
Bénin : le chemin semé d'embûches de la promotion des femmes

Richard Gerster*

Dans la commune de N'Dali au nord du Bénin, Mariam Mallam Idi est la seule femme à avoir été élue en 2008 au conseil communal qui compte 17 membres. Elle est pleine de reconnaissance : « Si nous les femmes du Bénin sommes arrivées là où nous sommes dans la politique, c'est grâce au soutien de la Suisse. » Sa carrière politique n'a rien d'une promenade de santé. Une organisation d'entraide locale soutenue par la Suisse, FAABA, a commencé par plaider en faveur des candidatures féminines pour les futures élections locales auprès des chefs coutumiers. Ces derniers ont convoqué Mariam Mallam Idi et l'ont interrogée. Elle-même souhaitait aussi, de son côté, un temps de réflexion pour pouvoir en parler avec sa famille. Une semaine plus tard, elle a offert au chef du village des noix de cola en signe d'approbation. Elle s'assurait ainsi le soutien des sages du village. C'est ensuite seulement que la campagne a débuté ; elle a duré des mois. Toutes n'ont pas eu, comme Mariam Mallam Idi, la chance d'être élues. Martine Saka, une autre candidate de N'Dali, a échoué malgré son investissement important – les manœuvres politiques ont été plus fortes que la solidarité féminine. Elle se considère elle-même comme une femme engagée, une « actrice du développement », et sa déception transparait nettement dans ses propos.

La formation, un facteur décisif

Lors des élections locales de 2008, 66 femmes ont réussi à entrer au conseil communal sur un total de 1435 élus. En comparaison des premières élections il y a six ans, elles sont 23 de plus – un progrès modeste certes, qui fait passer leur représentation de 3.75 pour cent à 4.60 pour cent. Dans la commune de Save par exemple, Yacoubou Fatouma Ayedoun est la seule femme à avoir été élue au conseil communal en 2008. A ses yeux, une tâche importante consiste à encourager les pa-

rents à envoyer réellement leurs filles à l'école. « Améliorer l'instruction des filles est un palier essentiel sur le chemin de l'égalité », pense-t-elle. La façon dont le Bénin empoigne la question de la scolarisation (voir article séparé) répond tout à fait à cette aspiration.



La formation est la clé qui permettra d'améliorer le statut des femmes.

La fréquentation scolaire des filles est en hausse, même si elle continue d'être en retard sur celle des garçons. La statistique montre qu'en 2007 92 pour cent de toutes les filles de 6 à 11 ans ont été scolarisées. La proportion est même de 98 pour cent chez les garçons. Mais les filles sont trop nombreuses à abandonner précocement : seuls 56 pour cent des filles achèvent l'école primaire au terme de cinq ans. A l'école secondaire, la proportion des filles baisse une nouvelle fois. Le terrain qui favorise l'abandon scolaire des filles, c'est principalement un contexte économique incertain qui les pousse à effectuer des travaux domestiques ou à assurer un gain complémentaire. Le mariage précoce est un autre facteur qui pousse à l'abandon scolaire.

Des incitations grâce à l'aide budgétaire

Depuis quelques années, huit donateurs dont la Suisse soutiennent directement le budget de l'Etat du Bénin. Le gouvernement s'engage de son côté à fournir une



Boîte aux lettres permettant aux filles d'une école secondaire de faire connaître leurs sujets d'inquiétude.

série de prestations. Dans le domaine de l'éducation, le catalogue que le gouvernement s'est lui-même fixé contient entre autres des indicateurs par sexe. L'achèvement de l'école primaire par les filles cité plus haut en fait partie. En atteignant un taux de 56 pour cent, le gouvernement a lui-même largement dépassé la barre de 45 pour cent qu'il s'était fixée.

Lors de la revue annuelle 2008 concernant l'aide budgétaire, le gouvernement et les donateurs ont passé en revue ensemble les succès et les échecs. Le ministère responsable de la promotion des femmes dresse un bilan lucide. Une politique nationale de l'égalité est en préparation. Mais les résultats concrets sont pour l'heure « modestes », car les résistances sont vives. De nombreux décideurs n'ont pas encore approprié l'idée de l'égalité, la cohérence fait défaut dans l'activité de l'Etat, quel que soit le domaine considéré ; quant aux ressources humaines et financières, elles sont tout à fait insuffisantes. Effectivement, le ministère de la famille ne dispose que d'à peine 0.09 pour cent du budget de l'Etat. Il est proposé, dans un secteur, de procéder à titre d'essai à une planification et à l'établissement du budget en prenant en compte l'aspect du genre (« gender budgeting »).

La décentralisation, véhicule du changement

Un champ d'activité important, notamment pour les femmes, c'est le développement local dans les villages et régional. « Le Bénin a été colonisé par la France. La centralisation continue aujourd'hui encore d'être un lourd héritage. Nous devons nous en li-

bérer dans nos têtes », pense Omer Thomas de l'organisation non gouvernementale CIDR. La campagne d'alphabétisation des adultes est un pas dans ce sens, car elle se fonde sur les avantages de l'autodétermination à l'échelon communal. Le chapitre du manuel du cours consacré aux impôts communaux montre que les contribuables ont également droit à des prestations telles qu'écoles ou routes. « La décentralisation doit être renforcée. Elle pousse la population à prendre la responsabilité de son développement. Mais pour les femmes, le chemin est semé d'embûches et il a besoin du soutien d'organisations non gouvernementales extérieures aux partis politiques », ajoute Germain Kora Sero, président de FAABA. La Suisse encourage, nous l'avons dit, la décentralisation au Bénin par le biais de différents programmes et projets.

Là aussi, il y a des liens directs avec l'aide budgétaire. L'accord qui lie le gouvernement aux donateurs fixe entre autres certains objectifs concernant le montant des transferts de l'Etat aux 77 communes du pays. « J'ai toujours insisté pour que la matrice de l'aide budgétaire comprenne des éléments en rapport avec le développement local (décentralisation, gouvernance) », explique le directeur général Marcel Baglo, responsable de la décentralisation au ministère de l'intérieur. Car s'ils sont inscrits dans l'accord entre le gouvernement et les donateurs, les objectifs ont davantage de poids politique et sont plus contraignants.

L'aide budgétaire dote aussi le Bénin de moyens supplémentaires que l'Etat peut utiliser pour ses projets les plus importants, par exemple pour le Fonds de soutien au



Pour pouvoir intervenir, il faut des connaissances et parfois aussi du courage.

développement des communes (FADEC) qui vient de se créer. Ce dernier est géré en commun par l'Etat et les communes de manière paritaire. « L'octroi de subsides utilisables librement s'effectue entre autre en fonction du nombre d'habitants, de la superficie, de la pauvreté ainsi que de critères de performances. Dès lors, le fonds devient un instrument de gestion efficace des affaires communales au service de la population », explique Marcel Baglo. En 2008, l'Etat injecte plus de onze millions de francs suisses (5 milliards CFA). Les donateurs étrangers ont eux aussi annoncé des contributions. « Il y a une nette augmentation des subventions de l'Etat aux communes, de 2 millions francs (900 millions CFA) la première année (2003) à plus que 12 millions de francs (5436 milliards CFA) en 2008 », relève Omer Thomas de l'organisation non gouvernementale CIDR. Marcel Baglo est absolument convaincu : « L'aide budgétaire est un instrument très efficace. Car nous avons 12 départements dans notre pays. Dans quatre d'entre eux, d'innombrables donateurs sont présents et se disputent les meilleurs projets. D'autres régions sont laissées de côté, bien que la pauvreté soit répandue partout. L'aide budgétaire permet de toucher tous les départements. »

Les moyens financiers utilisables librement nécessitent des comportements responsa-

bles en matière de finances. « Lors des premières élections locales en 2003, beaucoup des maires élus ont cru qu'ils étaient devenus des ministres et ont gaspillé de l'argent », critique Omer Thomas de CIDR. Certains d'entre eux étaient fonctionnaires auparavant et n'avaient pas appris à tenir compte des besoins de la population. Lors des élections locales de 2008, ils ont subi le contre-coup : un bon nombre d'entre eux ne s'est pas représenté et sur les 16 « princes » locaux qui étaient de nouveau candidats, le peuple en a refusé 14. Le profil individuel n'était pas seul à jouer un rôle ; l'appartenance à un parti politique a pris une importance accrue. Bien que les élections locales ne suivent pas nécessairement le schéma des partis politiques, le maire et ses partisans ont essayé de diverses manières d'aider leur candidat à gagner. Les voix critiques ne craignent pas de leur reprocher d'avoir cherché à manipuler les élections. Malheureusement, les élections locales de 2008 ont fait passer de quatre à deux le nombre des femmes maires. La promotion des femmes est une entreprise de longue haleine.

L'égalité, un moteur du développement

La course d'obstacles pour inscrire l'idée fondamentale de l'égalité des sexes dans les programmes de tous les ministères a un arrière-plan culturel. Dans la stratégie



Dans la commune de Save, Yacoubou Fatouma Ayedoun est la seule femme à avoir été élue, par le peuple, au conseil municipal.

officielle de croissance du Bénin pour réduire la pauvreté, il est fait expressément mention de la discrimination des femmes dans la société du Bénin. En vertu de cette stratégie, il s'agit d'assurer la promotion des femmes grâce à la formation, d'améliorer leur accès au micro-crédit, de renforcer leur situation juridique par exemple en tant que propriétaires de terrain, de consolider leur statut économique et de lutter contre la violence domestique. La décentralisation offre aux femmes d'excellentes chances d'intervenir dans les processus décisionnels politiques et d'influencer le développement économique au niveau local. L'égalité est un moteur du développement.

La Suisse n'est pas étrangère au fait que la promotion des femmes a été inscrite dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Car au préalable, on avait questionné les ménages pour donner un visage à la pauvreté, à son caractère et à son ampleur. La Suisse avait insisté pour que la méthode appliquée accorde de l'attention aux inégalités entre hommes et femmes. En guise de mesure d'accompagnement de l'aide budgétaire, elle soutient depuis lors « l'obser-



Le président de la FAABA avec les candidates – l'élue et la non-élue – du conseil municipal de N'Dali.

vatoire du changement » qui suit la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. « Grâce au soutien de la Suisse, nous pouvons suivre la mise en œuvre avec des indicateurs détaillés qui reflètent aussi le statut des sexes », explique Ambroise C. Agbota, directeur de l'observatoire. Le rôle actif endossé par la Suisse ne doit rien au hasard. L'égalité des sexes est, depuis longtemps, un axe prioritaire de la coopération au développement de la Suisse qui se retrouve dans tous les domaines du programme, y compris dans l'aide budgétaire.



Le chemin de l'égalité entre femmes et hommes sera encore long.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.