

**Genre et planification communale :**

---

**Expériences du Bénin, du Mali et du Niger**

Sabine ASARE-KOKOU,  
Bakary COULIBALY  
Bernadette KIWALLO  
Zeinabou OUÉDRAOGO  
Moussiliou ALIDOU

*Sous la direction de Gérard Baltissen et Thea Hilhorst*

Les publications sur la gouvernance et la décentralisation visent à documenter les pratiques sur le terrain et à stimuler les réflexions en vue d'améliorer les politiques et les interventions dans ce domaine. Cette publication est le fruit d'une collaboration entre la SNV, le KIT et DIRO Center.

### **SNV**

La SNV est une organisation internationale non gouvernementale qui intervient dans 33 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique Latine et des Balkans. Elle a pour mission de promouvoir une société où tous les individus poursuivent en toute liberté leur développement durable. Les conseiller(e)s y contribuent à travers le renforcement des capacités des organisations locales. Dans sa vision, la SNV Afrique de l'Ouest et Centrale veut être reconnue en tant qu'une organisation soutenant des réseaux d'organisations de renforcement des capacités selon des normes de haute qualité, de sorte qu'elles soient durables et soutiennent des initiatives conduisant à une répartition plus équitable des ressources et un accès équitable aux services de base. La SNV se focalisera graduellement sur le développement, la gestion et le partage des connaissances (connecting capacities) tout en identifiant et promouvant des dynamiques locales porteuses.

### **KIT**

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, aux Pays-Bas, est un institut international spécialisé dans la recherche et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, et aux échanges culturels. Un des domaines d'expertise du KIT est la décentralisation rurale et la gouvernance locale.

### **DIRO Center**

DIRO Center est un cabinet privé d'appui au développement. Il œuvre pour un développement durable par le renforcement des organisations afin qu'elles soient en mesure de répondre efficacement aux préoccupations de leurs groupes cibles. Ses compétences couvrent la formation, la facilitation et le coaching, l'accompagnement de processus de planification, le genre et développement, la gouvernance interne des organisations et le plaidoyer, l'évaluation, et le développement d'outils et la capitalisation. Son approche est basée sur l'écoute attentive ; le dialogue et la participation ; la réflexion - action et l'apprentissage mutuel.

### **Autres publications du KIT et de la SNV sur le thème de la gouvernance et la décentralisation:**

- Diarra S., Keita A., Sy O., Nelen J., Coulibaly B., Konaté N., Ag Mossa R., Osté R. et Sène G. (2004), La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique. SNV et KIT, Bulletin 358. (sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst). Amsterdam.
- Hilhorst T., Bagayoko D., Dao D., Lodenstein E., Toonen J. (2005), Dynamiser la santé communale : Construire des partenariats efficaces dans l'espace communal pour améliorer la qualité des services de santé. SNV-Mali, KIT, Bamako.
- Weinsou C.G., Kpatinvo L., Slootweg S., Yocarini L. et Nugteren H. (2006), Démystifier la planification : Appropriation du processus de développement communal au Bénin (sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst). KIT & SNV-Bénin, Cotonou.
- Dongmo Tsobzé A., Minla Mfou'ou J., Hilhorst T., (Eds.) (2007), Entre désespoir et espoir : Les défis de la gouvernance et de la décentralisation dans la réalisation des investissements publics locaux au Cameroun. KIT & SNV Cameroun, Yaoundé.
- Sène G., Soumaila A., Amadou H., Issa B., Ouédraogo Z., (2007), La contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement : Expériences au Niger. Sous la direction de Thea Hilhorst. SNV Niger et KIT, Niamey.

© 2007 SNV et KIT

Sous la direction de Gerard Baltissen et Thea Hilhorst - Édition : Maryck Nicolas-Holloway -

Photos : Thea Hilhorst - ISBN: 978-90-77821-145 NUR : 754

Mots clés : genre ; décentralisation ; planification communale ; Bénin ; Mali, Niger

## ***Avant-propos***

---

La prise en compte de la dimension genre dans le développement est un défi à tous les niveaux. En effet, l'intérêt porté à l'égalité et l'équité du genre s'est accru depuis la Quatrième Conférence Mondiale sur les Femmes organisée à Beijing en 1995. Les organisations sous-régionales telles que la CEDEAO, l'UEMOA et le NEPAD ont toutes inscrit le genre à leur agenda. Il en est de même des Objectifs du Millénaire pour le développement dans lesquels un accent particulier est mis sur cette dimension au point 3 qui vise l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. L'intérêt pour le genre se dégage également de la déclaration solennelle des Chefs d'État et de Gouvernement sur la parité. Ainsi la plupart des organisations d'appui au développement en ont fait leur cheval de bataille. C'est aussi le cas de la SNV (l'Organisation Néerlandaise de Développement) qui, depuis plus de deux décennies, s'investit auprès de ses partenaires pour faire de la prise en compte de cette dimension genre dans le développement une réalité.

Malgré toutes ces bonnes volontés affichées, intégrer le genre de façon transversale dans le processus du développement constitue un véritable parcours du combattant tant les difficultés sont énormes. Elles sont à la fois techniques et sociales. Comment les surmonter ? Comment donc parvenir à élaborer un Plan de développement communal représentatif qui prenne en compte les besoins, intérêts et aspirations de toutes les couches de la population et notamment ceux des couches les plus marginalisées ? Comment s'assurer que les hommes, les femmes, les jeunes gens et les jeunes filles y trouvent leur compte ? Quels sont les écueils à éviter ? Où sont les limites ? C'est ce que la SNV Afrique de l'Ouest et Centrale, en partenariat avec DIRO Center et l'Institut Royal des Tropiques, tente de mettre en exergue à travers cette publication qui a la particularité de partager concrètement des faits vécus.

Le présent document est une capitalisation des expériences faites au Bénin, au Mali et au Niger en matière d'appui à l'intégration de la dimension du genre dans le processus de planification du développement communal et ses résultats suite à la mise en route de la décentralisation dans ces pays. Au total, 86 communes ont été accompagnées par la SNV et DIRO Center dans l'élaboration et, pour une grande partie, dans la mise en œuvre des plans de développement communaux dans les trois pays.

Ce document a pour objectif de partager les expériences faites dans l'intégration du genre en mettant l'accent sur les succès, les problèmes rencontrés, les enjeux et les défis qui restent à relever. Il est destiné aux facilitateurs du processus de planification communale, notamment les projets, les bureaux d'étude, les ONG, les services techniques déconcentrés, les institutions internationales qui accompagnent les communes dans leur processus de développement, et aux décideurs.

Enfin, il se propose d'aider les maires et les conseils communaux à assurer un développement harmonieux et équitable de leurs communes en prenant en compte de façon équitable les besoins des femmes, des hommes et des couches marginalisées dans tous leurs processus de prise de décisions en particulier liés à l'éducation primaire, la santé de base, l'eau potable et l'amélioration de l'environnement économique, qui constituent les domaines d'intervention de la SNV.

Loin de prétendre apporter des solutions définitives à la problématique de l'intégration transversale du genre dans la planification communale, ce document entend être un outil d'éveil de tous et de toutes à la nécessité d'appliquer une approche intégrée pour la prise en compte des questions de genre dans le développement.

Je voudrais saisir cette occasion pour exprimer mes sincères remerciements aux conseils communaux, aux membres des différents comités de pilotage, aux différents partenaires, aux membres de l'équipe du KIT, et aux conseillers et conseillères de la SNV qui ont contribué à l'élaboration du présent document.

***Jan de Witte***

*Directeur Régional de la SNV Afrique de l'Ouest et Centrale*

## **Résumé**

---

Avec la mise en œuvre de la décentralisation, les élus locaux ont été mis au devant de la scène et l'occasion leur a été donnée de s'approprier et de planifier le développement de leur localité avec leur population. Des plans de développement communal (PDC) bien élaborés et correctement mis en œuvre devraient permettre de réduire la pauvreté dans les communes et impulser le développement local, à condition toutefois qu'ils aient pris en compte la dimension genre.

Le présent document est une capitalisation des expériences faites au Bénin, au Mali et au Niger par l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) et DIRO Center en matière d'appui à l'intégration de la dimension du genre dans le processus de planification du développement communal. À la demande des maires et conseils communaux dans les trois pays, la SNV et le DIRO Center ont facilité entre 2000 et 2006, l'élaboration des plans communaux de développement. Dans la réalité, les maires veulent satisfaire à une exigence de la loi, celle de disposer d'un PDC. Ils sont généralement très peu informés des politiques nationales, des textes, conventions et traités relatifs au genre, et peu familiarisés avec le concept genre et développement. Par ailleurs, les conseils communaux sont quasi dominés par des hommes.

La dimension genre a fait l'objet d'attention dans les contrats de collaboration, dans le processus d'élaboration du PDC et de sa mise en œuvre. Un des défis était de promouvoir une composition représentative, sexospécifique, et équilibrée des comités de pilotage.

Une fois les comités de pilotage mis sur pied, le second défi consistait à veiller à ce qu'ils soient bien informés et formés pour accomplir leur mission.

Au Mali, diverses expériences de la SNV ont révélé qu'il est possible d'intéresser les leaders à prendre au sérieux la participation des femmes dans la planification et la gestion locale au même titre que les hommes. Elles se sont basées sur l'utilisation de portes d'entrée endogènes pour assurer la contextualisation et l'appropriation des concepts clés de genre par les communautés et les conseils communaux qui jouent le rôle de maîtres d'ouvrage dans l'élaboration et la mise en œuvre des PDC.

Au Bénin et au Niger, la SNV a développé et fait une expérience positive d'introduction des débats sur les inégalités de genre à travers le " jeu genre " dont l'objectif est d'aider les femmes et les hommes à comprendre, à travers leur propre analyse et perception des inégalités sociales, le concept et l'approche genre et à prendre conscience de la nécessité de changement en vue de garantir un développement équitable.

Le document illustre les démarches adoptées en fonction des étapes du processus d'élaboration des PDC en vue d'intégrer la dimension genre.

L'information et la sensibilisation constituent deux outils importants utilisés pour amener les conseils communaux à s'intéresser à la dimension genre. L'utilisation des orientations nationales positives par rapport au genre pour la réduction des inégalités a facilité la communication avec les partenaires et les élus. Les supports utilisables sont les documents sur les orientations nationales, les conventions internationales ratifiées et, du point de vue des inégalités sociales, les documents sur l'amélioration des conditions de vie des groupes démunis, y compris les femmes. Ces orientations politiques sont des outils importants de sensibilisation pour obtenir l'adhésion des autorités communales. La facilitation a également eu recours aux statistiques pour montrer que les femmes constituent la moitié de la population et qu'un maire ne peut pas véritablement assurer le développement s'il ne travaille qu'avec une moitié de la population.

Par ailleurs, il est devenu évident pour les membres de la population que l'élaboration du PDC est une occasion propice à la prise en compte de leurs préoccupations, leurs besoins et aspirations et que le PDC n'est pas uniquement l'affaire du maire. Il concerne toute la communauté, sans distinction de sexe, de religion ni de parti politique, etc.

La désagrégation des données est indispensable à l'étape de diagnostic. La recherche et l'analyse des informations statistiques désagrégées permettent de faire ressortir les tendances et surtout d'avoir des indicateurs de départ pour chaque catégorie. Les constats faits au cours du diagnostic sont similaires dans les trois pays. La désagrégation des données est insuffisante du fait de l'inexistence et de la rareté des statistiques ou de la tendance de certain(e)s participant(e)s à présumer que les problèmes des femmes et des hommes sont identiques.

Les équipes de facilitation ont élaboré ou adapté des outils de collecte et d'analyse ventilés par sexe au niveau du village, de l'arrondissement, de la commune, du cercle ou de la région. Il en est de même des guides d'animation tenant compte du genre avec l'utilisation de groupes de discussion (hommes, femmes, jeunes et catégories socioprofessionnelles) lors de la collecte d'informations et au moment d'élaborer des démarches d'animation appropriées s'y rapportant. Des appuis ont été donnés aux comités de pilotage dans la définition des critères de recrutement des enquêteurs et superviseurs. Les capacités des équipes d'enquêteurs ont été renforcées dans l'utilisation des outils.

La prise en compte du genre dans la formulation du PDC est une étape essentielle mais insuffisante pour réduire les inégalités sociales. Seule l'exécution des actions planifiées aura des effets significatifs sur les inégalités de genre. Du coup, le choix des actions à mettre en œuvre dans les plans et les tranches annuelles des activités à réaliser par la commune, les dotations budgétaires pour réaliser les actions, les débats populaires autour des budgets annuels sont des moments importants pour attirer l'attention des élus communaux à la prise en compte des actions sensibles au genre. Pour assurer

l'exécution, le suivi est certes un élément important mais aussi le développement d'un véritable plan de lobbying et de partenariat par les groupes concernés par l'action avec les autorités communales est indispensable.

En conclusion, la prise en compte de la dimension genre dans le PDC est fortement influencée par plusieurs facteurs dont les plus importants sont : l'existence et la stimulation d'un environnement institutionnel favorable au genre, l'engagement du conseil communal envers la dimension genre, une meilleure représentativité et une plus grande participation au processus. Il faut non seulement des hommes et des femmes habitués à parler en public, mais aussi réceptifs aux problèmes, besoins et intérêts spécifiques des hommes et des femmes. Ce n'est donc pas la présence de femmes à un atelier qui détermine la prise en compte de leurs intérêts stratégiques. C'est plutôt leur capacité à s'exprimer et la prise de conscience du facteur genre par les hommes. La qualité de la facilitation et la sensibilité au genre des outils et méthodes utilisés au cours du processus de planification sont tout aussi indispensables. Lorsque les outils sont indifférents à la dimension genre, le processus aboutit à des résultats neutres en matière de genre. Tout un travail de négociation et de lobbying est encore nécessaire pour assurer la prise en compte des préoccupations des femmes lors de la définition des priorités d'interventions de la commune.

## Liste des sigles et abréviations

CA	Chef d'arrondissement
CCC	Centre de conseil communal
CCN	Cellule de coordination nationale
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CLO	Comité local d'orientation
CSCoM	Centre de santé communautaire
CU	Communauté urbaine
DIRO	Développement Institutionnel et Renforcement Organisationnel
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
IFAID	Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement
KIT	Institut Royal des Tropiques
MFPSS	Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Programme d'appui aux communes
PAI	Plan annuel d'investissement
PDC	Plan de développement communal
PDESC	Programme de développement économique social et culturel
PRODECOM	Programme d'Appui au Démarrage des Communes
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TdR	Termes de référence
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UN-INSTRAW	United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women

## Table des matières

---

Avant-propos.....	i
Résumé.....	iii
Liste des sigles et abréviations.....	vi
Table des matières.....	vii
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Comprendre le genre.....</b>	<b>4</b>
1.1 Le terme " genre ".....	4
1.2 L'approche intégrée du genre.....	7
<b>2 La décentralisation : une opportunité pour la prise en compte du genre</b>	<b>9</b>
2.1 Introduction sur la décentralisation.....	9
2.2 L'évolution de la décentralisation dans les trois pays.....	10
2.3 Les guides de planification communale pour le développement.....	13
<b>3 La dimension genre dans le processus d'élaboration des PDC.....</b>	<b>14</b>
3.1 Le processus de planification communale pour le développement.....	14
3.2 Phase préparatoire.....	16
3.2.1 Réunion d'information et de sensibilisation.....	16
3.2.2 Étape précontractuelle.....	17
3.2.3 Étape préparatoire.....	18
3.3 Phase de diagnostic.....	21
3.4 Phase vision, orientations stratégiques et objectifs.....	24
3.4.1 Étape de la vision.....	24
3.4.2 Étape des orientations stratégiques et objectifs.....	25
3.5 Phase de programmation.....	27
3.6 Phase d'arbitrage et de validation.....	28
3.6.1 Étape d'arbitrage.....	28
3.6.2 Étape de validation.....	28
<b>4 Mise en œuvre et suivi-évaluation des PDC.....</b>	<b>29</b>
4.1 Mise en œuvre des PDC.....	29
4.2 Campagne de lobbying.....	31
4.3 Suivi-évaluation.....	34
<b>5 Leçons apprises.....</b>	<b>36</b>
5.1 Stimuler un environnement institutionnel favorable au genre.....	36
5.2 Obtenir l'engagement du conseil communal envers la dimension genre....	37
5.3 Sensibiliser les prestataires de service à la dimension genre.....	37
5.4 Utiliser des données désagrégées.....	38
5.5 Une meilleure représentativité et une plus grande participation au proces- sus.....	38
5.6 Une facilitation de qualité du processus.....	39
5.7 Mise en œuvre des actions sensibles au genre.....	40
<b>Conclusions.....</b>	<b>41</b>
<b>Annexe 1 - Principes de planification et de budgétisation selon l'approche genre.....</b>	<b>42</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>43</b>

## Introduction

---

Les hommes et les femmes ne vivent pas la pauvreté de la même manière. Aussi les mécanismes qui conduisent à la pauvreté diffèrent pour les hommes et les femmes, même s'ils sont apparentés. Car, la pauvreté est la conséquence d'une répartition inégale des ressources et des pouvoirs au sein de la société. Les inégalités rendent les conséquences de la pauvreté plus pénibles encore pour les femmes que pour les hommes et elles déterminent en partie les formes prises par la croissance économique. De nombreuses observations prouvent que les femmes et les filles sont généralement plus désavantagées que les hommes et les garçons, non seulement au niveau des sociétés prises dans leur ensemble, mais aussi parmi les tranches les plus pauvres de la population. Les inégalités entre les hommes et les femmes se traduisent souvent par une marginalisation des femmes et par des injustices vis-à-vis d'elles. Les inégalités existent dans toutes les sociétés et à tous les niveaux. La promotion de l'égalité des genres dans la société peut donc avoir des effets sur toutes les classes et tous les groupes sociaux. En plus, elle peut être une force déterminante dans la réduction accélérée de la pauvreté en Afrique (Kabeer, 2005).

Par ailleurs, on ne peut parler de développement durable sans assurer un équilibre au profit des hommes, des femmes et de toutes les couches marginalisées dans les trois composantes qui le constituent, à savoir : la dimension économique, la dimension écologique et la dimension socio institutionnelle. Par conséquent, pour remédier à la pauvreté, il faut s'attaquer à ces inégalités dans le but de promouvoir un développement durable profitable à tous et à toutes, ce qui ne peut se réaliser sans la participation de toutes les couches de la population (Banque Mondiale, 2000).

De plus, les initiatives de développement produisent des effets différents sur les femmes et sur les hommes. L'influence des femmes et des hommes sur le développement diffère elle aussi. Par conséquent, les institutions et organisations de développement perpétuent et creusent encore les inégalités entre hommes et femmes lorsqu'elles ne spécifient pas clairement une approche pour y remédier. Il s'avère donc indispensable de tenir compte de ces constats dans les interventions de développement, et ce d'autant plus que l'on assiste à l'avènement de la décentralisation. L'approche intégrée du genre constituerait aussi une réponse aux préoccupations soulevées par l'objectif 3 des Objectifs du Millénaire pour le développement, à savoir : " Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes". Ce serait également une réponse aux recommandations de la septième Conférence africaine relative à l'évaluation décennale du plan d'action de Beijing (Van Damme, 1998 ; Gender and Development Training Centre, 2001).

La mise en œuvre de la décentralisation constitue une étape fondamentale et un tournant décisif dans le développement des pays de la Sous-Région ouest-africaine. De par les enjeux que sont le développement local et la démocratie de proximité, la décentralisation a marqué un changement

important dans la manière d'aborder les problèmes de développement des communautés. Les élus locaux ont été mis au devant de la scène. L'occasion leur a été donnée de s'approprier et de planifier le développement de leur localité avec leur population à travers un plan de développement communal (voir Encadré 1).

#### **Encadré 1 - Expériences du Chef d'arrondissement (CA) de Totchangni**

Madame Julienne Tchodo est Chef d'arrondissement (CA) de Totchangni dans la commune de Dogbo (Bénin). Elle a commencé ses activités de CA sous un arbre lui servant de bureau par manque d'infrastructures. Elle avait plusieurs défis à relever au sein de son arrondissement. Les hommes n'hésitaient pas à lui dire de marquer son passage et de montrer ce dont elle était capable. C'est avec fierté qu'elle partage quelques-uns de ses accomplissements à la tête de l'arrondissement.

" Armée du PDC, j'ai réussi, dit-elle, à résoudre des conflits entre plusieurs villages. Récemment, j'ai négocié et obtenu un financement pour la construction du Bureau de l'Arrondissement. Désormais mon arrondissement dispose d'un centre d'examen et d'un Collège d'Enseignement Général d'environ 120 élèves. Avec l'appui de Plan Bénin, 33 familles de mon arrondissement disposent désormais de latrines. Je mets un accent particulier sur la participation des femmes aux instances de décisions et la résolution de leurs problèmes spécifiques. Dans ce cadre je fais des exercices de sensibilisation à l'intention des femmes pour qu'elles intègrent les partis politiques et qu'elles s'imposent au sein des instances de ces partis. L'un de mes centres d'intérêt est la transparence dans la gestion des affaires de la commune. "

**Source : Entretien par Asare-Kokou (2006)**

L'objectif visé à travers ce document est d'aider les acteurs impliqués dans l'accompagnement des communes, notamment les ONG, bureaux d'études, programmes/projets, services techniques déconcentrés de l'État et autres accompagnateurs du processus à s'approprier une démarche de planification locale prenant en compte la dimension genre. Il s'agit essentiellement de partager les subtilités et quelques bonnes pratiques utilisées pour assurer une intégration transversale du genre dans le processus d'élaboration des PDC . Le document s'inspire des expériences acquises par la SNV et ses partenaires dans l'accompagnement des communes dans le cadre de l'élaboration de leurs plans de développement en Afrique de l'Ouest, notamment au Bénin, au Mali et au Niger. Ces expériences ont trait à l'accompagnement des nouvelles communes installées après la mise en route de la décentralisation dans les pays concernés.

La présente publication est structurée en cinq parties. Le premier chapitre s'appesantit sur la compréhension du concept et de l'approche adoptée et sur la nécessité d'institutionnaliser l'approche genre en vue d'induire un

développement harmonieux et équitable. Le deuxième chapitre fait référence à la décentralisation comme une occasion par excellence pour les hommes et les femmes de participer à la gestion de leurs cités. Le troisième chapitre examine les subtilités utilisées dans la démarche de facilitation afin de prendre en compte les aspects genre dans le processus de planification dans chacun des trois pays étudiés, ainsi que les difficultés rencontrées et les enjeux et défis à relever. Le quatrième chapitre décrit la procédure de mise en œuvre et de suivi-évaluation des PDC tandis que le cinquième se penche sur les leçons apprises de cette démarche.

## Comprendre le genre

---

### 1.1 Le terme " genre "

Le terme genre est lié à la manière dont nous sommes perçus, à ce que l'on attend de nous en tant qu'homme ou en tant que femme en fonction de l'organisation de la société. Le genre renvoie à l'éventail des rôles et rapports déterminés par la société, aux traits de personnalité, aux attitudes, aux comportements, aux valeurs, à l'influence et au pouvoir que la société attribue aux hommes et aux femmes en fonction de leur différence. Il décrit tous les attributs socialement assignés, les rôles et les activités liés au fait d'être un homme ou une femme dans une société donnée. Le genre est influencé par la race, l'ethnie, la classe, l'âge, la caste, la religion, l'économie, l'éducation, le contexte, etc. Il est changeable, dynamique et s'acquiert par socialisation. Les relations de genre sont des relations de domination ou de pouvoir (Gender and Development Training Centre, 2001 ; Le Nouvel, 2001 ; UN-INSTRAW, 2004). Face à cette complexité, l'approche genre constitue un élément de réponse qui reconnaît que les femmes ont des intérêts, besoins et aspirations différents de ceux des hommes et souvent différents d'une femme à l'autre, sur la base de la catégorie sociale.

Dans un passé récent, engager des échanges sur le concept et l'approche genre avec les communautés était un exercice difficile, voire périlleux. Des agents de développement ont été renvoyés par certaines communautés à cause d'une mauvaise introduction des débats sur le genre. Comment faire pour que la recherche d'équité entre hommes et femmes ne soit pas perçue comme une lutte de pouvoir mais comme une condition préalable au développement durable ? La SNV a expérimenté quelques approches en Afrique de l'Ouest.

Au Mali, des expériences différentes ont révélé qu'il est possible d'intéresser les leaders hommes à prendre au sérieux la participation des femmes dans la planification et la gestion locales et de leur faire ressentir un besoin d'appui technique pour développer des approches d'inclusion. Des ateliers avec les élus ont été organisés autour des thèmes suivants :

- L'appropriation des concepts les plus importants : sexe et genre, accès et contrôle, besoins pratiques et intérêts stratégiques, division du travail, différentes dimensions du pouvoir.
- L'interprétation des concepts dans le contexte sociopolitique et géographique, en cherchant la situation des concepts dans son environnement.
- La consolidation des concepts en animant des échanges sur les concepts, les possibilités et les contraintes au sein de la communauté.

Dans la zone Mandingue au Mali par exemple, la première étape consistait à trouver des entrées endogènes pour discuter des concepts genre dans la langue nationale. On note par exemple que la notion de pouvoir est fortement présente dans les salutations et montre que le pouvoir des femmes

au sein de la famille a toujours été considérable (quand on salue une femme, elle répond " n'sé ", ce qui signifie " je suis capable ", alors que l'homme répond " m'ba ", ce qui veut dire " honneur à ma mère "). Par conséquent, le fait que les femmes revendiquent aujourd'hui une place dans la sphère publique n'est plus du tout une importation de l'Occident, mais une évolution logique des choses au sein de la société africaine. Ainsi, le principe à l'origine de l'approche genre au Mali n'est pas l'épanouissement de l'individu féminin, mais plutôt le bien-être de la famille et de la communauté. Toute la différence est là (Osté, 2005). Un processus de recherche et de transcription des connaissances issues des échanges avec les élus locaux a abouti à la production du livre " muso ni cé yé njogon falén ye ", c'est-à-dire le point de vue malien sur les relations homme-femme.

Au Bénin et au Niger, la SNV a développé une expérience positive d'introduction des débats sur les inégalités de genre qui a fait l'objet d'un jeu intitulé " jeu genre " (Asare-Kokou, 2005). L'objectif de ce jeu est d'aider le public, les femmes et les hommes en général, et les analphabètes en particulier, à comprendre à travers leur propre analyse et perception des inégalités sociales, le concept et l'approche genre et à prendre conscience du besoin de changement en vue de garantir un développement équitable. La démarche consiste à disposer des figurines qui illustrent les activités menées, les rôles et responsabilités, les signes caractéristiques des hommes et des femmes, les comportements des hommes et des femmes dans le milieu où le débat va se dérouler (voir Encadré 2). L'expérience a montré que partout où cet exercice a eu lieu, les participants, hommes et femmes, comprennent mieux non seulement le concept genre mais aussi l'approche genre et son fondement. Pour preuve, quelques réactions enregistrées au Bénin suite à cet exercice (voir Encadré 3).

### Encadré 2 – Déroulement du jeu genre

1. Clarification des concepts sexe et genre à travers l'utilisation des figurines

1.1 Tracer 3 colonnes comme suit :

Caractéristiques spécifiques aux hommes	Caractéristiques liées au genre	Caractéristiques spécifiques aux femmes
--	------------------------------------	--

1.2 Faire avec l'assistance un exercice sur la reconnaissance et les spécificités d'un homme (question : qu'est ce qui caractérise spécifiquement les hommes ?)

1.3 Faire le même exercice sur la reconnaissance et les spécificités d'une femme

Inscrire les résultats de l'exercice au fur et à mesure en affichant les figurines correspondantes dans la première et la troisième colonne.

2. Analyse des résultats de l'exercice en vue de les répartir en trois catégories

Prendre les figurines l'une après l'autre et poser des questions pour confirmer ou infirmer le premier classement fait par les participants. Les caractéristiques reconnues par les participants comme exclusivement masculines sont gardées dans la première colonne, celles qui concernent exclusivement les femmes sont gardées dans la troisième colonne. Les caractéristiques reconnues comme étant communes aux femmes et aux hommes sont transférées dans la deuxième colonne.

3. Leçons à tirer

- Demander aux participants de commenter ce qui s'est passé notamment au niveau de la colonne du milieu (question : pourquoi certaines figurines ont-elles changé de place à l'issue d'une analyse approfondie ?)
- Conclure ou faire conclure les participants

Cet exercice permet aux participants de comprendre la différence entre les caractéristiques naturelles, fixes, biologiques donc inchangeables, et les attributs définis par la société qui sont sujets aux changements et peuvent changer si la société le veut.

Exemple de résultats du jeu genre

<b>Caractéristiques spécifiques aux hommes</b>	<b>Caractéristiques liées au genre</b>	<b>Caractéristiques spécifiques aux femmes</b>
Le sexe masculin Le port de la barbe	Faire la vaisselle Faire le ménage Être chauffeur de taxi Chasser Faire la corvée d'eau  Jouer au football Être timide Être responsable Être chef de famille	Le sexe féminin Les seins La grossesse Capacité d'enfanter Capacité d'allaiter un enfant

Source : Asare-Kokou (2005)

### **Encadré 3 - Témoignages après le jeu de " genre "**

" Je ne m'étais jamais rendu compte que les femmes travaillaient autant. En réalité, la différence entre la femme et l'homme n'est pas aussi profonde que je le croyais. La plupart des différences viennent de la société mais on constate déjà qu'il y a des changements dans les rôles. Auparavant les femmes avaient leurs activités spécifiques. Aujourd'hui il y a des femmes qui conduisent des véhicules comme les hommes ; il y en a d'autres qui apprennent la menuiserie et la mécanique. Dans le même temps, on constate que les hommes aussi peuvent coiffer les femmes, préparer et vendre à manger sur les marchés. " (un homme analphabète)

" Cet exercice m'a réellement permis de comprendre le concept genre. Si c'est ainsi, l'approche genre n'est pas une affaire de femmes comme je l'avais toujours pensé mais c'est réellement une préoccupation de développement. " (homme, cadre supérieur, membre du comité de pilotage de Dangbo)

**Source : Asare-Kokou (2005)**

## **1.2 L'approche intégrée du genre**

Les plans de développement communal bien élaborés et correctement mis en œuvre devraient permettre de réduire la pauvreté dans les communes et impulser le développement, à condition toutefois qu'ils aient pris en compte la dimension genre. Plus concrètement, l'approche intégrée suppose qu'à chaque étape de la planification du développement communal, les acteurs adoptent une optique " genre " et se posent des questions sur qui gagne ? Qui perd ? Qui a accès ? Qui a le contrôle et est-ce que l'activité planifiée induit des changements dans les relations homme-femme ? On constate alors que même certains cadres de la SNV n'ont pas encore suffisamment intégré ce réflexe genre dans leurs pratiques d'accompagnement.

L'approche intégrée du genre vise l'intégration de la perspective du genre dans toute intervention de développement. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes dans tous les domaines (politique, économique et social) afin de ne pas perpétuer l'inégalité entre les hommes et les femmes. L'approche évalue les répercussions sur les femmes et sur les hommes de toute action planifiée dans tous les secteurs et à quelque niveau que ce soit, comme en matière de législation, de politiques et de programmes. Les principes sont les suivants (UN-INSTRAW 2004) :

- La formation et le renforcement de la volonté politique des décideurs de faire de l'égalité et de l'équité entre les sexes une réalité, aux niveaux local, national, régional et mondial ;
- L'incorporation d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes :
  - o dans les processus de planification de tous les ministères et services du gouvernement, en particulier dans ceux qui s'occupent de la planification macro-économique et du développement, des politiques du personnel, de la gestion des ressources humaines et des questions juridiques ;
  - o à tous les stades des cycles de planification sectorielle, notamment le développement des analyses, l'examen, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets ;
- L'utilisation des données sexospécifiques dans l'analyse des données statistiques afin de mettre en lumière les répercussions des politiques différentes sur les hommes et sur les femmes ;
- L'augmentation du nombre de femmes occupant des postes de décision au sein du gouvernement, du parlement et dans les secteurs public et privé ;
- La mise à disposition des instruments et la réaction aux actions de formation menées au profit des décideurs, des hauts fonctionnaires et autres fonctionnaires clés afin de les sensibiliser aux sexospécificités et de leur permettre d'effectuer des analyses comparatives par sexe et des planifications qui tiennent compte de la dimension homme-femme ;
- L'établissement de liens entre le gouvernement, le secteur privé, la société civile et d'autres partenaires afin de garantir une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Les principes régissant l'approche intégrée sont valables pour les collectivités territoriales et leurs conseils élus et s'appliquent dans le processus de planification du développement.

## 2 La décentralisation : une opportunité pour la prise en compte du genre

---

### 2.1. Introduction sur la décentralisation

Dans sa définition la plus élémentaire, la décentralisation désigne le transfert d'une partie du pouvoir de l'État central à des instances régionales ou locales élues (voir aussi Encadré 4). L'objectif primordial est de promouvoir un développement local à travers ces organes élus dotés d'un budget propre qui gèrent les affaires locales avec la pleine participation des populations.

#### Encadré 4 - Quelques concepts

La déconcentration est une simple délégation des responsabilités administratives de l'État central aux représentants de l'État au niveau local (préfets, sous-préfets, services de santé, éducation, agriculture et hydraulique), qui restent sous l'autorité de l'État. Ces représentants exécutent la politique nationale et sont hiérarchiquement dépendants du niveau national.

La décentralisation, dans sa forme la plus évoluée, également nommée " dévolution ", implique le transfert réel des compétences, des pouvoirs et des ressources financières du niveau central à des organes locaux élus, pour la gestion des affaires locales avec la participation active des populations.

Dans la mesure où la décentralisation doit favoriser le développement local, il est indispensable que les élus et acteurs locaux disposent des informations économiques et sociales localisées leur permettant de prendre des décisions éclairées. Sans un projet d'avenir reposant sur une information objective et partagée avec l'ensemble des forces vives locales, il n'est pas possible d'envisager un développement local durable et une autonomie locale (Damon et Elong Mbassi, 2001).

" Face aux problèmes de développement..., hommes et femmes doivent être de véritables partenaires, conscients chacun de l'importance de la participation de l'autre. Cette forme de participation active et constructive recommande que tous les acteurs, hommes et femmes, soient encouragés à exprimer leurs préoccupations et souhaits selon le secteur d'activités et à apporter leur contribution à la résolution des problèmes prioritaires d'ensemble et/ou spécifiques à chaque groupe social. " (MFPSS Bénin, 2001)

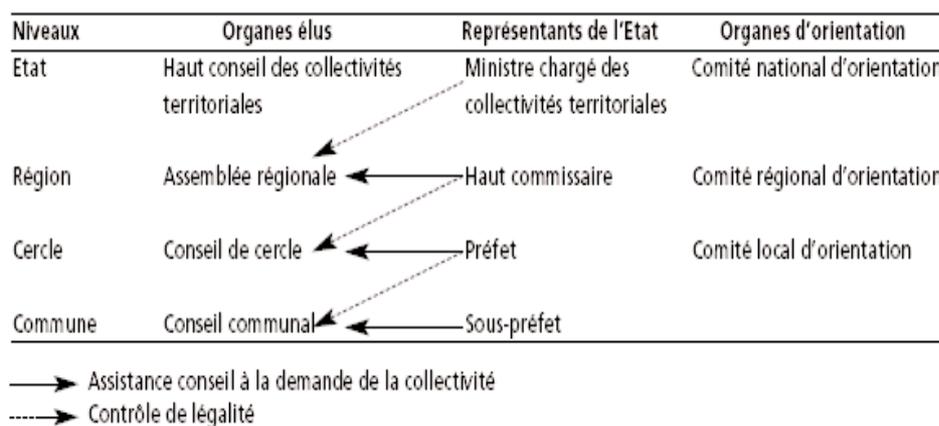
C'est dans cette perspective que la décentralisation constitue une opportunité pour la prise en compte de la dimension genre dans le développement.

L'un des outils de mise en œuvre de la décentralisation est l'élaboration du plan de développement communal (PDC) qui constitue une boussole, un guide d'actions pour l'équipe municipale. Le PDC permet aux autorités locales d'éviter de naviguer à vue.

## 2.2. L'évolution de la décentralisation dans les trois pays

Au Mali, les premières élections communales ont eu lieu en 1999 et les deuxièmes en 2004. Le dispositif d'appui technique aux collectivités territoriales repose sur un réseau de Centres de conseils communaux (CCC) chargés " d'organiser l'appui technique aux collectivités territoriales afin qu'elles acquièrent les compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités ". Les CCC ont eu pour mission d'appuyer les collectivités territoriales dans l'élaboration de leur plan d'appui selon les orientations définies par la Cellule de coordination nationale (CCN). Il s'agit des appuis techniques prioritaires relatifs à l'administration, la gestion, la programmation et la maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale ; et des appuis techniques spécifiques relatifs à l'aménagement de l'espace et à la gestion des ressources naturelles, à la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires, scolaires, hydrauliques, de voirie, d'assainissement, etc. Le paysage administratif au Mali se présente comme suit (Figure 1) :

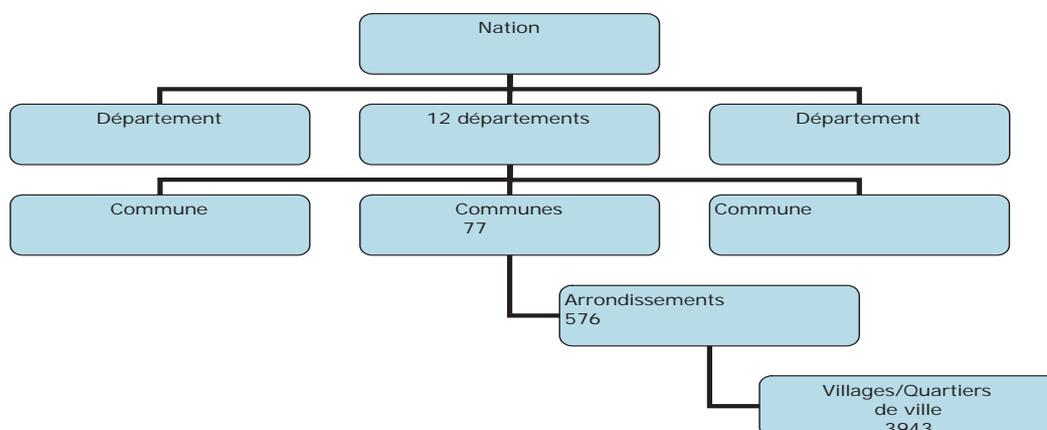
Figure 1 – Le paysage administratif au Mali



Au Bénin, les élections communales de 2002 ont été l'étape décisive du processus de décentralisation concrétisé par l'installation des conseils communaux et des maires dans les 77 communes du pays (voir Figure 2). Ce changement, qui vise la prise en charge par les populations de leur propre développement, constitue l'un des défis majeurs de la décentralisation<sup>2</sup>.

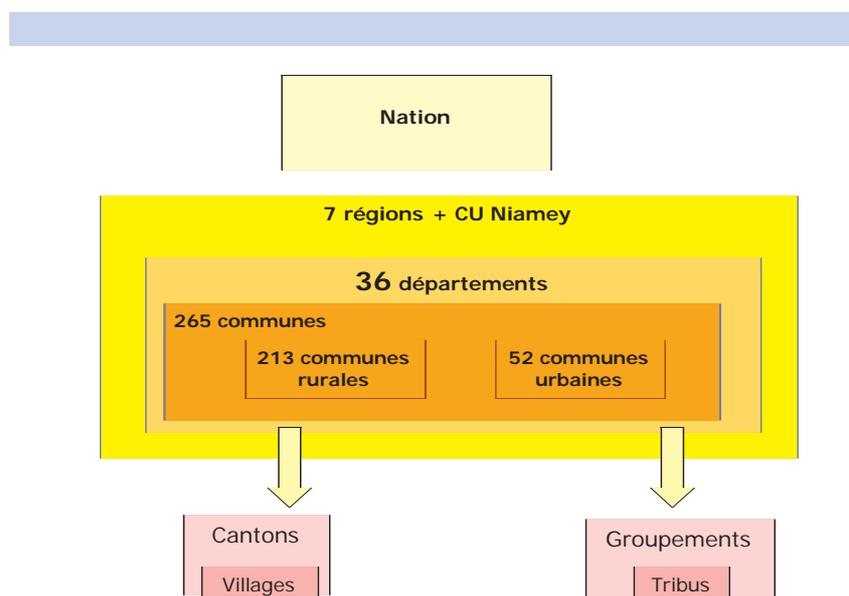
<sup>2</sup> La loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin prescrit à chaque commune de se doter d'un Plan de développement communal (PDC).

**Figure 2 – Le paysage administratif au Bénin**



Au Niger, l'option de la décentralisation concrétisée à travers les élections municipales de juillet 2004 a vu la création et l'installation de 265 communes (voir Figure 3)<sup>3</sup>. Les attributions des communes sont, entre autres, d'élaborer et d'exécuter un programme de développement, de préparer et voter le budget, de fixer les taux des impôts, d'élaborer des plans ou schémas communaux dans divers domaines, etc.

**Figure 3 - Le paysage administratif au Niger**



<sup>3</sup> Le niveau de la commune en tant que collectivité territoriale et comme palier de la décentralisation est créé par la loi N° 2002-014 du 11 juin 2002 portant création des communes et fixant le nom des chefs-lieux. La loi N° 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes précise les attributions des communes.

Au Bénin, la décentralisation n'a pas donné lieu à un nouveau découpage administratif et les anciennes sous-préfectures sont transformées en communes. Au Bénin, il n'y a qu'un seul niveau de décentralisation, à savoir la commune alors qu'au Mali et au Niger, il existe d'autres niveaux de décentralisation en dehors de la commune (cercles et régions dans le cas du Mali et régions et départements pour le Niger). Le Mali et le Niger ont défini des communes rurales et urbaines, alors que le Bénin reconnaît juste trois communes à statut particulier (Porto Novo, Cotonou et Parakou). Du fait de l'application de la loi sur le quota, on note une meilleure représentation des femmes dans les conseils communaux du Niger (17,7 % contre 4 % dans les autres pays). Par contre le Bénin a le plus fort taux de femmes élues maires (2,6 % contre 1,9 % et 1 % respectivement pour le Niger et le Mali) (voir Tableau 1).

**Tableau 1 - Comparaisons des paysages administratifs**

Libellés	Bénin	Mali	Niger
Année Loi cadre	1997	1993	2002
Nombre de communes	77	703	265
Commune de catégorie			
Rurale	Pas de différences mais il existe 3 communes urbaines à statut particulier	681	213
urbaine		22	52
Autres échelons de collectivités territoriales	Non	Cercle ; région	Prévu pour les régions et départements
Nouveau découpage	Non	Oui	Pas prévu
Premières élections communales	2002/2003	1999	2004
Existence de quota pour les femmes	Non	Non	Oui : 10 % pour les postes électifs
% de femmes maires	2,6	1	1,9
% femmes conseillères	4	4	17,7

### 2.3. Les guides de planification communale pour le développement

Au Bénin (depuis 2003) et au Mali (depuis 2000), il existe une démarche nationale d'élaboration de plans communaux consignée dans des documents officiels mais ces derniers ne tenaient pas suffisamment compte de la dimension genre. Au Mali, le document de référence de la planification s'intitule " Guide méthodologique de programmation du développement communal, première version " élaboré en 2000 et actualisé en 2004. Au Bénin, le document de référence en matière de planification était le " Guide pour la planification du développement communal " élaboré par la Mission de Décentralisation avec l'appui des partenaires techniques, dont la SNV (Mission de Décentralisation, 2003).

Ce document a été rendu plus opérationnel par la SNV dans son manuel intitulé " Vers une appropriation du processus de planification du développement local par les acteurs/actrices au niveau de la commune (mai 2003) ". Comparativement au guide initial, le manuel accordait plus d'attention à la dimension genre.

L'expérience la plus récente en matière de prise en compte du genre dans le document de référence s'est faite au Niger où le guide de planification communale a été élaboré en 2006. Le ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire en rapport avec certains partenaires au développement, dont la SNV, a initié la conception d'un Guide national d'élaboration des PDC au profit des communes. À cet effet, un comité de travail restreint composé de cadres de l'administration et de trois partenaires au développement, dont la SNV, devait faire une synthèse des guides disponibles afin d'éviter de privilégier un outil au détriment des autres. Au regard des différents guides, la dimension genre est faiblement prise en compte. C'est pourquoi la SNV a saisi cette opportunité pour intégrer la dimension du genre dans le guide national. Au cours de l'atelier de validation, cette idée a été soutenue par la totalité des participants.

### 3. La dimension genre dans le processus d'élaboration des PDC

---

L'élaboration d'un Plan de développement communal (PDC) était une exigence de la loi dans les trois pays. À l'image des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui constituent des référentiels uniques pour tous les acteurs et partenaires du développement au plan national, les PDC devraient jouer le même rôle et avoir les mêmes attributs au niveau des communes. Les PDC bien élaborés et correctement mis en œuvre devraient permettre de réduire la pauvreté dans les communes et impulser le développement. Ceci implique aussi la prise en compte de la dimension genre.

À la demande des maires et conseils communaux dans les trois pays, la SNV et le DIRO Center ont facilité l'élaboration des plans communaux de développement entre 2000 et 2006. Le nombre de communes accompagnées par le SNV est de 28 au Bénin, 55 au Mali et 8 au Niger. DIRO Center a accompagné 3 communes au Bénin. Le souci permanent qui a guidé les conseillers et facilitateurs dans l'accompagnement du processus a été de susciter la prise en compte des préoccupations et des intérêts aussi bien des hommes et des femmes que ceux des minorités. Ce chapitre illustre les démarches adoptées en fonction des étapes du processus d'élaboration des PDC en vue d'intégrer la dimension genre.

#### 3.1. Le processus de planification communale pour le développement

Aussi bien au Bénin, au Mali qu'au Niger, l'objectif global poursuivi dans l'accompagnement des communes pour la réalisation de leur PDC est double : il s'agit d'une part de renforcer les capacités des élus locaux et des forces vives (hommes/femmes) des communes à organiser et gérer de manière participative et transparente le processus de planification communale, promoteur d'un développement local équitable et durable. De l'autre, il s'agit de disposer d'un plan réaliste qui guidera les actions futures des communes. Le défi à relever consiste à intégrer effectivement la dimension genre à chaque étape.

Globalement, la démarche adoptée pour rendre le processus de planification sensible au genre a consisté non seulement à valoriser les mesures positives prises par les gouvernements pour encourager l'égalité entre les sexes mais aussi à s'appuyer sur les facteurs et les éléments favorables qui existaient dans les communautés pour faire prendre conscience de l'équité de genre. En plus, des outils sensibles au genre ont été élaborés et mis à la disposition des facilitateurs. Ces outils ont aidé à mieux communiquer le concept genre aux parties prenantes pour qu'elles se l'approprient et ils leur ont fourni toutes les informations susceptibles d'encourager leur prise en compte de la dimension genre. Par ailleurs les capacités du comité de pilotage et des animateurs et animatrices ont été renforcées.

Le tableau suivant indique le contexte dans lequel sont intervenus ces processus de planification et les étapes suivies. Pour chaque étape, ce chapitre présente les expériences acquises.

**Tableau 2 – Schéma de planification communale**

<b>Activité</b>	<b>Bénin</b>	<b>Mali</b>	<b>Niger</b>
Installation du conseil communal	2003	1999, 2ème mandat en 2004	2004
Structure d'appui technique disponible pour toutes les communes	Oui, PRODECOM ; Mission de décentralisation ; Maison des collectivités locales (ponctuel)	Oui, CCC (temporaire), appuyé par des ONG internationales	La mise en place des structures d'appui technique est en cours
Responsable de la planification	Conseil communal	Mairie	Conseil municipal
Position de la SNV	Accompagnement direct + sous-traité par DIRO	Appui au CCC	Accompagnement direct
Accompagnement des prestataires dans la planification	Oui	Oui et CCC	Les communes qui en ont les moyens peuvent recourir à des prestataires
Langue de travail	Langue locale jusqu'à la phase de diagnostic ; Français à partir de la vision	Langue locale	Langue locale
Durée du processus	6 à 12 mois	2 mois	4 à 6 mois
Information des citoyens avant le démarrage de la planification communale	Oui	Oui	Oui
Comité de pilotage	Oui	Oui (pendant le 2ème mandat)	Oui
Termes de référence/ contrat pour l'accompagnement, cofinancement de la prestation par la commune	Oui	Non	Oui, contrat s'il existe un prestataire
Plan de communication	Oui	Oui	Oui
Diagnostic villageois (réunions ; groupes de discussion)	Oui, dans la plupart des communes	Oui, pour la validation des données secondaires	Oui
Diagnostic des données secondaires	Oui	Oui	Oui
Enquêtes	Oui (certaines communes)	Oui	Oui
Atelier bilan au niveau communal	Oui	Oui	Oui
Préparation de la vision	Oui	Oui, à partir du 2ème mandat	Non, mais prévu
Atelier orientations stratégiques	Oui	Oui, à partir du 2ème mandat	Non
Atelier programmation	Oui	Oui	Oui
Atelier arbitrage	Oui	Oui	Oui
Atelier adoption	Oui	Oui	Oui
Validation par la diaspora	Oui	Oui (pour les zones ayant beaucoup de ressortissants en France p. ex. Kayes)	Non
Approbation par la tutelle	Oui, par le département	Oui, par le cercle	Oui, par le département
Vulgarisation	Oui	Oui	Oui
Restitution au village/quartier	Non	Oui	Oui, à travers leurs représentants

## **3.2 Phase préparatoire**

Dans la réalité, les maires des trois pays veulent satisfaire à une exigence de la loi, celle de disposer d'un PDC. Ils sont généralement très peu informés des politiques nationales, des textes, conventions et traités relatifs au genre, et peu familiarisés avec le concept genre et développement. Par ailleurs, les conseils communaux sont quasi dominés par des hommes. Le défi à relever dans ces conditions est de les amener à se convaincre de la nécessité de saisir les opportunités offertes par l'agenda national et les orientations données sur la question du genre. C'est seulement dans ces conditions que le terrain sera assez déblayé pour pouvoir dire que les interlocuteurs savent désormais que la dimension genre constitue non seulement une exigence de l'État et une préoccupation des bailleurs et des structures d'appui mais aussi une nécessité afin de faire participer toutes les couches sociales à la gestion du développement communal.

### **3.2.1 Réunion d'information et de sensibilisation**

L'information et la sensibilisation constituent deux outils importants utilisés pour amener les conseils communaux à s'intéresser à la dimension genre.

Au Mali, dans le but de promouvoir la prise en compte du genre dans la vie communale, y compris dans le processus de planification, la SNV a initié une séance d'échanges entre les maires, leurs adjoints, les secrétaires généraux du cercle de Koulikoro et les spécialistes en communication traditionnelle (l'Association N'ko). Sur la base des vécus de la société malienne et des jeux de rôle, les spécialistes de l'association N'ko sont parvenus à faire comprendre aux participants à l'atelier les idées fortes et les préoccupations majeures qui sont derrière les concepts de genre. Un mois après l'atelier d'échange, l'équipe de la SNV à Koulikoro a reçu la demande de trois communes pour un appui dans des initiatives communales pour la prise en compte du genre.

Au Niger, dans la commune urbaine de Niamey I, en prélude à l'élaboration des PDC, une autoévaluation des performances des communes a été réalisée avec un outil élaboré qui permettait d'intégrer les indicateurs OMD et des indicateurs sensibles au genre relatifs à l'organisation interne de la commune, à sa gestion administrative et financière, à la mobilisation des ressources, à sa planification et à sa programmation du développement local, ainsi qu'aux services, produits et réalisation de la collectivité.

Au Bénin, lors de la présentation du processus de PDC aux populations, la démarche participative utilisée a consisté en un jeu de questions-réponses. Par ce biais, les participants ont été amenés à définir ce qu'est le développement, pourquoi se développer et qui doit contribuer au développement. Il est alors clairement ressorti qu'on ne saurait élaborer un PDC digne de ce nom sans associer tous les fils et toutes les filles de la commune. La facilitation a eu recours à des statistiques pour montrer que les femmes constituent la moitié de la population et qu'un maire ne peut pas véritablement assurer le développement s'il ne travaille qu'avec la moitié de la population. Par ailleurs, il est devenu évident pour la population que l'élaboration du PDC est une occasion propice à la prise en compte de leurs préoccupations,

leurs besoins et aspirations et que le PDC n'est pas uniquement l'affaire du maire. Il concerne toute la communauté, sans distinction de sexe, de religion ni de parti politique, etc.

### 3.2.2 Étape précontractuelle

L'étape précontractuelle est celle qui précède l'étape de préparation du processus d'élaboration d'un plan de développement.

Au Bénin, malgré l'existence d'une politique de promotion de la femme qui prône l'approche genre dans le développement, la neutralité des demandes des maires par rapport au genre a été constatée par toutes les structures qui accompagnent le processus. Les demandes d'appui reçues des maires pour l'élaboration des PDC sont généralement indifférentes à la dimension genre ou bien elles en font totalement abstraction.

C'est ainsi que dans les communes où la SNV est sollicitée pour faciliter le processus de planification, au cours de l'étape précontractuelle, elle organise une séance de clarification avec les maires en vue de préciser davantage leurs préoccupations et de définir leurs engagements réciproques. Les éléments qui vont constituer le contrat sont discutés et la question du genre est expressément abordée en utilisant comme supports les politiques, stratégies et programmes nationaux, les conventions et traités ratifiés par le pays en faveur de l'égalité des sexes et les OMD. Ainsi le contrat de collaboration signé entre la SNV et les maires stipule clairement la prise en compte du genre dans les processus d'élaboration du PDC comme une exigence (voir Encadré 5).

#### Encadré 5 - Extrait d'un contrat pour l'élaboration du PDC de Ségbana (Bénin)

##### ENGAGEMENTS DE LA COMMUNE

###### Article .....

- Mettre sur pied le comité chargé de l'élaboration du Plan de développement ;
- Veiller à ce que le comité soit représentatif (hommes/femmes, couches socio-ethniques et professionnelles) ;
- Veiller à la prise en compte des aspirations, intérêts/besoins des différentes couches sociales ;
- Assurer la collaboration entre les conseillers de la SNV et le comité ;
- Etc.

##### ENGAGEMENTS DE LA SNV

###### Article ....

- Prodiguer des conseils sur la mise en place d'un comité représentatif pour le processus d'élaboration du Plan de développement communal ;
- Faciliter le processus de collecte des données dans une optique sensible au genre et à l'environnement pour un bilan diagnostique descriptif ;
- Assurer la modération des ateliers conformément au plan d'appui ;
- Prodiguer des conseils sur le Cadre institutionnel pour la mise en œuvre et le suivi-évaluation du Plan de développement afin de garantir la participation de tous les acteurs et actrices concernés ;
- Etc.

*Source : SNV Kandi, 2004*

Au cas où une commune fait appel à un prestataire de service pour élaborer son PDC et prépare des termes de référence neutres, la réceptivité du prestataire vis-à-vis des questions d'équité devient primordiale. Ainsi, malgré la neutralité des demandes, certaines structures d'appui comme " DIRO Center ", ont proposé des offres sensibles au genre qui ont été acceptées. Ces propositions étaient le fait d'une conviction, des compétences, et de l'expérience des soumissionnaires en matière de genre et de leur volonté de faire une différence plutôt qu'une réelle préoccupation du demandeur.

### **3.2.3 Étape préparatoire**

À l'étape préparatoire, le souci est de mettre en place un comité de pilotage pour assurer un déroulement correct du processus de planification avec la participation effective de toutes les sensibilités de la commune. Le défi est de veiller à ce que la composition de ce comité reflète l'image de la commune, avec une représentation fidèle des femmes.

Au Mali, pour relever les défis de communication et de mise en place du comité de pilotage devant régir le processus de planification dans la commune de Wacoro, le maire a demandé à chaque chef de village de désigner un homme et une femme pour représenter le village dans le processus. Ces personnes étaient chargées d'animer les concertations par hameau et la concertation générale au niveau du village. Les organisations féminines ont beaucoup apprécié cette proposition qui leur a permis de faire valoir une bonne partie de leurs préoccupations dans le PDC.

Au Niger, dans la commune urbaine de Niamey 5, deux représentantes de la fédération communale des femmes à la base ont été invitées dans le cadre de la conduite du processus d'élaboration du PDC. Par souci de rendre effective la participation des femmes, elles ont demandé au maire de rectifier ce déséquilibre en invitant deux représentantes de chacune des sept unions qui composent la fédération communale. En somme, au lieu de deux représentantes, 16 femmes de la base ont pu participer aux travaux.

Au Bénin, dans plusieurs communes, les comités de pilotage mis en place étaient constitués essentiellement d'élus communaux et de représentants des services techniques. De ce fait, ils étaient majoritairement masculins sauf lorsque les services déconcentrés étaient représentés par des femmes (le plus souvent le Centre de Promotion Sociale). Les arrêtés pris par les maires pour mettre en place les comités de pilotage respectent souvent cette tendance de sorte qu'en fin de compte, les comités de pilotage sont déséquilibrés aux dépens des femmes. Face à cette situation, la stratégie mise en œuvre dans la commune de Dangbo a consisté à amener le maire à prendre conscience des limites d'un comité de pilotage non équilibré et insuffisamment représentatif des différentes couches du tissu social afin d'y remédier en tant que de besoin. Le principe de discrimination positive a également été utilisé dans le cas d'Adjohoun au Bénin (voir Encadré 6).

### **Encadré 6 - Promouvoir une composition équilibrée du comité de pilotage au Bénin**

Lors d'une rencontre avec le maire de Dangbo, l'analyse de l'arrêté communal afférent à la composition du comité de pilotage a montré que les femmes y étaient faiblement représentées. Convaincu de la nécessité d'améliorer la représentation des femmes, le maire a revu son arrêté en appliquant le principe de la discrimination positive en faveur des femmes de sorte que le comité comportait, après réajustement, six femmes (sur vingt-huit membres) contrairement aux trois initialement prévues. En plus des femmes représentantes des services techniques et de l'Union communale des groupements féminins, le comité s'était élargi aux représentantes des femmes par arrondissement.

Dans la commune d'Adjohoun, les organes mis en place par la commune sont dominés par les structures et personnes ressources influentes (conseils communaux, services étatiques, organisations de la société civile, programmes/projets, sages etc.) avec une prédominance d'hommes. La démarche suivie dans cette commune avant la constitution de son comité de pilotage a été la suivante :

1. Inventaire des structures et personnes ressources intervenant dans la commune.
2. Inventaire des secteurs et domaines d'importance de la commune susceptibles d'être pris en compte dans le PDC.
3. Pondération des secteurs et domaines en utilisant une échelle de 0 à 3 sur la base de l'importance des structures qui les représentent au sein de la commune. Les structures ayant obtenu trois points ont été automatiquement choisies comme devant faire partie du comité de pilotage. Ensuite quelques-unes de celles ayant obtenu deux points ont été retenues sur la base des argumentaires développés.
4. Analyse sexospécifique du comité.

La question guide était la suivante : s'il était demandé aux structures retenues d'envoyer des représentants pour la constitution du comité de pilotage, seraient-ils des hommes ou des femmes ? L'analyse des résultats a montré qu'en procédant ainsi le comité risquait d'être composé uniquement d'hommes à l'exception de la représentante du Centre Social et du bureau du comité des groupements féminins.

La deuxième question qui a été posée était de savoir si ce comité pouvait représenter valablement toutes les couches sociales, exprimer et défendre valablement leurs besoins et leurs intérêts. Il est alors ressorti que la composante féminine devait être renforcée. C'est ainsi que l'association des mareyeuses qui n'avait eu qu'un seul point a été retenue. Par ailleurs, il a été décidé de choisir au moins une femme par arrondissement pour représenter les intérêts des femmes au sein du comité.

**Source : Entretien par Asare-Kokou (2005)**

Une fois les comités de pilotage mis sur pied, le second défi consiste à veiller à ce qu'ils soient bien informés et formés pour accomplir leur mission. Il s'agit à présent d'aborder la question du renforcement des capacités des membres du comité à organiser et à gérer de façon performante et transparente les connaissances, compétences et expériences locales en matière de conduite du processus de planification du développement communal sans perdre de vue la perspective de genre.

Au Bénin, au cours de cette étape, des informations plus approfondies ont été apportées aux membres du comité par rapport à la notion de genre et développement et par rapport aux orientations et politiques nationales favorables aux questions d'équité et d'égalité entre les sexes (voir Encadré 7). Ceci a été utilisé pour amener les maires et les membres du comité de pilotage à comprendre que la prise en compte de la dimension genre est une exigence nationale.

**Encadré 7 - Extrait de la Politique Nationale de Promotion de la Femme au Bénin**

La vision transversale des questions liées à la promotion des femmes permet non seulement de ne pas les traiter comme un sujet à part, mais aussi de ne pas oublier l'importance ou l'impact des aspects intersectoriels.

Enfin l'importance réelle de l'État béninois à promouvoir la femme constitue un appel pressant aux différents départements ministériels et autres institutions intervenant dans le développement à prendre en compte les questions liées au genre dans les mesures d'amélioration qu'ils ont la responsabilité de proposer et/ou dans les actions à mener, et à apporter leur appui de façon équitable aux femmes et aux hommes pour que l'amélioration des conditions de vie profite à tous.

*Source : MFPSS Bénin (2001)*

Une formation introductive sur le genre donnée aux membres du comité de pilotage a facilité la prise en compte de l'inégalité entre les sexes et ses manifestations à Dangbo (Bénin). Les éléments les plus poignants ont été la présentation des statistiques désagrégées par sexe en matière d'éducation, de représentation dans les différentes sphères de prise de décision, notamment dans l'administration, dans l'exécutif, à l'hémicycle et dans les diverses instances au niveau local. Une relation de cause à effet a été établie entre la situation de marginalisation générale des femmes, leur retard par rapport aux hommes et la réduction de la pauvreté, l'objectif étant de montrer que les inégalités entre hommes et femmes ont des conséquences fâcheuses pour toute la société.

Des formations ont été organisées dans les trois pays au profit des comités de pilotage, des organisations féminines et des femmes sur le leadership féminin, sur le conseil communal et les rôles des acteurs de la décentralisation et sur le fonctionnement des services déconcentrés communaux.

### **3.3 Phase de diagnostic**

La phase de diagnostic consiste à faire l'inventaire et l'analyse des problèmes majeurs de la commune, à déterminer les atouts, les contraintes et leurs tendances ainsi que les opportunités en tenant compte des intérêts, besoins, aspirations et spécificités de toutes les couches sociales notamment les femmes, les hommes, les jeunes et les personnes âgées, etc. Il s'agit d'une phase cruciale du processus au cours de laquelle il faudra rechercher une participation effective et consciente, une participation quantitative mais aussi qualitative des parties prenantes. Il était primordial d'amener les populations des villages, quartiers, arrondissements et communes à comprendre qu'il s'agissait non seulement du développement de leur commune mais aussi de leur propre développement. C'est ce qui justifiait la pertinence d'une collecte d'informations et de statistiques différenciées par sexe.

La désagrégation des données est indispensable à cette étape car il existe des divergences et des écarts importants qu'il faut mettre en exergue et dont il faut absolument tenir compte dans la planification. La recherche et l'analyse des informations statistiques désagrégées permettent de faire ressortir les tendances et surtout d'avoir des indicateurs de départ pour chaque catégorie. C'est en fonction de la situation initiale que des projections seront faites dans le futur pour l'amélioration des conditions et de la situation des couches défavorisées concernées et la réduction des écarts entre hommes et femmes. Les constats faits au cours du diagnostic sont similaires dans les trois pays. La désagrégation des données est insuffisante du fait de l'inexistence et de la rareté des statistiques ou de la tendance de certain(e)s participant(e)s à présumer que les problèmes des femmes et des hommes sont identiques.

Dans chacun des trois pays, les équipes de facilitation ont élaboré ou adapté des outils de collecte et d'analyse ventilés par sexe au niveau du village, de l'arrondissement, de la commune, du cercle ou de la région. Il en est de même des guides d'animation tenant compte du genre avec l'utilisation de groupes de discussion (hommes, femmes, jeunes et catégories socio-professionnelles) lors de la collecte d'information et au moment d'élaborer des démarches d'animation appropriées s'y rapportant. Des appuis ont été donnés aux comités de pilotage dans la définition des critères de recrutement des enquêteurs et superviseurs (voir Encadré 8). Ces critères concernaient les compétences, les connaissances du milieu, la disponibilité, la facilité d'expression dans la langue locale de la commune et l'équilibre hommes/femmes des équipes d'enquêtes.

### **Encadré 8 - Le recrutement équitable**

Au Bénin, le recrutement équitable des équipes d'enquêteurs pour faire les enquêtes au niveau villageois et d'animateurs pour faciliter les ateliers en langue locale dans chaque arrondissement n'a pu être respecté systématiquement partout en raison du manque de femmes instruites. En effet, peu de candidatures féminines ont été reçues, notamment dans les communes en général et les communes rurales en particulier. Très peu de femmes étaient compétitives. À Sô-Ava et Ifangni, il a donc fallu procéder à une révision de certains critères (discrimination positive) pour pouvoir recruter certaines candidates. Ainsi, dans une commune de neuf arrondissements, il y avait cinq animatrices recrutées contre 13 animateurs. Ailleurs, dans les communes reculées ou enclavées, seulement 1 sur 12, voire 1 sur 14, était une femme. De ce fait plusieurs binômes étaient uniquement constitués d'hommes.

L'idée d'avoir des femmes dans les équipes d'animation s'est donc heurtée à un manque local de femmes qualifiées ou tout au moins instruites. Cependant, si la liberté était donnée de choisir des personnes extérieures aux communes et si le temps nécessaire était accordé, le ratio hommes/femmes serait de 1 : 1.

*Source : Entretien par Moussiliou Alidou (2006)*

Partout, les équipes d'enquêteurs ont bénéficié d'une formation introductive sur le genre. Elles étaient également formées aux outils d'enquête, à la démarche d'animation, aux méthodes de collecte et à la mise en commun des résultats et la détermination des priorités. Il a été demandé aux équipes d'enquêteurs d'utiliser les matrices de collecte de données en groupes de discussion de femmes et d'hommes afin de déterminer leurs priorités respectives. Pour veiller à ce que l'analyse diagnostic tienne compte des spécificités des couches sociales et que les données ne soient pas noyées dans des considérations globales, le facilitateur tenait à former les équipes d'animateurs et d'enquêteurs à l'utilisation des outils et aussi aux bonnes attitudes, aux bons comportements et à la démarche à suivre lors du diagnostic.

Le diagnostic a eu lieu à plusieurs niveaux, à savoir : les études documentaires, les enquêtes au niveau des villages et quartiers, les ateliers d'arrondissement et les ateliers spécifiques avec les opérateurs économiques, l'administration communale, les services techniques déconcentrés, la diaspora communale, le tout consolidé lors d'un atelier bilan diagnostic réalisé au niveau communal.

En ce qui concerne l'étude documentaire, les bases de données sont absentes au niveau des communes et les quelques bases de données existantes ne sont pas désagrégées suivant le sexe. Généralement, seules quelques données désagrégées existent sur la santé maternelle et infantile dans les

centres de santé et sur la scolarisation. Par ailleurs, la faible capacité financière des communes a constitué une contrainte pour rechercher ou collecter des informations complémentaires ou manquantes.

Face à l'inexistence de données et statistiques désagrégées par sexe, quelques mesures ont été prises. Dans la commune de Tenindougou au Mali, le maire a engagé les secrétaires des associations villageoises pour désagréger les données disponibles sur sa commune. Ce travail a permis d'obtenir exactement le nombre de femmes et d'enfants par unité d'exploitation, le nombre de femmes évoluant dans les différents secteurs d'activités. Au Bénin, les données collectées, ventilées par sexe ont été consolidées par niveau territorial (village, arrondissement et commune) mais la consolidation des données désagrégées n'a pas été uniforme dans toutes les équipes de facilitation. Au Bénin aussi, une analyse organisationnelle et institutionnelle de la commune a été faite en accordant une attention particulière à la parité hommes/femmes au niveau des organes de gestion de la commune.

Enfin l'atelier bilan-diagnostic a suivi les ateliers préliminaires et a permis de consolider l'analyse. Au Bénin, du fait de la complexité des outils, la participation était limitée aux personnes sachant lire. Cependant toutes les couches sociales étaient représentées, y compris les femmes.

Afin de parvenir à un choix équilibré de participants en vue d'assurer une prise en compte des idées, problèmes, besoins et intérêts de chaque catégorie, il a été demandé à chaque village d'envoyer un nombre égal d'hommes et de femmes. Pour cela, les animateurs étant issus des arrondissements concernés ont parfois aidé les chefs de village et d'arrondissement à faire ce choix. Face à ces constats, les principaux défis à relever consistent à amener le maître d'ouvrage à comprendre la nécessité de la participation de toutes les parties prenantes, et par conséquent à faire un choix judicieux et équilibré de participants, afin d'assurer une prise en compte des idées, problèmes, besoins et intérêts de chaque catégorie.

Au niveau des ateliers, plusieurs mesures ont été adoptées pour assurer une prise en compte des relations de genre (voir aussi l'Encadré 9). Les statistiques désagrégées par sexe ont servi d'intrants pour éclairer les populations déjà sujettes à des pesanteurs socioculturelles très fortes, mais aussi la nécessité de prendre en compte les préoccupations de plus de la moitié de la population (femmes et groupes marginalisés). À la fin de cet atelier, on a procédé à un état des lieux par secteur en faisant ressortir les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces. C'est ce qui a permis de formuler la problématique de développement de la commune. Dans la plupart des problématiques des communes au Bénin, l'accent a été mis sur les disparités/inégalités de genre.

### **Encadré 9 - L'atelier de bilan diagnostic**

Dans les communes d'Abomey-Calavi, Ifangni et Sô-Ava au Bénin, des contributions de qualité sont venues de femmes chefs de service et responsables d'ONG et de femmes leaders d'associations intervenant dans ces communes. Celles-ci ont souvent insisté pour la prise en compte des préoccupations des femmes et des minorités, bravant parfois les railleries de certains hommes.

Il faut éviter la tendance qui consiste à colmater les brèches en vérifiant vers la fin la prise en compte du genre dans les forces, faiblesses, opportunités et menaces. Même si un examen d'ensemble est nécessaire à la fin avant la définition des orientations, il faut déjà y veiller secteur par secteur et, tout au long de la facilitation, amener les participant(e)s à appréhender les choses dans une perspective de parité. Des questions telles que : qui ce facteur touche-t-il le plus ? ou qui en souffre le plus ? ou qui profitera le plus de la solution de tel ou tel problème, aident à mettre en exergue la dimension de parité.

Par ailleurs, il faut avouer que même les hommes sensibles au genre, dans le feu de l'action, oublient parfois la dimension genre ; de ce fait, seule une équipe mixte (homme/femme) de facilitateurs permet de contrecarrer cette tendance.

*Source : Entretien par Moussiliou Alidou (2006)*

## **3.4 Phase vision, orientations stratégiques et objectifs**

### **3.4.1 Étape de la vision**

Le défi de l'étape vision consiste à amener les participants à formuler une vision propre et partagée de leur commune qui répondra aux aspirations de toutes les couches sociales et qui sera en harmonie avec la vision et les orientations nationales, notamment en ce qui concerne l'égalité et l'équité homme-femme. L'objectif visé à cette étape est de renforcer les capacités des différents groupes d'acteurs à définir une vision consensuelle partagée et des orientations stratégiques pertinentes concourant à la réalisation d'un développement harmonieux et équitable.

Au Mali, dans la commune de Sirakorola, l'un des espaces importants de diagnostic pour le processus de planification communal est le niveau village. À la fin des entretiens avec chaque groupe, le facilitateur leur demande leur rêve pour le village dans les cinq ans à venir. Les propositions sont faites par les membres du groupe et, à l'issue d'un débat animé, la vision du groupe pour le développement du village est adoptée. Cet exercice est fait au niveau de chaque groupe (femmes, jeunes, personnes âgées). Ces visions sont présentées à la fin des résultats des diagnostics de chaque groupe. Les résultats des diagnostics et les visions formulées par chaque groupe sont alors discutés. À la fin des synthèses des diagnostics villageois, une formulation de la vision du village qui tient compte des préoccupations de toutes les catégories de la population est retenue.

Durant l'atelier de concertation au niveau communal, la même démarche

est adoptée en utilisant les résultats des diagnostics villageois et leurs propositions de vision. À l'issue de débats contradictoires, les résultats et propositions de chaque village sont validés. Ces propositions sont utilisées par les groupes de discussion (hommes, femmes, jeunes, services techniques et ONG ; conseil communal, etc.) pour formuler la vision communale. L'ensemble des propositions villageoises est ainsi intégré dans la formulation de la vision communale. Un aspect important de ce processus est de veiller à ce que les spécificités villageoises ressortent dans la formulation de la vision communale. Pour cela, il faut périodiquement faire référence aux formulations villageoises.

Au Bénin, rares sont les communes, tout comme les départements, qui disposaient déjà d'une vision claire et explicite en matière de développement en général et de vision sur les questions d'équité ou d'égalité en particulier. Les constats faits à cette étape sont relatifs à la méconnaissance ou la faible appropriation de la vision nationale de développement par la plupart des acteurs intervenant au niveau communal. Malgré les apports d'informations, la sensibilisation et les formations des différents acteurs dans le domaine du genre, la prise en compte de cette dimension n'est pas spontanée, la tendance à réfléchir globalement et à oublier les spécificités de genre identifiées lors du diagnostic est très forte.

Au cours de l'atelier, le concept de vision a été explicité à travers une séance de réflexion. Ensuite, un rappel de la problématique de la commune a été fait en mettant l'accent sur les inégalités constatées. Puis des travaux en groupes de discussion (hommes, femmes, conseil communal, services techniques, ONG et projets) ont été organisés en vue de permettre à toutes les parties prenantes de formuler leur propre vision de développement de la commune. Voici la vision obtenue pour la commune de Dangbo : " En 2014, Dangbo est le fleuron de la vallée de l'Ouémé, une commune à gestion saine et démocratique où règnent l'équité, une économie prospère, la cohésion, la paix et un rayonnement culturel et social. "

#### **3.4.2 Étape des orientations stratégiques et objectifs**

Pour parvenir à définir les orientations stratégiques, la démarche consiste à ordonner les principaux facteurs, notamment les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces en fonction de leurs impacts sur le développement des communes. La tâche s'est avérée difficile au regard de la multitude de facteurs identifiés, surtout en ce qui concerne les faiblesses. Parmi celles-ci, certaines concernaient aussi bien les femmes que les hommes et étaient le plus souvent liées aux besoins pratiques, notamment l'amélioration du cadre de vie et le développement des activités économiques ; d'autres étaient liées à la position des femmes par rapport aux hommes dans la commune. Pour passer des orientations stratégiques aux objectifs spécifiques, l'attention des groupes a été attirée sur la nécessité de faire preuve de cohérence en matière de genre entre la vision, les orientations stratégiques et les objectifs (voir l'exemple de Dangbo au Tableau 3).

Dimensions	Orientations stratégiques	Objectifs spécifiques
Économiques	Valorisation de tous les secteurs économiques et des ressources humaines en tenant compte de l'équité entre les sexes et les couches juvéniles	Améliorer les capacités techniques et de gestion des ressources humaines en tenant compte de l'aspect genre et des couches juvéniles afin de valoriser davantage les secteurs économiques
Socio-institutionnelles	Renforcement de la démocratie à la base et de la bonne gouvernance en mettant l'accent sur l'équité	Renforcer la démocratie à la base et la bonne gouvernance en intéressant les jeunes, les hommes et les femmes à l'ensemble du processus de développement de la commune
	Renforcement de la cohésion sociale en consolidant la dynamique entre les jeunes, les hommes et les femmes	Développer la cohésion sociale en consolidant la dynamique entre les jeunes, les hommes et les femmes
	Amélioration de l'accès aux services sociaux de base (sanitaires et éducatifs) en prenant en compte les besoins et intérêts des jeunes, des hommes et des femmes	Améliorer l'accès et le contrôle des services sociaux de base (sanitaires et éducatifs)
Environnementales	Promotion d'un environnement sain en associant les jeunes, les hommes et les femmes	Promouvoir un environnement sain avec la participation active des jeunes, des femmes et des hommes

À Zè et Dangbo<sup>4</sup> au Bénin, tous les facteurs favorables et défavorables identifiés lors du diagnostic ont été pondérés en fonction de leurs impacts sur les femmes et les hommes. Il est important de noter que cette analyse a permis de faire ressortir les principaux facteurs mais l'appréciation de la pertinence pour les femmes et les hommes n'a pas toujours été objective. Il y a eu des cas où les membres du comité de pilotage ont estimé la même pertinence pour les femmes et les hommes alors qu'il existe des spécificités qu'il aurait été bon de faire ressortir. À Sô-Ava, Abomey Calavi et Ifangni au Bénin, un nombre limité de forces, faiblesses, opportunités et menaces prioritaires ont été retenues par les participants/es après la détermination de la vision de chaque commune pour la suite du processus de planification.

<sup>4</sup> Pour apprécier la pertinence des facteurs influençant le développement de la commune, on a procédé par pondération en demandant aux membres du comité de pilotage d'accorder un coefficient/une valeur à chaque facteur. L'échelle des valeurs allait de un (1) à quatre (4) : Peu pertinent = + Pertinent = ++ Assez pertinent = +++ Très pertinent = ++++ Voici les questions auxquelles les comités ont répondu dans le cadre de l'appréciation du degré de pertinence :

**Pour apprécier les faiblesses** : Est-ce que cette faiblesse est majeure (déterminante) parmi celles qui minent le développement de notre commune ? Cette faiblesse est-elle spécifique aux hommes ou aux femmes ?

**Pour apprécier les forces** : Est-ce que cette force est majeure (déterminante) parmi celles sur lesquelles notre commune peut s'appuyer pour son développement ? Cette force est-elle spécifique aux hommes ou aux femmes ?

**Pour apprécier les opportunités** : Est-ce que cette opportunité peut être réellement saisie pour promouvoir le développement de notre commune ? Cette opportunité serait-elle favorable aux hommes ou aux femmes ?

**Pour les menaces** : Est-ce que cette menace peut réellement aggraver notre retard en matière de développement ? Cette menace affecterait-elle les hommes ou les femmes ?

**La décentralisation : une opportunité pour la prise en charge du genre**

### 3.5 Phase de programmation

L'objectif de la phase de programmation est de renforcer les capacités des membres du comité de pilotage et les différents acteurs à déterminer des programmes et des projets quinquennaux sensibles au genre pour concrétiser la vision d'un développement harmonieux et équitable de la commune. La cohérence entre les orientations et les objectifs à formuler lors du processus de planification communale est fortement liée au réflexe du facilitateur et des participants à faire un retour en arrière pour vérifier si les objectifs, tels que formulés, sont sensibles au genre conformément aux orientations et aux résultats détaillés du bilan-diagnostic.

Au Mali, l'exercice a été fait en utilisant une matrice à trois colonnes et autant de lignes que d'orientations (voir Tableau 4). Dans la première colonne, on formule l'orientation, dans la deuxième colonne, la formulation des objectifs et dans la dernière colonne, les inégalités de genre constatées dans le diagnostic en lien avec l'objectif retenu. L'analyse à faire à ce niveau consiste à vérifier la cohérence entre les objectifs formulés, l'orientation et les inégalités de genre constatées. Par un système d'ajustement, on arrive à trouver une formule d'objectif sensible au genre en lien avec l'orientation retenue. On peut formuler autant d'objectifs que nécessaire jusqu'à ce qu'on arrive à prendre en compte tous les aspects de l'orientation.

**Tableau 4 - Exemple de programmation dans la commune de Sirakorola, cercle de Koulikoro, Mali**

N°	Orientations	Objectifs sensibles au genre à formuler	Problèmes de genre constatés dans le diagnostic en lien avec l'objectif à formuler
1	Faciliter l'accès des hommes et des femmes aux intrants et équipements agricoles	<ul style="list-style-type: none"><li>Assurer la mise en relation des organisations féminines et des institutions de commercialisation des intrants et matériels agricoles</li><li>Assurer la mise en relation des groupements villageois et des institutions de commercialisation des intrants et matériels agricoles</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Difficultés d'accès des femmes au crédit agricole</li><li>Faible équipement des femmes évoluant dans le domaine de l'agriculture</li><li>Sous-équipement des paysans de la commune</li></ul>
2	Améliorer le taux de scolarisation, particulièrement celui des filles, dans la commune	<ul style="list-style-type: none"><li>Augmenter le taux de scolarisation des filles et des garçons</li><li>Favoriser l'assiduité des filles à l'école</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Faible scolarisation des filles et des garçons</li><li>Sous scolarisation des filles</li></ul>

Dans chacun des trois pays, on constate une faible capacité des comités de pilotage et des facilitateurs à traduire les orientations en actions spécifiques au genre, à formuler des indicateurs sensibles au genre et à faire participer efficacement les analphabètes en général et les femmes en particulier.

### **3.6 Phase d'arbitrage et de validation**

#### **3.6.1 Étape d'arbitrage**

L'objectif de l'étape d'arbitrage est de renforcer les capacités de l'exécutif de la commune à trouver un consensus autour des actions retenues dans le PDC. Il s'agit de mettre en exergue la disparité genre constatée et de faire un lien entre celle-ci et les actions retenues dans le PDC. Elle fait appel à la capacité de négociation de l'exécutif de la commune pour convaincre les participant(e)s.

Les aspects ci-dessous pourraient aussi être considérés lors de l'arbitrage :

- L'appréciation du PDC à travers une liste de contrôle des performances de genre en référence avec la politique de promotion de la femme, les Objectifs du Millénaire, le plan d'action de Beijing, le DSRP etc. ;
- L'analyse de l'impact des actions retenues sur les femmes et les hommes;
- L'appréciation faite par les femmes sur le PDC ;
- L'analyse de la composition sexospécifique du cadre institutionnel de mise en œuvre ;
- La vérification de la cohérence, la consistance et la pertinence des programmes et projets formulés.

#### **3.6.2 Étape de validation**

Le défi à ce niveau est d'avoir l'adhésion de toutes les couches sociales et professionnelles de la commune aux actions retenues dans le PDC. L'objectif de l'étape de validation est donc de renforcer les capacités du comité de pilotage à obtenir l'adhésion des différentes catégories socioprofessionnelles de la commune autour du PDC qui prend en compte les besoins des femmes et des hommes.

Pour réussir cette étape, il est indispensable d'avoir recours aux résultats des diagnostics par catégorie de la population et de faire une synthèse exhaustive des préoccupations formulées. Dans un second temps, il faut dresser la liste des actions retenues dans le PDC pour satisfaire les préoccupations exprimées et informer la population, toutes catégories confondues, des contributions à apporter à la réalisation des activités, en précisant leur nature et les délais de réalisation.

## 4. Mise en œuvre et suivi-évaluation des PDC

---

### 4.1 Mise en œuvre des PDC

La prise en compte du genre dans la formulation du PDC est une étape essentielle mais insuffisante pour réduire les inégalités sociales. Seule l'exécution des actions planifiées aura des effets significatifs sur les inégalités de genre. Du coup, le choix des actions à mettre en œuvre dans les plans et tranches annuelles des activités à réaliser par la commune, les dotations budgétaires pour réaliser les actions, les débats populaires autour des budgets annuels sont des moments importants pour attirer l'attention des élus communaux à la prise en compte des actions sensibles au genre. Les conseillères élues jouent aussi un rôle très important (voir Encadré 10). La présence de femmes dans les conseils communaux est très utile pour y arriver mais tout dépend des capacités de celles-ci à s'engager pour défendre les intérêts des femmes à la base. Dans ce processus, l'accompagnement continu des femmes conseillères et le renforcement de leurs capacités à identifier les intérêts des femmes et à s'organiser pour les défendre s'avèrent très utiles.

#### **Encadré 10 - L'expérience des femmes conseillères de la commune de Dogbo/Bénin**

Interviewée sur les changements qu'elles ont apportés à la mise en œuvre du PDC de leur commune pour l'inscription des actions en faveur de la prise en compte des intérêts des femmes, Mme Sékou, chef d'arrondissement de la commune de Dogbo, laquelle, avec trois conseillères sur 17, a le plus fort ratio hommes/femmes de tous les conseils communaux du Bénin, nous répond en ces termes :

" À notre élection, les femmes conseillères se sont organisées pour recenser les problèmes des populations et de nos sœurs à la base afin de les présenter au conseil communal. Ces problèmes tournaient autour de : l'accès à l'eau potable, l'accès au marché, l'accès aux soins de santé et la santé reproductive, la scolarisation des filles, les droits de succession des femmes. Nous avons donc proposé au conseil communal des actions à engager pour la résolution de ces problèmes liés à l'amélioration des conditions de vie des femmes à la base. Dans un premier temps, le conseil communal a estimé que ces préoccupations ne constituaient pas des interventions prioritaires pour la commune. Nous nous sommes alors mises à faire des négociations informelles avec chacun des conseillers pour les convaincre de la pertinence de ces actions. Au bout d'un an, nous avons pu obtenir le soutien de sept conseillers, ce qui, ajouté aux trois femmes conseillères, donnait une majorité de 10 contre 17 conseillers. Dès lors, nous avons prouvé notre ténacité au conseil et pu obtenir l'inscription au budget communal de :

- La réalisation de 30 forages dans la commune
- La construction de 17 modules de classe
- La sensibilisation des élèves à la santé reproductive
- La sensibilisation à l'importance des pièces d'état civil
- La construction de bureaux d'arrondissement pour les deux femmes chefs d'arrondissement qui jusque-là n'avaient pas de local. "

Dans ces processus nous avons été accompagnées et soutenues par plusieurs ONG locales et internationales, notamment : SNV, RIFONGA, DANIDA, Plan Bénin... qui ont renforcé nos capacités dans plusieurs domaines allant du leadership féminin au management en passant par la gestion des affaires publiques, la négociation, le plaidoyer, etc. " *Source : Entretien par M. Dadjo, (2007)*

Les proportions des budgets alloués aux différentes catégories de la population sont fortement liées aux choix des actions à financer dans la tranche annuelle des investissements de la commune. L'équation à résoudre dans ce processus est la relation entre le choix des actions et la masse critique de population qui sera touchée par la réalisation de l'action de façon équitable. L'exercice n'est pas facile : il s'agit, dans le processus de budgétisation des actions, d'arriver à une allocation équitable des ressources pour satisfaire les besoins pratiques et stratégiques de chaque catégorie de la population (voir Encadré 11).

Au Mali, dans le cercle de Koulikoro, dans le cadre de la mise en œuvre des actions du PDESC des communes et en vue d'atteindre les objectifs sensibles au genre, la SNV a négocié un fonds flexible avec l'Ambassade des Pays-Bas pour accompagner la base. Ce fonds, géré par le Comité local d'orientation des appuis techniques (CLO), composante du dispositif technique national, met à la disposition des organisations féminines et autres groupements dont l'objectif est la défense des intérêts des populations vulnérables, un fonds pour le renforcement des capacités de ses membres. En 2006, cet outil d'accompagnement de la mise en œuvre des PDESC a permis de réaliser 22 initiatives en faveur de la réduction des disparités genre. Il s'agit, entre autres, du renforcement du leadership féminin, de la sensibilisation à l'augmentation du taux de scolarisation des filles, du lobbying auprès des associations communautaires pour l'implication des femmes dans les comités de gestion, de la formation des associations de femmes aux dispositions de la nouvelle loi électorale, etc.

**Encadré 11 - Prise en compte du genre dans la mise en œuvre du PDC de la commune 2 de Maradi (Niger)**

La participation des femmes aux instances de décision influence positivement la prise en compte du genre dans la mise en œuvre du PDC. Dans la commune 2 de Maradi, le maire est secondé par deux vices-présidentes. Le dynamisme et la détermination de ces femmes font qu'au moment de prendre des décisions, la dimension genre n'est jamais négligée. Depuis la mise en place du comité de pilotage de l'élaboration du plan de développement de la commune, le lancement des activités, la formation des collecteurs de données à la base, le diagnostic, l'analyse et la planification, les femmes se sont activement impliquées et elles ont même présidé des comités. Les femmes ont activement participé à toutes les étapes du processus et leurs avis ont été pris en compte dans toutes les programmations. Cela s'est traduit par cinq dossiers de projets élaborés par l'opérateur qui a finalisé le PDC et qui sont financés par le Programme d'appui aux communes (PAC) :

- Réhabilitation des centres de handicapés locomoteurs, 8 913 675 frs CFA ;
- Communication pour un changement de comportements dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA, 2 998 116 frs CFA ;
- Curage des caniveaux, 12 639 740 frs CFA ;
- Extraction d'huile d'arachide pour 80 femmes des 4 quartiers de la commune, 5 104 000 frs CFA ;
- Opération embouche ovine au profit des femmes des 4 quartiers de la commune, 3 774 800 frs CFA

Sur un total budgétaire de 33 430 331 frs CFA, les femmes bénéficieront spécialement de 8 878 800 frs CFA soit 26,55 %. En plus, elles sont parties prenantes dans les actions des autres projets ci-dessus. Depuis l'installation du conseil municipal de la commune, les femmes influencent beaucoup les décisions du conseil grâce à l'occupation de postes de décision et à leur engagement à faire du genre leur préoccupation essentielle.

*Source : Entretien avec Oumarou Saidou (2007)*

## 4.2 Campagne de lobbying

La sensibilité au genre des PDC est un acquis important. Mais même avec la présence de femmes dans les conseils communaux, ce processus ne suffit pas pour une mise en œuvre équitable du PDC ; tout un travail de négociation et de lobbying est encore nécessaire pour assurer la prise en compte des préoccupations des femmes lors de la définition des priorités d'interventions de la commune.

Pour assurer l'exécution, le suivi est certes un élément important mais aussi le développement d'un véritable plan de lobbying et de partenariat par les groupes concernés par l'action avec les autorités communales (voir aussi Encadré 12). Le défi à cette phase est d'assurer que les actions sensibles au genre du PDC soient retenues dans les priorités annuelles de la commune.

### **Encadré 12 – Contribution des organisations féminines à la mise en œuvre du PDC dans la commune 5 de Niamey (Niger)**

Lors de la première restitution des priorités de développement retenues pour 2006 dans la commune 5 de Niamey, une femme leader attira l'attention des participants en disant : « *Les besoins des femmes ne se limitent pas seulement aux petites activités génératrices de revenus. Nous avons besoin de plus, par exemple de participer à la production des produits comme les hommes, de gérer des micro-entreprises, d'être impliquées dans les instances de décision, etc.* »

BETO est une organisation faïtière féminine qui, suite à un appel d'offres de la commune 5 en 2004, a expérimenté avec succès la gestion des ordures ménagères dans deux quartiers. En 2006, lors de l'élaboration du PDC, la gestion des ordures ménagères a été inscrite par la commune comme une action prioritaire dans tous les quartiers. Le succès de BETO a galvanisé les organisations féminines à négocier l'exécution de cette action. Convaincu du potentiel des femmes et de leur sérieux, le conseil communal leur a octroyé tout le marché. Ce qui a permis aux femmes de créer 47 emplois. Le dynamisme des organisations féminines leur a également permis d'acquérir 10 kiosques au sein de la commune pour la vente de charbon minéral.

Source : Entretien par Zeinabou Ouédraogo (2006)

La commune de Lalo (Bénin) est l'une des communes appuyées par le bureau de la SNV Dogbo dans l'élaboration et la mise en œuvre de son PDC. Après une année d'exercice (2004-2005), les autorités locales ont été confrontées à la pression des organisations de femmes de la commune qui se plaignaient de la non réalisation des actions prévues dans le PDC pour satisfaire leurs besoins et intérêts spécifiques malgré leur contribution aux actions de la mairie à travers la prise en charge des activités de salubrité. Cet état de chose était dû au fait que le Plan annuel d'investissement (PAI) et la programmation exécutoire du PDC étaient faits dans cette commune à travers un processus annuel participatif de définition des priorités auquel prenaient part tous les groupes d'intérêt.

Durant ce processus, les intérêts de la population féminine n'étaient pas défendus car les organisations de femmes, par manque d'information, n'y participaient pas. Les autorités locales de Lalo ont donc sollicité l'appui de la SNV pour les accompagner dans une plus grande implication des femmes dans le processus décisionnel devant aboutir à l'élaboration du PAI. Ainsi, avec les cadres de la mairie et avec le financement de Plan Bénin qui s'investit beaucoup dans l'accompagnement des femmes leaders de la commune, la SNV a facilité à l'intention des femmes leaders de la commune un atelier de formation sur la mise en œuvre du PDC. Les femmes leaders de la commune de Lalo ont développé une meilleure connaissance du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC ainsi que des différents moyens d'action dont elles disposent pour participer aux prises de décision concernant le contenu du PAI.

À l'issue de l'atelier, ce groupe de femmes leaders disposait d'un plan d'action conduit par un comité ponctuel pour assurer leur participation à l'élaboration du PAI 2006 avec pour objectif d'obtenir l'inscription au PAI des actions du PDC concernant les intérêts stratégiques des femmes. Pour la première fois à Lalo, les négociations du PAI ont connu une forte contribution des représentantes des femmes, ce qui a permis l'inscription et le maintien dans le PAI 2006 de programmes comme la réalisation de deux modules de cinq boutiques et 16 hangars de marché. Un domaine a été octroyé au réseau de groupements de femmes de la commune avec la construction d'une salle de réunion. Par ailleurs, les organisations de femmes qui s'occupent de l'assainissement ont été dotées en équipement et un contrat de prestation de service est en cours de signature avec la mairie pour rémunérer les travaux de salubrité publique. Mais ce qui a été décisif a été l'accompagnement continu dont elles ont bénéficié de la part de la SNV pour revendiquer la réalisation effective de tous ces investissements. De fait, malgré la limitation des ressources, la mairie s'est investie dans la recherche de financements extérieurs pour réaliser les investissements qu'elle ne pouvait faire sur ses fonds propres mais qui tenaient à cœur aux organisations de femmes.

L'intégration du genre dans le processus de mise en œuvre du PDC permet certes la planification d'actions qui prennent en compte les besoins et intérêts des femmes mais l'étape suivante, à savoir la définition des priorités inscrites au PAI, est la plus importante pour la réalisation effective de ces actions. À cette fin, une autre bataille est nécessaire. Les autorités communales de Lalo l'ont compris et, avec la SNV, elles ont aidé les femmes à s'impliquer avec succès dans cette lutte. Aujourd'hui on peut constater une appropriation du processus autant par la mairie que par les groupes de femmes car non seulement l'administration communale invite désormais systématiquement des représentantes des femmes à tous les ateliers importants mais encore elle oriente la mobilisation des ressources externes vers la satisfaction des intérêts des femmes.

D'autre part, les femmes ont compris qu'elles peuvent influencer le processus décisionnel de mise en œuvre du PDC de leur commune ; de ce fait, elles participent activement aux différentes concertations communales et font un suivi permanent de la prise en compte de leurs intérêts par les autorités communales.



*Le chef du service communal de développement local lors de l'atelier de formation des femmes de la commune sur le processus de participation à la mise en œuvre du PDC.*

Nous en avons pour preuve l'organisation, le 10 mars 2007, par la mairie et à la demande des femmes, d'une session spéciale à l'intention des femmes lors des journées consacrées à la vulgarisation du PDC comme outil de promotion des acteurs privés et de la bonne gouvernance qu'organise la commune de Lalo (entretien avec M. Dadjo, 2007)

À l'issue du processus de planification communale de l'année 2000 dans la commune de Wacoro (Mali), certaines actions en faveur des femmes et enfants avaient été retenues dans le PDC. Il s'agissait de l'ouverture dans chaque village de la commune d'une maternité qui devait servir de relais pour le centre de santé communautaire et la formation des accoucheuses traditionnelles. Après deux années sans suite, sous l'initiative d'un

leader d'une Association de femmes, une véritable campagne de lobbying fut organisée par les groupes de femmes des différents villages pour faire passer ces actions au vote au titre du budget de l'année en cours. Les grandes lignes de cette campagne de lobbying étaient les suivantes :

- La recherche de l'information avant la période budgétaire ;
- La formulation des argumentaires et la recherche d'alliés avant la session budgétaire ;
- L'information des groupements de femmes des autres villages ;
- Les audiences avec le bureau communal et le maire avant la formulation du budget ;
- La participation à la session budgétaire et aux débats publics dans les villages.

Grâce à cette campagne de lobbying, ces actions ont commencé à prendre corps dans les six villages de la commune conformément au contenu du PDC.

La construction du centre de santé communautaire (CSCoM) dans le village de Massala au Mali a été effective grâce aux actions de plaidoyer initiées par toute la population de ce village et son maire. En effet, la commune s'avérant incapable de réunir les fonds nécessaires à la réalisation du projet, le maire, en concertation avec toutes les catégories de la population, a amorcé une action de plai-

doyer auprès de la présidente de la Fondation pour l'enfance. Devant les arguments convaincants présentés, surtout ceux des associations féminines, elle a donné son accord pour le financement de la reconstruction du CSCoM de Massala sur les fonds de la Fondation. Le maire fut chargé de préparer le projet de reconstruction du CSCoM et de le transmettre. L'autre composante du projet, à savoir le fonctionnement du centre, a été prise en charge par le budget communal et la reconstruction est maintenant terminée. Le processus de recrutement du personnel est en cours. Cet exemple montre bien que la sensibilité des autorités communales est capitale dans la prise en compte de la dimension genre au cours de l'exécution.

### 4.3 Suivi-évaluation

La mise en place d'un outil cohérent de suivi-évaluation permet de bien mesurer les indicateurs d'inégalités mais aussi de tirer des leçons des erreurs commises. Seule l'exécution conforme des actions planifiées aura des effets significatifs sur les inégalités de genre. Il s'agit de voir si les actions réalisées arrivent à réduire les inégalités observées lors des diagnostics (voir l'exemple au tableau 5).

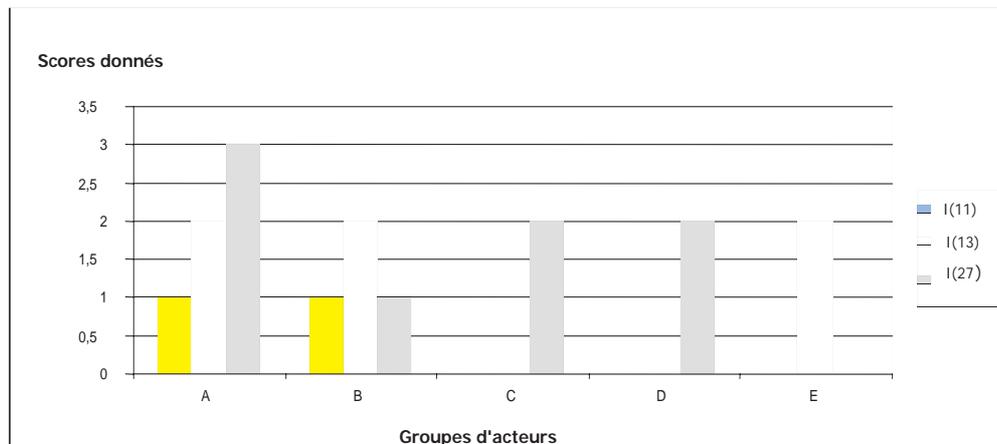
**Tableau 5 - Indicateurs pour illustrer l'inégalité et les changements observés depuis l'élaboration du PDC à Adjohoun (Bénin)**

Indicateurs recherchés	Données pendant l'élaboration du PDC 2004	Données de 2007
Taux de scolarisation des filles et garçons au primaire	32 %	41 %
Taux d'achèvement du cycle primaire par les garçons	68 %	59 %
Taux d'achèvement du cycle primaire par les filles	25 %	54 %
Pourcentage de femmes conseillères (dans le conseil communal)	0 %	0 %
Pourcentage de femmes responsables de services techniques ou d'ONG	3 %	5 %
Pourcentage de femmes chefs de village	0 %	0 %
Pourcentage de femmes cadres	12 %	15 %
Pourcentage de femmes dans l'administration communale	12 %	20 %
Pourcentage de femmes dans l'enseignement primaire (institutrices)	14 %	19 %

Au Mali, l'outil d'auto-évaluation des communes sert à apprécier les indicateurs et les objectifs assignés dans le PDC, y compris l'exécution. Le processus est annuel et l'exercice est une auto-évaluation assistée au cours de laquelle toutes les parties prenantes dans l'espace communal se prononcent sur 33 indicateurs divisés en cinq composantes : l'organisation interne ; la gestion administrative et financière ; la mobilisation des ressources ; la planification et la programmation du développement communal ; les services et les produits.

Ci-dessous (Figure 4) sont présentés les résultats de l'exercice d'auto-évaluation sur les indicateurs 11, 13 et 27 dans la commune rurale de Nyamina (Koulikoro, Mali, en décembre 2003). Le travail à l'issue de cette évaluation consiste à voir le niveau de réalisation des indicateurs sensibles au genre par groupe dans les différentes composantes et de voir dans quelles mesures les insuffisances seront prises en compte dans le processus de planification de l'année en cours. Cela nécessite de la part du conseil communal un dialogue franc et constructif avec toutes les couches de la population lors des débats sur le plan annuel de l'année suivante.

**Figure 4 - Évaluation des Indicateurs sensibles au genre dans l'exécution des PDC**



**I (11) : Consultations des organisations féminines lors de l'exécution des PDC**

**I (13) : Participation des femmes à la planification et l'exécution du PDC**

**I (27) : Taux d'exécution du budget de l'année passée (activités sensibles au genre).**

Pour connaître le taux de réalisation de l'indicateur, on multiplie le score donné par 100/ 3 Exemple pour le taux d'exécution du budget pour le groupe A = 100 %

**A - Maires, conseillers communaux (élus)**

**B - Secrétaires généraux (fonctionnaires des collectivités territoriales)**

**C - Populations (hommes et femmes)**

**D - Société civile (associations, groupements, ONG, etc.)**

**E - Préfets (tutelle)**

## 5. Leçons apprises

---

### 5.1 Stimuler un environnement institutionnel favorable au genre

En principe, on peut affirmer que l'environnement institutionnel est favorable aux questions de genre lorsqu'on analyse les engagements pris par les pays au plan international ou régional d'une part et de l'autre, les politiques et orientations nationales élaborées. Au Bénin comme au Mali et au Niger, il existe des documents de référence et des engagements nationaux qui encouragent la prise en compte du genre.

Le facteur limitant est la très faible circulation des informations sur ces engagements et leur mise en œuvre, tant au niveau national que local, qui est faiblement soutenue par les institutions nationales responsables. En plus, les relations sociales dans la sous-région sont dominées par le patriarcat où les pesanteurs sociologiques sont fortes en ce qui concerne les relations hommes-femmes. Cette situation complique la tâche des organisations qui promeuvent la prise en compte de la dimension genre et qui veulent se conformer aux engagements.

Les points de blocage semblent être :

- au niveau de l'information des élus : ces acteurs ne pensent pas que le changement soit possible ;
- certaines femmes ne savent pas saisir les opportunités offertes (formation faible, manque de soutien, conviction, faible leadership) ;
- faible maîtrise des orientations nationales sur le genre par les structures qui accompagnent les communes ;
- difficultés dans la mise en cohérence des différents niveaux de planification dans les pays ;
- résistance à tous les niveaux (le genre est considéré comme une idée extérieure) ; négation de l'inégalité entre les sexes ;
- prédominance des préjugés sur le concept genre (incompréhension).

C'est ce qui explique que la prise en compte du genre dans le processus d'élaboration des PDC ne soit pas toujours une préoccupation affichée des autorités communales dans les trois pays. Par ailleurs, vu le niveau actuel de prise de conscience du genre dans le contexte, trop parler de genre ou y revenir trop souvent dans le processus de planification ou encore ajouter une multitude de nouveaux outils spécifiques au genre rendraient le processus lourd et susciterait trop d'ironie.

L'utilisation des orientations nationales positives par rapport au genre pour la réduction des inégalités a facilité la communication avec les partenaires et les élus. Les supports utilisables sont les documents sur les orientations nationales, les conventions internationales ratifiées et, du point de vue des inégalités sociales, les documents sur l'amélioration des conditions de vie

des groupes démunis, y compris les femmes. Ces orientations politiques sont des outils importants de sensibilisation pour obtenir l'adhésion des autorités communales.

## **5.2 Obtenir l'engagement du conseil communal envers la dimension genre**

Il est essentiel de stimuler la réalisation par le conseil communal que le développement local nécessite l'implication et l'adhésion de tous les acteurs, y compris les femmes. Toutefois, certaines autorités communales considèrent la nécessité de prendre en compte la dimension genre comme une exigence de la SNV. L'engagement du conseil communal et du maire, maître d'ouvrage du processus de planification, doit être recherché à quatre niveaux, à savoir :

1. dans la compréhension et l'appropriation des concepts genre par les acteurs impliqués ;
2. dans les termes de référence (TdR) du processus d'appui ;
3. dans les clauses du contrat de partenariat ;
4. dans l'utilisation des concepts genre tout au long du processus d'élaboration des plans.

Une formation préalable au concept et aux différents niveaux de son intégration est indispensable. Cet exercice doit être intégré dans le module de formation du comité de pilotage de l'ensemble du conseil communal. À cet effet, l'utilisation des statistiques désagrégées et des exemples concrets pris dans le milieu facilite l'adhésion des parties prenantes, surtout s'il montre des avantages du concept pour les hommes.

## **5.3. Sensibiliser les prestataires de service à la dimension genre**

Un des documents de référence du processus de planification communale est le contrat de partenariat qui gère les engagements des deux parties prenantes au processus. Il est important que la prise en compte du genre ressorte de façon claire dans les termes de ces engagements communs. Cela éviterait des litiges éventuels qui pourraient arriver dans les interprétations des clauses du contrat de partenariat autour du processus d'élaboration du PDC, car la prise en compte du genre dans le processus demande aussi des décisions volontaristes.

Au cas où l'élaboration du PDC est accompagnée par des prestataires de services qui sont retenus suite à un appel d'offres, a priori il ne faut pas s'attendre à ce que des TdR sensibles au genre viennent des communes. Il est souhaitable que la structure qui vient en appui dans le processus de planification sur la base des TdR formulés trouve des moyens pour faire comprendre au maire et au conseil communal l'importance de la prise en compte du genre dans le processus de planification communale. Le premier

entretien avec la commune est le moment indiqué pour tester son degré d'ouverture vis-à-vis des questions liées au genre. Un rôle important du partenaire d'appui dans ce premier entretien serait de donner l'information et de se charger de la sensibilisation à ces questions.

#### **5.4 Utiliser des données désagrégées**

Le manque de données désagrégées par catégories sociales peut être un des facteurs qui freinent une analyse poussée dans les processus de planification communale et pourrait limiter la prise en compte de cette dimension dans le reste du processus. Dans chacun des trois pays, la plupart des données des services nationaux de la statistique ne sont pas désagrégées par sexe ou par catégories sociales. Si le temps et les moyens le permettent, il est conseillé de désagréger les données pendant la collecte ou aussitôt après.

La prise en compte du genre en amont, notamment pendant le diagnostic, ne suffit pas pour que les disparités hommes/femmes transparaissent dans les étapes en aval. Une attention à toutes les étapes est indispensable. À cet effet, il est recommandé d'avoir une liste de contrôle permettant d'apprécier le niveau de prise en compte (voir Annexe 1). On pourrait se contenter de 3 niveaux : la représentativité plus ou moins égale des hommes et des femmes à chaque étape, l'utilisation de méthodes et outils favorisant la contribution active de chaque genre et enfin la mesure dans laquelle les résultats sont spécifiques au genre.

Un autre risque est la perte de l'information sexospécifique lors du processus d'agrégation des informations. Pour faciliter les analyses et dans l'impossibilité de continuer avec tous les facteurs, le choix des outils pour arriver à des listes courtes amène une agrégation des données, ce qui joue souvent sur la qualité des informations sensibles au genre. À ce stade, il est conseillé de vérifier la cohérence entre les données agrégées et les informations détaillées sensibles au genre des résultats des diagnostics. Ce travail conduit souvent à des reformulations des informations agrégées jusqu'à ce que l'on puisse trouver une version acceptable du point de vue du genre.

#### **5.5 Une meilleure représentativité et une plus grande participation au processus**

La prise en compte du genre dans le processus et les résultats du PDC dépendent de plusieurs facteurs, à savoir la présence, la représentativité et la qualité des différentes catégories de la population communale. Une présence équitable des hommes et des femmes est indispensable mais elle n'est pas suffisante. Il faut non seulement des hommes et des femmes habitués à parler en public, mais aussi réceptifs aux problèmes, besoins et intérêts spécifiques des hommes et des femmes. Ce n'est donc pas la pré-

sence de femmes à un atelier qui détermine la prise en compte de leurs intérêts stratégiques. C'est plutôt leur capacité à s'exprimer et la prise de conscience du facteur genre par les hommes. La présence de femmes timides et confinées dans des rôles d'organisation logistique des ateliers revient à une absence totale de femmes. De même, une formation préalable au concept et aux différents niveaux de son intégration est indispensable.

Les méthodes de planification utilisées dans les trois pays font que le nombre de participant(e)s diminue à mesure qu'on avance dans le processus. Les techniciens et les " intellectuels " finissent par dominer les ateliers. Il faut alors se demander comment arriver à des conclusions pertinentes tout en respectant la représentation de toutes les catégories sociales. Il est souhaitable que les outils utilisés n'excluent pas certaines catégories comme les femmes qui ne parlent pas bien le français et qui sont moins instruites. Le maître d'ouvrage a alors besoin de conseils pour arriver à satisfaire au mieux ces deux exigences. Cela demande de la part de l'organisation d'appui qu'elle ait recours aux objectifs de l'étape suivante pour aider le maître d'ouvrage dans le choix des participants qui doivent continuer le processus de planification.

## **5.6 Une facilitation de qualité du processus**

Il convient de faire remarquer que, malgré l'engagement de certaines autorités, le réflexe de penser automatiquement à toutes les catégories socio-culturelles en termes d'accès, de participation et de contrôle n'est pas instauré. C'est pour cette raison que l'équipe de facilitation doit être présente d'esprit et donner les conseils nécessaires au bon moment.

L'idéal est de travailler en équipe mixte et pluridisciplinaire<sup>6</sup>.

La prise en compte de la dimension genre dans le PDC est fortement influencée par la qualité de la facilitation. Dans la réalité, même les facilitateurs (y compris les facilitateurs SNV) n'ont pas toujours internalisé le réflexe genre tout au long du processus. En effet, l'ampleur de la prise en compte du genre n'est pas homogène au niveau des facilitateurs. Elle a été fortement influencée par la conviction des membres de l'équipe et leur maîtrise des outils.

Le facilitateur doit toujours avoir recours aux résultats du diagnostic qui ont soulevé des questions liées au genre et à des outils simples pour mesurer la prise en compte du genre à chaque étape. Après chaque synthèse, il est bon de se demander si le genre a été pris en compte. Ce réflexe ne s'acquiert pas automatiquement ; il se développe de façon progressive et constitue un excellent baromètre de la prise en compte du genre dans le processus d'élaboration des PDC.

---

<sup>6</sup> Si l'on veut avoir des équipes mixtes de facilitateurs, il est important de dépasser le cadre territorial des communes et de se donner du temps pour recruter des animateurs et animatrices qualifiés.

Une capacité d'adaptation aux groupes de participants est souhaitée. Cela exige une connaissance du type de participants aux différents ateliers et une bonne préparation. Cela demande aussi au facilitateur de prêter davantage d'attention au contenu de l'animation et de surveiller les expressions non verbales des participants pour y déceler des points d'incompréhension au niveau des différents groupes.

L'application des concepts aux outils demande des expressions simples et accessibles aux participants. Les conseils des communicateurs traditionnels maîtrisant les langues locales donnent généralement des résultats encourageants quant à la compréhension des concepts par toute la population. Il faut éviter l'utilisation de certains termes pour communiquer certaines notions ou de proposer certaines approches qui socialement ne sont pas admises par tout le monde.

### **5.7 Mise en œuvre des actions sensibles au genre**

L'engagement formel des décideurs envers l'élaboration d'un PDC sensible au genre devrait être complété par l'engagement de ceux et celles qui vont piloter le processus de planification. Tout au long de ce processus, ils devraient aussi sensibiliser les autres acteurs à la nécessité de tenir compte du genre et d'avoir une mobilisation soutenue.

La planification d'actions sensibles au genre dans le PDC est une garantie importante mais insuffisante pour réduire les inégalités sociales du point de vue du genre. Pour obtenir l'adhésion de toutes les catégories de la population, il est important qu'elles soient informées de la liste des actions retenues dans le PDC en vue de satisfaire les préoccupations exprimées lors des diagnostics.

L'exercice d'adoption doit aboutir à une allocation équitable des ressources pour satisfaire les besoins pratiques et stratégiques de chaque catégorie de la population. Les proportions des budgets alloués aux différentes catégories de la population dans le PDC sont des aspects essentiels à vérifier par les élu(e)s. Comme il est fortement lié aux choix des actions à financer dans le PDC, ce processus de sélection mérite une attention particulière afin d'équilibrer le choix des actions pour chaque catégorie. La prise en compte dans les tranches annuelles des activités à réaliser par la commune, les dotations budgétaires pour réaliser les actions, les débats populaires autour des budgets annuels sont des moments importants pour attirer l'attention des élus communaux à la prise en compte des actions sensibles au genre. Les différents groupes doivent développer leurs propres méthodes pour porter les actions au budget annuel de la commune.

## Conclusion

---

La prise en compte du genre dans le développement dépend en grande partie de la volonté politique. Cette volonté doit s'exprimer non seulement par la signature des engagements pris, l'élaboration des orientations nationales favorables mais aussi et surtout par le partage et la vulgarisation des engagements à tous les niveaux.

Une conscience et une volonté politiques des dirigeants communaux à travailler et à intégrer une perspective et vision du genre dans leurs actions de développement est un grand atout. Ceci les amène souvent à attirer l'attention de leurs collègues élus et autres participants sur cette dimension du développement à toutes les étapes du processus.

La sensibilité au genre des outils et méthodes utilisés au cours du processus de planification est essentielle. Lorsque les outils sont indifférents à la dimension genre, le processus aboutit à des résultats neutres en matière de genre. C'est le cas des outils classiques de planification stratégique. Pour une prise en compte systématique du genre dans tout le processus et ses résultats, il est primordial que le genre figure très clairement dans la procédure d'élaboration du PDC.

Lorsque la vision tient compte de façon explicite du genre, cela apparaît dans les facteurs prioritaires choisis et dans les projets et programmes retenus. Même si l'objectif d'un diagnostic n'est pas de sensibiliser les acteurs aux relations de genre, il permet d'élever leur niveau de conscience par rapport à la problématique du genre et contribue d'une manière ou d'une autre à réduire les déséquilibres hommes/femmes dans les localités concernées.

Une conscience et une maîtrise par l'équipe de facilitation du concept et des outils sensibles au genre sont nécessaires pour son intégration à toutes les étapes. La formation de ces animateurs et animatrices aux diverses questions liées au genre ainsi que leur sensibilisation aux exigences et aux contraintes associées à leur prise en compte à chaque étape (savoir-faire, savoir-être, patience, durée, etc.) revêtent une importance majeure.

Si l'on veut réellement travailler suivant une approche genre, il faut du temps et il faut accepter la primauté du critère genre sur d'autres, tel que l'emploi du personnel local. La discrimination positive en faveur des femmes, la révision des critères ou des standards de sélection et de recrutement, la création de conditions favorables à l'emploi des femmes, etc. sont également nécessaires.

## **Annexe 1 : Principes de planification et de budgétisation selon l'approche genre**

---

1. Resserre davantage les liens entre les processus d'élaboration des politiques, du plan et du budget. Une démarche de résultats sensible au genre aligne les crédits budgétaires aux résultats anticipés de l'utilisation de ces crédits.
2. Commence en amont par une analyse de la situation des femmes et des hommes en vue de détecter les écarts et les différences. Elle ne présume pas a priori que cette situation soit symétrique et que toutes les femmes et les hommes sont identiques.
3. Privilégie la notion de contexte, pour tenir compte de la diversité, des spécificités et de la complexité. Elle adopte une approche territoriale et transversale.
4. Utilise le concept genre pour la production du savoir, des informations et des données sur la population - les notions de différence, de relations, de contexte.
5. Utilise les outils d'analyse socio-économique genre pour diagnostiquer la situation des femmes et des hommes et déterminer comment cette situation évolue dans différents contextes.
6. Ne préconise pas simplement de ventiler les données par sexe, mais aussi par d'autres variables. Elle utilise l'analyse genre afin de produire ces données et de les utiliser dans le processus politique.
7. Vérifie la pertinence des priorités politiques au regard de l'analyse genre de la situation.
8. Procède à une évaluation d'impact genre ex ante en tant que partie intégrante de l'examen d'impact social des politiques.
9. Adopte ainsi une démarche de détermination des effets et des impacts des politiques et des mesures budgétaires y afférentes sur les hommes et les femmes. Elle concerne non seulement un secteur particulier, mais considère de façon transversale comment cela affecte les autres secteurs.
10. Utilise les perceptions des femmes et des hommes dans cette analyse socio-économique.
11. Privilégie ainsi l'approche participative : ce qu'on doit faire et ce qu'on veut faire émanant d'un dialogue social et selon la vision d'un projet de société reflétant les perspectives, les voix et les choix des femmes, des hommes, des filles et des garçons.
12. Met en place des mécanismes de participation des intervenants dans l'élaboration, l'exécution, le suivi des politiques et du processus budgétaire, afin d'assurer l'efficacité, l'équité et l'utilisation efficaces des ressources publiques. Ceci inclut en amont l'identification des problèmes et la définition de priorités dans les options politiques en complément d'un partenariat dans l'exécution.
13. Les outils d'analyse genre sont pertinents et utilisés dans toutes les phases du processus de programmation budgétaire, y compris la décision sur les choix pertinents d'activités et de produits, des ressources et les crédits nécessaires.
14. Les résultats attendus concernent non seulement l'équité et l'égalité, mais aussi l'efficacité socio-économique et l'efficace dans l'allocation des ressources.

*Source : Burn (2006)*

## Bibliographie

---

*Asare-Kokou A. S., 2005. Jeu Genre*

*Banque Mondiale, 2000. L'Afrique peut-elle se prévaloir du 21ème siècle ?*

*Burn N., 2006. Principes de planification et de budgétisation selon l'approche genre*

*Dadjo M. C., 2007. Les femmes de Lalo à l'école de la mise en œuvre du PDC et de l'élaboration du PAI*

*Dadjo M. C., 2007. L'expérience des femmes conseillères de la commune de Dogbo/Bénin*

*Damon et Elong Mbassi, 2001, " Gérer l'économie localement en Afrique Evaluation et prospective de l'économie locale ". Manuel ECOLOC, Tome 1*

*Gender and Development Training Centre, 2001. Manuel d'audit participatif de genre.*

*Kabeer N., 2005. Intégration de la dimension genre à la lutte contre la pauvreté et Objectifs du Millénaire pour le développement : Manuel à l'intention des instances de décision et d'intervention. Les Presses de l'Université Laval/CRDI 2005*

*Le Nouvel E., 2001. " Comprendre le concept de Genre ". Dans : IFAID, Prise en compte de l'approche genre dans les interventions de développement : Outils méthodologiques et fiches pratiques. Chapitre 1. <http://www.genreenaction.net/spip.php? article 221>*

*Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire du Niger, 2006. Guide national d'élaboration d'un Plan de Développement Communal*

*Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales du Mali, 2004. Guide méthodologique de programmation du développement communal*

*Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité du Bénin (MFPSS), 2001. Politique nationale de Promotion de la Femme*

*Mission de Décentralisation, 2003. Guide pour la planification du développement communal. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Cotonou.*

*Osté R., 2005. " Recherche action pour sensibiliser les élus locaux " dans SNV, Partageons notre savoir-faire en pratique de genre communication*

*Présidence de la République du Mali, Mission de la Décentralisation et des Réformes Institutionnelles MDRI, 2000. Guide méthodologique de programmation du développement communal, première version*

*UN-INSTRAW, 2004. Glossaire de genre*

*Vandamme L., 1998. " Les projets et les programmes : la préparation et la planification " dans Myriam Keustermans et al, 1998 Le genre dans la pratique : Manuel*