



Reconnaître leurs besoins

Décentralisation sectorielle et accès des femmes aux services publics

Les défenseurs des réformes de décentralisation sectorielle affirment qu'elles peuvent augmenter la rentabilité, l'efficacité et la pertinence des services publics, tels la gestion hydrique, la santé, l'éducation et le développement économique local. La participation citoyenne aux groupes d'utilisateurs et comités de gestion locaux accompagnant souvent la décentralisation devrait s'étendre à des processus d'autonomisation élargis. Les groupes marginalisés comme les femmes, les minorités ethniques et les pauvres sont particulièrement censés en profiter.

Depuis 2004, 13 projets de recherches parrainés par l'initiative de programme Droits des femmes et participation citoyenne du CRDI examinent l'incidence exacte de la décentralisation sur l'accès des femmes aux services, aux ressources et au pouvoir local en Asie du Sud, en Afrique subsaharienne et en Amérique Latine. Les recherches démontrent que ces réformes ne profitent pas automatiquement aux femmes; elles peuvent même les désavantager.

Les femmes paient le prix fort pour la rareté des ressources

Au Soudan, la décentralisation découle de l'accord de paix global conclu en 2005. En théorie, elle devait promouvoir l'autonomie et la démocratie locales. Mais concrètement, le gouvernement central conserve un contrôle serré des budgets et des décisions et aide peu les instances infranationales à s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités.

Asha El-Karib, cofondatrice du Centre de recherche et de formation sur le genre, au Soudan, a dirigé un projet sur l'accès des femmes à la santé, à l'éducation et aux ressources naturelles et financières dans la foulée de la décentralisation. Ses collègues et elle ont découvert que la dévolution de responsabilités en santé et en éducation aux instances infranationales avait eu une « incidence limitée voire négative sur l'accès des femmes aux services ».



BANQUE MONDIALE : CURT CARNEMARK

Au Soudan, la « décentralisation financière » signifie, selon les chercheurs, « que chaque État doit trouver ses propres ressources ». Les autorités locales imposent donc des frais d'utilisation, que les familles pauvres ne peuvent payer, pour financer l'éducation et la santé. Vu le taux d'analphabétisme féminin de presque 50 % — contre environ 30 % chez les hommes — et le nombre inférieur de filles inscrites à l'école, les conséquences sont catastrophiques. Le tableau est particulièrement sombre dans certaines parties du pays, dont le sud, qui compte le plus faible ratio fille/garçon du monde pour les inscriptions à l'école primaire.

Une femme de l'État de la Mer Rouge déclarait : « ceux qui ne peuvent payer les frais d'utilisation... ne sont pas bien soignés ». Les services limités sont inadaptés aux besoins des citoyens, particulièrement ceux des femmes. Dans nombre de régions de cet État, par exemple, les chercheurs ont noté l'absence de femmes médecins. Ainsi, les femmes des milieux conservateurs « ne consultent pas de médecin, s'il s'agit d'un homme », une situation potentiellement désastreuse dans un pays affichant l'un des plus hauts taux mondiaux de mortalité maternelle.

Rentabilité contre démocratie

Dans d'autres pays, comme au Soudan, la décentralisation entraîne fréquemment l'imposition de frais d'utilisation, pour rentabiliser davantage la prestation des



BANQUE MONDIALE : ALFREDO SRUR

Une femme de l'État de la Mer Rouge déclarait : « ceux qui ne peuvent payer les frais d'utilisation... ne sont pas bien soignés ».

services. Plusieurs projets de recherche du CRDI démontrent que cette préoccupation financière prime sur les possibilités démocratiques de la décentralisation.

Les réformes du secteur de l'eau entreprises dans les États indiens du Gujarat et du Maharashtra constituent un bon exemple. D'elles sont nés des comités locaux sur l'eau potable et l'irrigation. La représentation des femmes dans ces nouvelles institutions reflète le rôle essentiel qu'elles jouent dans la collecte, l'utilisation et la gestion de l'eau pour le foyer, bien que leur rôle soit moins bien reconnu dans l'irrigation. Les femmes perçoivent les droits, organisent l'entretien et participent aux décisions concernant l'emplacement des nouvelles infrastructures locales. Les chercheurs ont constaté que les femmes deviennent les administratrices de projets conçus aux instances supérieures. Bien qu'elles contribuent au bon déroulement des projets, les femmes ne remettent pas en question le modèle politique général fondé sur le recouvrement des coûts.

Des chercheurs ayant étudié des réformes de décentralisation de la santé au Paraguay ont également constaté l'influence limitée des utilisateurs. Ces réformes ont dévolu aux administrations locales, aux cliniques et aux conseils citoyens sur la santé, la responsabilité conjointe de concevoir et de gérer des programmes dans certaines régions. Mais bien que les conseils de santé aient permis aux femmes et à d'autres intervenants d'exprimer leurs priorités en santé, il n'était pas possible que le modèle central de recouvrement des coûts intègre des contributions ayant trait à la démocratie. Les frais d'utilisation, pesant le plus lourdement sur les femmes défavorisées, étaient le seul moyen pour les prestataires locaux de financer les services de santé.

Contrôle des budgets

D'après les recherches menées au Salvador, au Honduras, en Inde, au Pakistan et en Afrique du Sud, les femmes siègent rarement aux comités budgétaires ou financiers

des administrations locales et ont difficilement accès à l'information financière. À moins que les femmes n'influencent sur les budgets ou que des fonds soient consacrés à satisfaire leurs besoins, élire des conseillères ou promouvoir la participation féminine aux comités locaux a peu de chance de mener à des décisions budgétaires facilitant l'égalité d'accès des femmes et des filles à l'eau, la santé, l'éducation et d'autres services.

Ces constatations ont amené les équipes parrainées par le CRDI à prôner l'adoption de règles garantissant l'affectation de fonds pour répondre aux besoins des femmes dans le cadre de programmes et de projets généraux ou ciblant les femmes. Ces critères sexospécifiques devraient s'inscrire dans le contrôle et les vérifications budgétaires. Les chercheurs trouvent essentiel que les femmes fassent partie des organismes décentralisés au pouvoir décisionnel financier.

Contraintes pour les femmes

Même lorsque les femmes accèdent aux institutions décentralisées, de nombreux facteurs peuvent miner leur influence. Au Népal, la loi stipule que les comités d'éducation locaux et les groupes d'utilisateurs de réseaux d'irrigation ou de forêts communautaires doivent inclure des femmes. Mais les femmes hésitent souvent à parler en présence d'hommes et ceux-ci refusent fréquemment de les écouter. L'équipe de projet népalaise a remarqué, toutefois, que les femmes s'expriment davantage dans des groupes féminins.

Une Népalaise a décrit ainsi son rôle au sein d'un comité de gestion scolaire communautaire décentralisé : « Nous gardons le silence pendant la réunion, car nous ne pouvons parler devant des hommes respectés du village. Nous signons le procès-verbal et rentrons ». Ni les hommes ni les femmes ne donnent vraiment l'impression que ces dernières ont le droit d'être prises en compte ou de contribuer positivement à améliorer la gestion ou les services.



BANQUE MONDIALE : CURT CARNEMARK

Les femmes : pas un groupe homogène

Les chercheurs au Népal ont aussi découvert que dans plusieurs collectivités, les mêmes femmes issues de l'élite remplissaient les quotas de nombreux comités locaux, empêchant ainsi les femmes des rangs inférieurs d'y siéger. Cette constatation souligne un fait crucial : bien que les politiques d'État traitent souvent les femmes comme une masse homogène, en réalité, leurs différentes caractéristiques identitaires (classe, caste, race, ethnie et âge, notamment) façonnent leur accès aux décisions, aux services et aux ressources.

En outre, l'équipe étudiant la décentralisation du secteur de l'eau au Maharashtra et au Gujarat a constaté que même lorsque les femmes défavorisées et de caste inférieure assistaient aux réunions, elles influençaient habituellement moins que les femmes riches et des castes supérieures sur les décisions comme l'emplacement de l'infrastructure hydrique ou le choix de raccordements publics plutôt que privés. Les groupes locaux d'utilisateurs de réseaux d'irrigation du Maharashtra excluent également les non-propriétaires fonciers, écartant ainsi les femmes et nombre des familles les plus pauvres des décisions concernant cette ressource essentielle.

En Équateur, des femmes ont été discriminées en raison de leur race et de leur classe sociale. À Cayambe, des chercheurs parrainés par le CRDI ont découvert que des tentatives d'établissement de groupes d'utilisateurs municipaux d'un programme de santé maternelle avaient échoué « parce que médecins et infirmières ont exclu les femmes indigènes et de régions rurales, sous prétexte qu'elles n'avaient pas de formation professionnelle ».

Ne pas ignorer cultures sexospécifiques locales

Une équipe dirigée par Zulema Gutierrez, ingénieure en irrigation, et Marina Arratia, sociologue, a étudié la décentralisation, l'égalité entre hommes et femmes et les droits à l'eau en Bolivie, un pays multiculturel dont les 35 différentes cultures indigènes représentent 71 % de la population. Les réformes décentralisatrices en Bolivie reconnaissent les autorités traditionnelles et les pratiques culturelles, mais les chercheurs ont découvert que la conception et la surveillance des projets d'irrigation locaux font fi des perspectives culturelles des indigènes en matière d'eau.



BANQUE MONDIALE - ALFREDO SRUR

Les opinions de la population locale sur les ressources hydriques et les droits y afférents varient entre des approches individuelles et d'autres prônant le partage des ressources naturelles. Les projets sont toutefois conçus en fonction de droits individuels d'accès aux ressources hydriques. Selon les chercheurs, les mêmes « manuels et règlements d'exploitation et d'entretien sont utilisés indifféremment des réseaux d'irrigation. » L'accent mis sur les droits individuels nuit aux pratiques communales et exclut certaines des familles les plus pauvres, notamment celles dont le chef est une femme.

Le cadre de droits individuels est également lié à une perception courante des relations hommes-femmes discordante avec les traditions communales. Souvent, les techniciens des projets ne comprennent pas les rôles que jouent réellement les femmes dans leurs familles et collectivités et ne se renseignent pas sur leurs besoins particuliers. Dans une collectivité, par exemple, les femmes voulaient des réseaux d'irrigation comprenant des réservoirs d'eau, mais elles n'ont pas été écoutées.

Un rôle pour le gouvernement central

Le principe de subsidiarité — confier des fonctions et des pouvoirs aux plus basses instances, le plus près possible des citoyens — est au cœur de la décentralisation. Mais les projets de recherche suggèrent que, dans certains pays, les gouvernements centraux ont davantage de moyens, de ressources et de volonté politique que les administrations locales pour protéger et promouvoir les droits des femmes au moyen de la décentralisation.

Cela s'est illustré clairement en Afrique du Sud où l'urbaniste Alison Todes et ses collègues ont constaté que les politiques sexospécifiques nationales, le financement réservé aux besoins des femmes et la participation des

... les politiques sexospécifiques nationales, le financement réservé aux besoins des femmes et la participation des femmes aux projets locaux, exigée par le gouvernement national, aidaient les femmes à accéder aux ressources et aux projets.

femmes aux projets locaux, exigée par le gouvernement national, aidaient les femmes à accéder aux ressources et aux projets. Ils ont conclu que l'intervention du gouvernement central favorisait la participation des femmes aux projets locaux comme l'accès à l'eau potable et l'entrepreneuriat, alors que le conservatisme des cultures locales y nuisait.

En revanche, les recherches au Bénin illustrent ce qui peut arriver sans l'intervention du gouvernement central. L'économiste agricole Pascaline Babadankpodji et son équipe ont étudié l'aménagement agricole dans une région où le changement climatique intensifie la concurrence foncière. Ils ont appris que, malgré leur importante contribution à l'économie locale, le rôle des agricultrices n'est pas reconnu, leur accès aux terres est précaire, elles ont peu d'influence sur l'aménagement et reçoivent peu de soutien technique. En tête de liste des principales préoccupations des femmes se trouvent les préjugés et le manque de confiance à l'égard de leur capacité à participer aux activités et débats publics. Mais le principal problème, selon les chercheurs, est le manque de cohésion entre les politiques sexospécifiques nationales et la planification et les projets locaux.

L'objectif : l'égalité des sexes

Outre les nombreux obstacles relevés à l'influence des femmes sur les décisions et leur accès aux services des secteurs décentralisés, les 13 projets de recherche parrainés par le CRDI ont révélé des histoires encourageantes. Par exemple, malgré certaines limites, de nombreuses femmes membres de comités locaux sur l'eau potable au Gujarat et au Maharashtra se sont dites heureuses des possibilités que leur a offertes la décentralisation à participer à la vie publique et d'aider leurs collectivités.

En Équateur, la décentralisation a également profité aux habitantes des municipalités dirigées par des partis de centre-gauche et indigènes. Les chercheurs ont consigné la création d'un programme sur la santé sexuelle et génésique des femmes qui combinait médecines conventionnelle et traditionnelle, a amélioré le statut des sages-femmes et des guérisseuses et réduit la mortalité maternelle à zéro dans la municipalité de



BANQUE MONDIALE - CURT CARNEMARK

Cotacachi. Ils ont également découvert des programmes d'alphabétisation efficaces destinés aux femmes des régions rurales, de nouveaux projets lucratifs et des initiatives interculturelles novatrices de lutte contre la violence faite aux femmes.

Cependant, la principale leçon à retenir est que pour profiter aux femmes, la décentralisation doit être adaptée à leurs besoins et au contexte de leur vie. Les décideurs et bureaucrates des instances nationales et locales et la société civile doivent veiller à ce que les femmes jouent un rôle actif dans les systèmes décentralisés et à ce que les services et ressources locaux favorisent l'égalité des sexes.

L'auteure, Melissa MacLean, est une rédactrice canadienne vivant au Nicaragua.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), un organisme canadien, est l'un des chefs de file de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le Centre travaille en étroite collaboration avec les chercheurs des pays en développement pour bâtir des sociétés en santé, justes et prospères.

Le programme Droits des femmes et participation citoyenne soutient la recherche appliquée dans le domaine des droits des femmes, de la participation citoyenne et du développement. Il contribue ainsi à faire entendre les voix du Sud dans les discussions internationales actuelles sur les enjeux sexospécifiques et le développement.

Centre de recherches pour le développement international

C. P. 8500, Ottawa (Ontario) K1G 3H9

www.idrc.ca/droitsdesfemmes