les membres de ce conseil, qui compte de hauts responsables municipaux, ont à charge d'établir le budget municipal.

Pendant les années 1990, la budgétisation participative s'est traduite par une plus grande équité dans la répartition des fonds publics.²⁰ Entre 1989 et 1996, la proportion de ménages de Porto Alegre raccordés à l'eau courante est passée de 80 à 98 pour cent: la proportion de ménages raccordés au système d'égout municipal est passée de 46 à 85 pour cent, et le nombre d'enfants inscrits dans les écoles publiques a doublé.²¹ Avec le temps, les niveaux de participation populaire se sont accrus, les groupes démunis et défavorisés constituant désormais au moins la moitié des assemblées régionales. Cependant, les femmes ne sont toujours pas représentées aux niveaux supérieurs de prise de décision des comités de quartier au sein desquels elles sont pourtant majoritaires.²²

Intégration du principe de l'égalité des sexes dans les budgets locaux

L'analyse du budget local dans la perspective de l'équité entre les sexes est un nouvel outil utilisé depuis peu par les groupes féministes pour développer les capacités des conseillères locales. Son utilisation au niveau local en est encore à ses débuts, notamment parce que les administrations locales sont tributaires des transferts de fonds provenant du gouvernement central pour financer les services essentiels et prennent donc peu de décisions indépendantes en matière de dépenses. En Ouganda et en Afrique du Sud, les ONG qui pratiquent ce type d'analyse sont respectivement le *Forum for Women in Democracy* et la *Women's Budget Initiative* en Afrique du Sud.²³ En Afrique du Sud, l'impact des dépenses consacrées par les gouvernements locaux à des programmes qui s'adressent aux femmes est mieux connu. Il a fallu pour cela informer les femmes sur les recettes et les dépenses locales, en leur montrant quels types de dépenses favorisent l'égalité hommes-femmes.²⁴

L'analyse des budgets locaux dans la perspective de l'équité entre les sexes a mis en évidence un obstacle majeur à une gestion responsable vis-à-vis des femmes rurales: le sentiment que les femmes contribuent peu aux recettes locales et que, par conséquent, elles n'ont pas vraiment leur mot à dire en ce qui concerne les dépenses. En Ouganda, les hommes acquittent une sorte de "capitation", vestige de la taxe villageoise de l'époque coloniale, même si cet impôt est parfois prélevé sur le revenu d'activité des femmes du ménage. D'autres méthodes utilisées pour accroître les recettes locales, notamment la facturation des services, touchent plus particulièrement les femmes. Les montants facturés aux usagers pour les services de santé, d'éducation et d'approvisionnement en eau pénalisent les femmes quand ce sont elles qui doivent apporter l'argent nécessaire pour payer les services de base.²⁵ Celles qui ont de faibles revenus sont particulièrement désavantagées par l'obligation d'acheter une licence et de payer des taxes pour exercer des activités informelles telles que le commerce de rue ou la vente à l'étalage sur les marchés. Alors que les Africaines des zones urbaines estiment qu'elles sont des contribuables et ont le droit

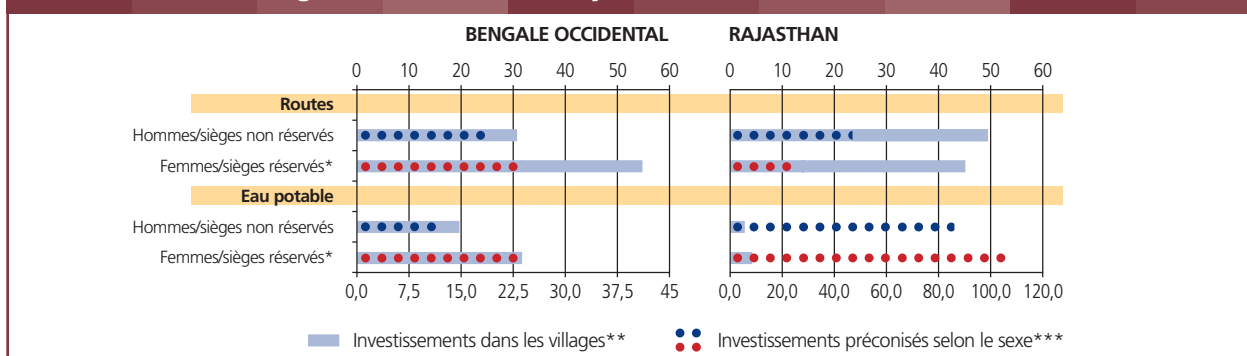
de savoir comment leurs impôts sont utilisés, celles des zones rurales ne sont pas forcément considérées comme des contribuables à part entière. Les efforts des femmes pour que les recettes publiques soient collectées et dépensées d'une certaine manière ne sont pas toujours considérés comme faisant partie des questions sur lesquelles devrait porter la participation féminine.²⁶

Les innovations introduites dans la gouvernance locale devraient permettre aux femmes de se faire mieux entendre dans les délibérations locales et d'obtenir l'affectation de crédits destinés à répondre à leurs besoins; elles devraient aussi donner aux conseillères les moyens de dénoncer les fraudes ou les manquements aux engagements pris en matière de dépenses. Cependant, certaines habitudes des fonctionnaires des administrations locales mériteraient qu'on leur accorde une plus grande attention. Les comptables, les agents du cadastre et ceux qui administrent des ressources collectives telles les forêts et l'eau, ont tendance à résister au transfert des pouvoirs de leurs ministères de tutelle à des conseillers locaux élus, considérant que ceux-ci sont d'une condition sociale inférieure, n'ont pas les compétences techniques nécessaires pour prendre des décisions et assument des responsabilités qui leur reviennent de droit. Dans certains cas, ces fonctionnaires n'éprouvent que du mépris pour les conseillères locales, dont ils saperont éventuellement l'autorité en refusant de coopérer avec elles.

INFLUENCE DES FEMMES SUR LES DÉCISIONS PRISES À L'ÉCHELON LOCAL

Malgré les obstacles non négligeables qui s'opposent à l'efficacité politique des femmes à l'échelon local, les données recueillies sur les effets de la décentralisation dans divers pays du monde indiquent que les femmes élues et les autres parviennent à imposer, dans la planification locale et les décisions qui sont prises, des priorités différentes de celles des hommes. Au Rajasthan, les conseillères et les dirigeantes expriment avec de plus en plus de force le point de vue féminin sur des questions telles que l'accès à l'eau, aux combustibles et aux soins de santé.²⁷ Elles se battent aussi contre la privatisation illégale de biens-fonds communaux par empiètements sur le domaine ou par l'abattage d'arbres, qui est souvent une source d'enrichissement illicite pour les fonctionnaires des *panchayats*. Dans quelques *panchayats* exclusivement féminins des États du Maharashtra, du Karnataka, du Madhya Pradesh et du Bengale occidental, les budgets ont été modifiés de façon à accorder la priorité au transfert de terres aux femmes, à l'approvisionnement en eau et à l'aménagement de toilettes pour les femmes dans les zones habitées par les basses castes.²⁸

Figure 12.2 Comparaison des investissements préconisés par les hommes et les femmes et des investissements réalisés par des conseils villageois dirigés par des femmes (sièges réservés) et par des hommes (sièges non réservés). Données concernant le Bengale occidental et le Rajasthan (Inde)



Notes: * Conseil villageois (*gram panchayats*) dont le siège du dirigeant (*Pradhan*) est réservé à une femme. ** Pour l'année 2002. Les indicateurs des investissements réalisés sont: pour les routes, 100 lorsqu'elles sont en bon état; pour l'eau potable, le nombre d'installations aménagées ou réparées (axe inférieur). *** Pourcentage de questions soulevées au cours des six mois précédents (sur le nombre total de questions soulevées par les femmes et les hommes); données recueillies en 2000 (axe supérieur).

Source: Chattopadhyay et Duflo 2004.

Deux comparaisons systématiques des priorités déclarées des femmes et des dépenses approuvées dans des conseils villageois du Bengale occidental et du Rajasthan, qui ont des femmes à leur tête, ont révélé que, malgré leur faible niveau d'instruction, leur inexpérience et leur supposée inaptitude à diriger, les femmes exercent une réelle influence sur les décisions.²⁹ Comme le montre la figure 12.2, la corrélation entre les priorités des femmes—eau potable et routes—et l'évolution des dépenses, est incontestable. Dans les deux États, les femmes ont manifesté un plus grand intérêt que les hommes pour l'approvisionnement en eau potable et les dépenses ont été modifiées en conséquence—même si ce n'est que très légèrement dans le cas du Rajasthan. Une autre étude, portant cette fois-ci sur la qualité des services placés sous la responsabilité de *panchayats* dirigés par des femmes, a montré que les services d'approvisionnement en eau potable étaient généralement meilleurs et que les conseillères étaient moins susceptibles de demander des pots-de-vin aux entreprises. Pourtant, cette étude a également montré que les habitants étaient généralement moins satisfaits.³⁰ Alors même que des mesures objectives attestaient la meilleure qualité de certains des services fournis, ces conseils dirigés par des femmes étaient jugés selon des critères extrêmement sévères.

REPRÉSENTATION POLITIQUE: UNE PROMESSE POUR LES FEMMES

C'est dans les administrations locales que se jouera la participation politique des femmes au cours de la prochaine décennie. Malgré les formidables obstacles qui s'opposent à leur présence et à l'expression de leurs préoccupations dans les organes de ces administrations, les femmes ont, dans certains contextes, un impact incontestable et cet impact se reflète de plus en plus dans la manière dont sont utilisés les budgets locaux. Les conflits concernant l'accès aux ressources locales pourraient bien s'intensifier au cours des années à venir, mais le nombre de conseillères qui défendront les intérêts des femmes augmentera aussi.

Tout indique—et les études mentionnées ici le confirment—que pour rendre la politique attentive aux besoins des femmes, il ne faut pas se contenter de placer un plus grand nombre de femmes à des postes de responsabilité, mais changer profondément la conduite des affaires publiques. Il faut des mouvements féminins puissants et autonomes qui puissent discuter les priorités, légitimer les revendications féminines et les imposer aux partis politiques et aux gouvernements, aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon international. Des institutions publiques telles que les administrations des services sociaux, les budgets publics, les systèmes d'audit et les appareils judiciaires sont encore loin de tenir compte des besoins des femmes et de l'exigence d'équité entre les hommes et les femmes. Les femmes parlementaires ne peuvent, à elles seules, corriger les manquements des systèmes de gouvernance à l'égard des femmes.

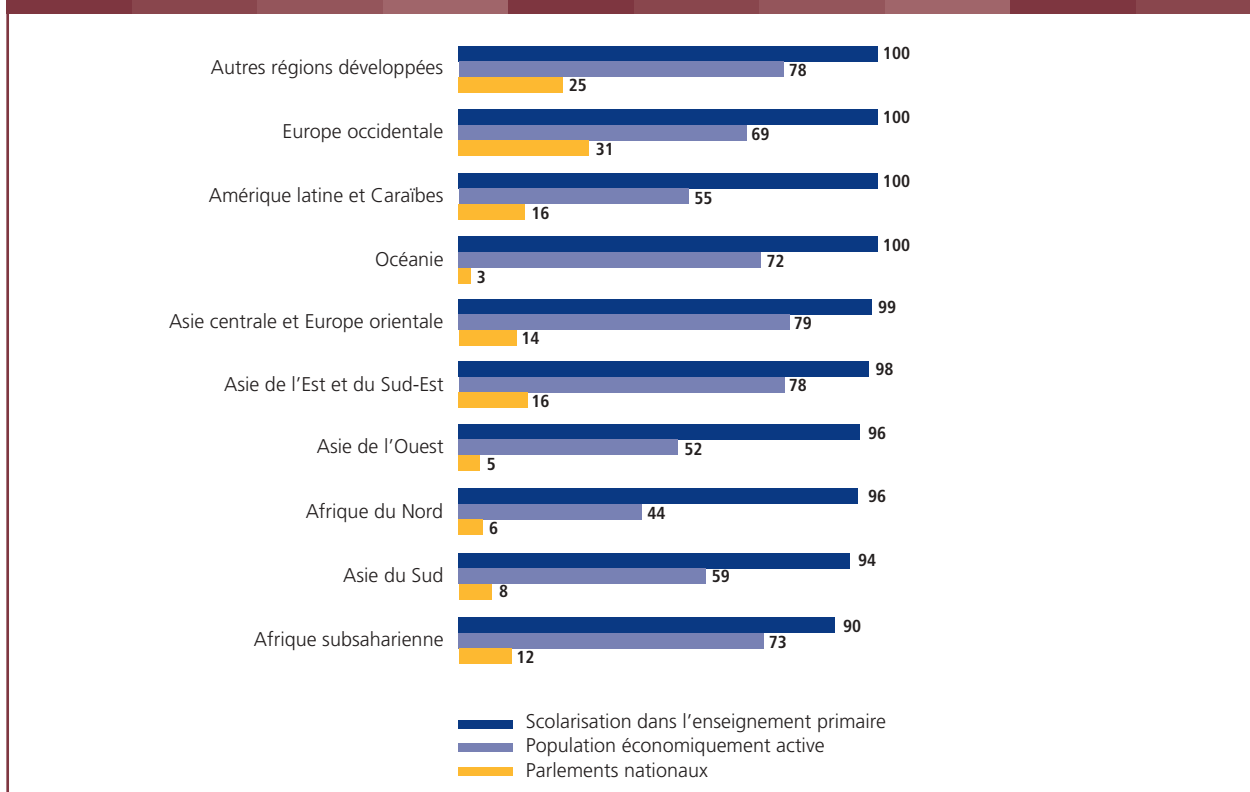
Il faudra encore consacrer de nombreux travaux de recherche à l'influence des femmes politiques des pays en développement. Même si le machisme des institutions de gouvernance peut contrarier l'action des femmes qui exercent des fonctions officielles, les principaux moteurs de l'équité hommes-femmes dans le monde ont été l'engagement politique des femmes et le militantisme de la société civile. C'est une raison suffisante pour poursuivre plus énergiquement l'objectif de la parité hommes-femmes dans la vie politique. Il reste beaucoup à faire. Alors que les disparités hommes-femmes dans l'enseignement primaire et l'activité économique se sont beaucoup atténuées, elles sont encore importantes dans le domaine de la politique, comme le montre la figure 12.3.

La figure 12.3 rappelle que, malheureusement, l'intégration réussie d'un grand nombre de femmes sur la scène politique relève encore de l'exception; les rares cas observés ont valeur d'exemple mais ne constituent pas une tendance de fond. Rechercher les moyens d'accroître la participation des femmes à la vie publique—en tant que représentantes élues, aux postes de direction et dans le personnel des administrations publiques, de la police à l'enseignement, reste une priorité; et même cela ne se traduira pas forcément par l'adoption de mesures favorables aux femmes. Il faut que ceux qui détiennent le pouvoir, dans le secteur public et dans le secteur privé, assument mieux

leurs responsabilités à l'égard des femmes. Et il faut restructurer les institutions de sorte qu'elles répondent mieux aux besoins

des femmes et aux revendications formulées par les militantes au sein et à l'extérieur de l'appareil d'État et de la vie politique.

Figure 12.3 Égalité hommes-femmes dans l'éducation, l'activité économique et la participation à la vie politique (2001)



Notes: Tous les indicateurs représentent les ratios femmes/hommes, y compris dans les "parlements nationaux", où il s'agit du rapport entre les membres du parlement féminins et masculins.

Sources: Calculs effectués d'après Division de statistiques des Nations Unies 2004 et PNUD 2003.

Notes

- 1 Molyneux 2004: 16.
- 2 Beall 2004: 4.
- 3 CGLU 2003.
- 4 Massolo 2004: 25.
- 5 Hubbard 2001: 11; Bauer 2004.
- 6 Beall 2004: 15.
- 7 Bauer 2004.
- 8 Beall 2004: 17.
- 9 Ahikire 2003.
- 10 Tamale 1999.
- 11 AnanthPur 2004.
- 12 Chattopadhyay et Duflo 2004: 984.
- 13 Buch 2000.
- 14 Vijayalakshmi 2002: 18.
- 15 Vijayalakshmi et Chandrashekar 2001.
- 16 EPW 1995: 5335.
- 17 Beall 2004.
- 18 Mbatha 2003.
- 19 Beall 2004: 19-20.
- 20 Avritzer 2000: 19.
- 21 Banque mondiale 2001b.
- 22 Abers 1998: 530; Avritzer 2000: 14-15.
- 23 Beall 2004: 31.
- 24 Budlender 1999; Coopoo 2000; Beall 2004: 31.
- 25 Budlender 1999: 21.
- 26 Beall 2004: 31.
- 27 Mayaram 2000.
- 28 Kaushik 1996: 93-96.
- 29 Chattopadhyay et Duflo 2004: 984.
- 30 Topalova 2003.