

Chercher sans chercheurs-ses ?

Une expérience de budgétisation sensible au genre dans deux communes du Sénégal

Le projet

Depuis plusieurs années, le Sénégal jouit d'une ouverture démocratique, se mobilise autour d'engagements en matière des droits économiques, sociaux et culturels et a fait des avancées notables sur l'égalité femmes-hommes (loi sur la parité, lutte contre l'excision etc.). L'Etat a aussi entamé un processus de budgétisation sensible au genre (BSG) au niveau national. **Le Pôle Beutou Askanwi** (l'œil du peuple, en Wolof), un observatoire citoyen émanant du projet « Réseau des observatoires de l'égalité de genre » mené par **Genre en Action** (2011 – 2015), a souhaité prolonger cette action au niveau local en menant un projet de Budgétisation communale sensible au genre sur deux sites : La commune de St Louis (282 000 habitant.e.s) sur la côte ouest, et la communauté rurale de Nabadji-Civol (31 villages, 29 hameaux, 101 000 habitant.e.s) dans la région de Matam, frontalière de la Mauritanie.

Conçu par L'Observatoire Régional Genre de Matam (ORGM) et l'Observatoire Genre et Développement de Saint-Louis (OGDS) du pôle Beutou Askanwi et Genre en Action, le projet a été soutenu par la région Rhône-Alpes-Auvergne, le Bureau International du Travail (Centre de formation international de Turin) et Wallonie Bruxelles International (budget total d'environ 80 000 euros, hors valorisation). La première phase débutée en mars 2016 s'est achevée en décembre 2016. Le projet est en phase de suivi et cherche des financements pour poursuivre ses actions après juillet 2017.

A l'heure de la communalisation intégrale, le postulat de départ est que la BSG peut apporter des solutions aux inégalités entre femmes et hommes qui se manifestent principalement par (et découlent de) l'invisibilité des avis, préoccupations et besoins des femmes dans les plans, programmes et projets de développement budgétisés par les communes. **L'objectif global du projet est donc de contribuer à créer les conditions permettant aux communes de Saint-Louis et de Nabadji-Civol d'élaborer des budgets capables de réduire les inégalités femmes-hommes.** Spécifiquement, le projet vise l'augmentation des compétences des "acteurs et actrices" de la budgétisation communale et leur utilisation accrue des outils BSG; L'amélioration des connaissances locales sur l'impact du budget communal sur les inégalités femmes-hommes ; et le renforcement de l'implication de la société civile, notamment des femmes, dans le processus et le suivi sensible au genre du budget communal.

L'approche globale du projet est ancrée dans la **recherche-action** : les personnes qui « cherchent » sont celles concernées par la thématique. Elles sont à la fois dans une posture d'actrices locales et de chercheuses. Elles problématisent, objectivent, analysent, recommandent, plaident et suivent l'impact de leur action. Le projet a mené quatre activités :

1. **Sensibilisation** d'une demi-journée de tous les acteurs et actrices, dans chaque commune : élu.e.s, étudiant.e.s, responsables d'associations y compris féminines, médias, délégué.e.s, président.e.s et membres des conseils de quartier, responsables des services techniques, etc. : 87 personnes (43 F/44H) à St Louis et 52 personnes (29 H/23F) à Nabadji-Civol.
2. **Formation** de 22 personnes (14 F/8H) par une formatrice de Genre en Action et la coordinatrice de Beutou Askanwi à l'audit BSG, incluant l'interpellation et le plaidoyer. Le groupe a identifié 5 champs d'observation et élaboré des outils.
3. **Audit** sur deux mois : Neuf équipes ont enquêté (un champ par équipe et par commune) avec une approche principalement qualitative. Chaque équipe a préparé son rapport. Les résultats ont été partagé par commune, puis entre les deux communes au cours d'un atelier de trois jours encadré par une formatrice du Monde Selon les Femmes (Belgique) et le coordinateur local de l'audit.

4. **Plaidoyer auprès des élu.es et services techniques** dans chaque commune, sous forme d'un atelier de 2 jours encadré par les équipes locales de recherche et sur la base des résultats de l'audit. L'objectif était d'influencer le cycle de budgétisation 2017/2018.

Principaux constats de l'audit BSG dans les deux communes (par champ d'observation)

- Orientations stratégiques : peu/pas de données qualitatives ou quantitatives sur les inégalités de genre dans les plans communaux, donc pas d'objectifs dans ce domaine. De nombreux domaines se prêteraient pourtant à l'égalité (éducation, santé, infrastructures, lutte contre les impacts du réchauffement climatique etc.).
- Processus de budgétisation : faible présence des femmes dans les espaces et instances qui recueillent les besoins et formulent les budgets. A St Louis, 1 femme sur 22 présidents et 32 délégués de quartier, 25 hommes et 5 femmes parmi les élu.e.s dans le débat d'orientation budgétaire pour le budget 2016, 29 hommes et 5 femmes dans les Commissions techniques. Les associations de femmes sont peu impliquées, informées, formées.
- Budgets : la nomenclature budgétaire n'explique pas les bénéficiaires et priorités de manière sexo-spécifique (pas de colonne, critère ou indicateurs « genre »), mais des « déductions » sont possibles. Dans le domaine du sport par exemple, les subventions vont aux associations qui organisent des compétitions de football qui touchent quasi-exclusivement des garçons. Il n'y a pas de budget pour des actions spécifiques sur l'égalité. Les dépenses qui pourraient impacter les femmes (l'éclairage public pour réduire les violences) ne sont pas prioritaires.
- Impacts des budgets : Ils bénéficient plus aux hommes et touchent les besoins pratiques (maternité) plus que les intérêts stratégiques des femmes. Ils sont gérés surtout par des hommes, qui détiennent les postes à responsabilité. Les fonds ne sont pas fléchés avec des critères genre (ex. bourses et équipements scolaires). Les hommes contribuent plus à certaines recettes communales (ex. bornage) car ils possèdent plus de moyens. Les contributions des femmes (ex. frais de plaçage au marché) ne sont pas valorisées.
- Egalité professionnelle : A St Louis, 35 des 160 salarié.e.s de la commune sont des femmes, moins formées, éloignées des postes à responsabilité et percevant 21% de la masse salariale. A Nabadji-Civol, il n'y a pas de femme dans le bureau et le secrétariat municipal.

Leçons apprises du projet

- La BSG n'est pas intégrée aux budgets des communes. Les dispositifs institutionnels sont peu équitables, et les données sur le lien genre-développement manquent. Pourtant, la BSG permettrait aux communes de mieux cibler leurs budgets, d'en analyser l'impact sur le développement et les inégalités et d'accroître son efficacité (recouvrement des taxes).
- Les élu.e.s, équipes techniques, responsables budgétaires, et société civile sont très peu sensibilisés au genre, n'ont pas d'outils d'analyse et de planification pour la BSG : Formation, outils, des études (qualitatives et quantitatives) et des procédures rénovées sont nécessaires pour transformer les budgets en outils favorables à l'égalité femmes-hommes.
- Chercher sans chercheurs.ses réduit le coût de la recherche, mais peut aussi réduire la qualité des résultats et du processus. L'apport de chercheurs.ses professionnel.le.s et de deux formatrices de Genre en Action et du Monde selon Les femmes a été important.
- L'approche de recherche-action a permis l'appropriation de la thématique par les équipes, leur empowerment dans le processus, l'ancrage des données empiriques et la dynamique locale. Le croisement des profils et positions dans les équipes a enrichi les analyses, cassé des hiérarchies, mais a compliqué la mise en œuvre (compétences, disponibilités etc.)
- La mise en œuvre du projet sur deux sites éloignés a complexifié les actions et alourdi le budget (transports, indemnités ...) mais a été bénéfique pour le partage d'expériences.
- L'apport bénévole des accompagnatrices de Genre en Action et de Beutou Askanwi a été déterminant pour le succès du projet, car le budget n'aurait pas suffi.
- Le calendrier du budget a été très serré (contrainte des bailleurs). Or, la transformation sociale des inégalités de genre prend du temps et la BSG doit suivre le rythme budgétaire!

Annexe - Résultats (choisis) de l'audit BSG

1. *Champ 1 – La vision et les orientations politiques de la commune : Quelle est la place du genre dans les plans locaux de développement ?*

- Dans les deux communes, malgré un certain niveau de sensibilisation et une volonté politique exprimée en faveur de l'égalité FH, il n'y a pas de concrétisation dans la définition de la vision et de la politique de développement.
- Il n'y a aucune mention des enjeux d'inégalités FH dans les diagnostics, pas d'axe stratégique et pas d'intervention spécifique prévue.
- Pourtant, les communes financent et gèrent des secteurs clefs pour l'égalité FH : éducation, santé, assainissement, développement économique, gestion du foncier, infrastructures sociales et sportives, questions climatiques etc.

2. *Champ 2 – Le processus d'élaboration du budget communal : Ce processus est-il participatif et donne-t-il une parole et une place équitables aux femmes et aux hommes ?*

- Les autorités communales reconnaissent la nécessité d'une meilleure considération des enjeux de genre dans l'élaboration du budget communal, afin de répondre de façon équitable aux besoins sexospécifiques des « populations » mais ...
- Pour la phase de recueil des « besoins des populations », les femmes sont moins consultées et moins impliquées. A St Louis, les délégués sont nommés par la Mairie et ont la charge de faire remonter les besoins locaux ... parmi les 22 présidents de quartier, on trouve 1 femme ; Parmi les 32 délégués de quartier, 1 femme aussi. Il n'existe pas de processus ouvert et participatif de concertation avec les habitant.e.s.
- Dans les deux communes, les femmes sont minoritaires dans toutes les étapes de formulation budgétaire : A St Louis par exemple, 25 hommes et 5 femmes (parmi les élu.e.s) ont participé au débat d'orientation budgétaire (pour le budget 2016), 29 hommes et 5 femmes sont dans les Commissions techniques d'élaboration du budget.
- La parité dans le conseil municipal de la commune de Saint-Louis et de Nabadji-Civol ne suffit pas pour garantir la parité femmes-hommes aux différentes étapes du processus budgétaire. Par exemple, il y a seulement 22% de femmes dans le bureau municipal qui est l'instance d'arbitrage qui tranche les choix budgétaires validés par le Maire.
- A Saint-Louis, les organisations de femmes, à l'exception de l'association des femmes de la commune, ne font pas partie du dispositif institutionnel pour l'élaboration du budget.
- La présence minoritaire des femmes à toutes les étapes du processus budgétaire, combinée au manque de sensibilisation au genre des élu.e.s et technicien.ne.s, entraîne l'invisibilité des préoccupations et besoins spécifiques des femmes et des enjeux de genre (pouvoir).

3. *Champ 3 – Le budget communal : Est-ce que les dépenses communales et la collecte des recettes tiennent compte explicitement de l'égalité femmes-hommes ?*

- Dans les deux communes, ni les dépenses ni les recettes (fonctionnement et investissement) ne désagrègent les montants alloués selon le sexe des bénéficiaires concernés, que ce soit dans le budget prévisionnel ou réalisé. Une analyse précise des bénéficiaires des dépenses est à ce stade très difficile, voire impossible. De la même manière, il est impossible d'estimer la contribution aux recettes des deux sexes.
- A Nabadji-Civol, nouvelle commune rurale, les arbitrages qui ont lieu face à la faiblesse des ressources afin de prioriser les dépenses, sont insensibles au genre.
- Pour les budgets des deux communes, on note des dépenses dont on sait, pas connaissance du milieu, qu'elles toucheront principalement les femmes/filles ou les hommes/garçons. Par exemple, la ligne destinée au secours aux sinistrés et aux indigents bénéficie plus aux femmes, même si sa modicité ne permet pas l'amélioration durable des conditions de vie. Dans le secteur loisir/sport, les dépenses concernent principalement les subventions aux

associations qui organisent des compétitions de football pendant les grandes vacances scolaires (*mouvement navétane*), ce qui touche principalement des garçons. 100% des indemnités des chefs de village vont à des hommes, car il n'y a pas de femmes cheffes de village.

- Les dépenses qui bénéficient aux femmes répondent principalement à des besoins pratiques, pas à des intérêts stratégiques. La construction de maternités ou de centres de santé peut évidemment avoir un impact favorable sur la santé des femmes (et des hommes). A Nabadji-Civol comme à St Louis, il n'y a pas de budget pour des actions spécifiques ciblant la réduction des inégalités femmes/hommes (transformation sociale des pouvoirs, lutte contre les stéréotypes, les violences etc.). Sur les recettes, on peut aussi émettre certaines hypothèses. Par exemple, à Nabadji-Civol, les frais de bornage des lotissements constituent une part importante des revenus communaux. Il est fort probable que ces revenus émanent surtout des hommes car ils détiennent les titres des parcelles. Aucune politique n'a tenté une répartition équitable des parcelles entre les deux sexes. De la même manière, à Nabadji-Civol, on peut estimer que les produits liés au droit de place proviennent particulièrement des femmes qui détiennent le quasi monopole du petit commerce. Un inventaire de toutes les places occupées par les femmes est toutefois nécessaire pour connaître le poids réel de leur apport dans le budget.

4. Champ 4 – Impact du budget sur les habitant.e.s : *Les femmes et les hommes bénéficient-ils équitablement du budget communal ? Quels sont les effets sexospécifiques du budget sur les habitant.e.s ?*

- Les équipes ont rencontré des habitant.e.s, des responsables associatifs et communaux pour connaître leur position sur les services rendus par la commune et les bénéfices qu'en tirent les habitant.e.s. Plusieurs secteurs ont été particulièrement étudiés. Les données recueillies viennent souvent confirmer des hypothèses émises au champ 3.
- A Nabadji-Civol, les fournitures et les ressources scolaires sont remises aux directeurs d'écoles et aux présidents des collèges, qui sont en général des hommes et dont la sensibilité aux questions de genre n'est pas avérée. La distribution entre / au sein des établissements ne tient pas compte de la question des inégalités liées au sexe. Elle ne vise pas à résorber les déséquilibres femmes/hommes dans la commune (soutenir les parents les plus démunis) ou à favoriser la parité filles/garçons à l'école, à tous les niveaux.
- Le Centre de formation accueille des filles et des garçons, mais la fréquentation des formations (garçons en menuiserie, filles en couture) reproduit les schémas traditionnels de la division sexuelle du travail dans la localité et participe ainsi à renforcer les stéréotypes et inégalités entre les sexes (les métiers dits masculins étant plus rentables).
- L'enveloppe de cinq cent mille francs (500 000 FCFA) pour financer les coupes, les récompenses et autres prix sportifs revient aux associations qui s'activent exclusivement dans les compétitions masculines de football. Les filles n'en bénéficient pas.
- L'enveloppe de trois millions huit cent mille francs (3 800 000 FCFA) destinée à l'achat de produits pharmaceutiques et d'hygiène public est gérée par des hommes, infirmiers chefs de postes et aux présidents des comités de santé. Mais, trop souvent, les commandes ne tiennent pas compte des besoins sexospécifiques (tels les besoins en service de maternité).
- Dans le domaine de l'eau, les femmes déplorent d'autant plus le non respect de la parité qu'elles contribuent majoritairement aux recettes générées par les associations d'usagers de l'eau financées par la commune du fait de la division sexuelle du travail.
- Les périmètres irrigués aménagés avec le soutien communal ont été attribués par ménage dans un contexte où les hommes sont reconnus chefs de ménage. Pour les bénéficiaires, la commune doit travailler à faciliter l'accès au foncier et le contrôle des terres par les femmes, d'autant plus que, les femmes « *passent plus de temps dans les champs que les hommes* ».
- A St Louis, les données collectées dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du sport et de l'hygiène montre qu'en l'état actuel des choses, l'exécution du budget de la commune de

Saint-Louis contribue à reproduire chez les populations bénéficiaires les mêmes configurations de rapports sociaux entre les femmes et hommes, favorables aux derniers.

- Des lignes budgétaires dans le secteur de l'éducation ont un impact clairement positif. En 2016, la commune a dégagé une enveloppe pour prendre en charge la mise à disposition d'extraits du registre des actes de naissance pour plus de sept cent (700) élèves. Les enquêtes effectuées permettent de soutenir que cette mesure a impacté positivement une proportion plus importante de filles que de garçons. Les informations collectées indiquent aussi que les parents d'élèves, regroupés en associations, consentent des efforts considérables pour aider la mairie dans la construction de toilettes séparées filles/garçons.
- Les problèmes aigus de genre liés à l'environnement scolaire ne sont pas pris en compte dans le budget (violences en milieu scolaire, grossesses de jeunes filles, MST, maintien des filles à l'école, etc.). Certains achats par la mairie semblent neutres du point de vue des effets sur les filles et les garçons. Pourtant, rien n'indique que les fournitures scolaires, d'ordinateurs, imprimantes etc., bénéficient équitablement aux étudiant.e.s des deux sexes.
- L'enveloppe de 40 000 000 FCFA (2,20% du budget de fonctionnement) affectée à la lutte contre la malnutrition, la prise en charge de la petite enfance et au soutien aux associations et ONG qui travaillent sur ces questions et sur l'environnement (GIE CETOM, Fondation Henry Jay, Petite Enfance, relation avec Plan International, ARD) est susceptible de produire des effets positifs sur les femmes qui sont les principales actrices de la gestion domestique et professionnelle de la petite enfance. Cependant les sommes engagées sont peu importantes au regard de l'ampleur des problèmes à prendre en charge, sans compter que ces sommes sont à partager avec les structures intéressées aux questions environnementales. Les sommes en question n'ont ainsi pas d'impacts significatifs sur les femmes.
- La sous priorisation de l'éclairage public notamment dans les quartiers de la commune où l'obscurité est source de risques diverses (agressions, vols, viols, meurtres, etc.).
- L'étude de l'octroi des marchés publics montrer que parmi les fournisseurs de la commune (dont le nombre n'est pas précisé) on compte seulement (2) femmes.
- Aucune association de femmes ou groupement de promotion féminine ne reçoit de participation municipale pour ses activités dédiées à la promotion des femmes.
- Comme à Nabadji-Civol, l'essentiel du budget du sport est alloué aux activités dominées par les hommes/garçons, en particulier les compétitions de football de vacances (*navétane*). Il y a très peu de ressources allant aux équipes féminines et ces ressources sont destinées aux frais de fonctionnement. C'est le cas des deux équipes féminines de basketball de la ville qui évoluent toutes deux en ligue 1.
- Assainissement/climat : les personnes rencontrées dans les quartiers de Saint-Louis ont insisté sur le fait que le défaut de raccordement au réseau d'assainissement constitue un risque direct pour leur santé, un risque amplifié par la stagnation des eaux (surtout pendant la saison des pluies) et par les inondations récurrentes que connaît la ville (changement climatique). La mairie dégage une enveloppe pour gérer cette difficulté mais les sommes concernées restent très en deçà des besoins. La nature des risques sanitaires encourus à cause du défaut d'assainissement (paludisme, maladies diarrhéiques, maladies de la peau, etc.), fait que les enfants et les femmes se retrouvent concernés au premier plan. Cette situation occasionne une pression financière, physique et morale supplémentaire pour les femmes. Malgré cela, les moyens mobilisés par la municipalité pour la question de l'assainissement et de l'évacuation des eaux pluviales ne sont pas structurés en fonction des préoccupations et besoins des femmes.

5. *Champ 5 – Egalité et parité dans le personnel communal (St Louis seulement) : Qui (femmes/hommes) bénéficie prioritairement du budget alloué aux ressources humaines par la mairie de Saint-Louis ? Ce budget contribue-t-il à l'égalité femmes/hommes au sein du personnel communal ?*

- A Nabadji-Civol, le service 313 est constitué en grande partie par les indemnités du maire et de ses adjoints et le service 321 prend en charge le secrétariat (le secrétaire municipal et

l'agent municipal). Les membres du **bureau municipal et du secrétariat de la commune sont exclusivement des hommes**. Aucune femme ne bénéficie directement de ces fonds.

- A St Louis, sur les 160 salarié.e.s de la commune, on ne compte que 35 femmes (20% de l'effectif). On paye davantage d'hommes que de femmes, et on paie davantage les hommes que les femmes (moins formées, pas dans les postes à responsabilité). La part des salaires versés aux femmes ne représente que 21% de la masse salariale.
- Parmi les employés temporaires (travail précaire), 21,32% sont des femmes (71/333).
- Les femmes représentent 83,33% des agents au niveau du service en charge de la santé, de l'hygiène et de l'action sociale.
- La commune n'a pas mis en place de dispositifs d'articulation des temps de vie, ou relatifs au harcèlement sexuel au travail.
- Parmi les 71 femmes agents temporaires, moins de 10 le baccalauréat (ou le niveau).
- Les postes de responsabilités ne sont en général pas mis en compétition, elles se font par nomination, ce qui est contraire au principe d'égalité des chances.
- La Mairie finance à ce jour peu de formations des agents, ce qui défavorise les femmes moins formées. Moins disponibles (responsabilité familiale) et moins payées, elles ne peuvent se payer seules des formations. Un financement de huit million cinq cent (8 500 000) FCFA est prévu, mais vu les domaines visés (renforcement des capacités en informatique, gestion financière, procédures administratives, etc.) et l'organigramme, il est à craindre que ces formations bénéficieront plus aux hommes qu'aux femmes.

Les résultats complets de l'audit seront prochainement mis en ligne. Un cahier de capitalisation, regroupant les outils, est en phase de rédaction.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur la page du projet sur le site de Genre en Action : <http://www.genreenaction.net/-Budgetisation-Sensible-au-Genre-BSG-.html>



Fiche projet préparée par Claudy Vouhé, Genre en Action (3 avril 2017)