HAL
open science

“ Quand femme rime avec local ”: logique de promotion ou nouveau confinement dans les villes africaines ?

Monique Bertrand

To cite this version:

Monique Bertrand. “ Quand femme rime avec local ”: logique de promotion ou nouveau confinement dans les villes africaines ?. Justice spatiale = Spatial justice, 2011, Genre, identités sexuelles et justice spatiale, 3, http://www.jssj.org/article/quand-femme-rime-avec-local-logique-de-promotion-ou-nouveau-confinement-dans-les-villes-africaines/. halshs-01722412

HAL Id: halshs-01722412

https://shs.hal.science/halshs-01722412

Submitted on 3 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Quand femme rime avec local » : logique de promotion ou nouveau confinement dans les villes africaines ?

Monique BERTRAND

Bien qu'il soit inspiré de l'étude de capitales ouest-africaines, ce texte entend contribuer plus généralement au débat d'idées sur les enjeux territoriaux de la « promotion féminine » et sur les enjeux politiques de l'espace. Dans ces villes en cours de métropolisation, notamment au Mali francophone et au Ghana anglophone, la question des femmes ressort d'abord de l'analyse de la gestion foncière. Celle-ci souligne dès le début des années 1990 la percée des citadines dans la demande de parcelles à bâtir, sur certains segments de l'offre des lotissements et filières d'accès au sol. Elle entérine leur rôle croissant dans l'espace politique des communes urbaines dans la vague des transitions démocratiques africaines (Bertrand, 2001). Dans le même temps, de croissantes mobilités résidentielles marquent les processus d'insertion et de précarisation qui concernent les femmes, en propre et dans leurs rapports aux hommes. Le flux de « cadettes » observé à Bamako apparaît lié à la mobilisation du travail domestique et à l'engagement de leurs aînées dans le marché du travail urbain. Près d'une décennie plus tard, l'analyse des pratiques résidentielles au sein du Grand Accra met en évidence les formes non moins ambivalentes de sécurisation des adultes dans les marchés du sol et du logement (Bertrand, 2004)[1].

Au-delà de ces études de cas, la liberté de choix et d'action des femmes – selon la définition que la Banque mondiale donne du terme d'empowerment – intéresse aujourd'hui la démarche géographique à plus d'un titre. Parmi trois éléments notables, relevons d'abord l'impact des « études genre » dans la problématique générale du développement, notamment en Afrique subsaharienne (UNDP, 2003 ; Imam, et al., 2004). Il renvoie à une tradition plus ancienne et plus structurée dans les espaces académiques anglophones[2]. Avec la généralisation des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980, puis leur critique, avec enfin la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les bailleurs de fonds internationaux du développement ont d'autre part renouvelé leur évaluation de la question de la pauvreté, impliquant des cibles à désigner pour sa réduction (World Bank, 2001)[3]. Enfin, répondant inégalement à ces termes de référence, ou anticipant sur leur circulation, les « sociétés civiles » des pays en développement ont exprimé une demande de reconnaissance impliquant particulièrement des femmes. Cette pression, forte bien que souvent dispersée, émane des organisations non gouvernementales, des associations à base territoriale, et de formes variées de coopération décentralisée.

L'article envisage ici les promotions concomitantes des femmes et du « local » dans la problématique du développement, et s'interroge sur le sens politique d'un tel effet de cadrage. Selon quels modèles de participation ou références citoyennes se présente-t-il comme plus juste ? N'est-il pas porteur cependant de nouvelles injustices spatiales quand il produit du confinement sous les apparences ou dans les limites de la promotion ? Depuis l'Afrique subsaharienne, le propos s'attachera en particulier à la logique de « Projets » qui domine désormais l'aménagement des villes et la formulation des normes de gestion urbaine. A l'égard de conditionnalités qui les concernent en propre, les capacités d'appropriation et d'instrumentalisation des femmes elles-mêmes justifieraient une analyse en soi qui dépasse le cadre du présent article. Parmi les trois éléments cités plus haut,

[1] Bertrand, 2004 ; également Bertrand Monique, « L'insertion des femmes chefs de ménage dans la région du Grand Accra, Ghana. Ménages, couples, individuation », Journée d'étude Genre, Inégalités et Territoire, 24 mai 2002, Bordeaux, Regards-CNRS et IFAID-Aquitaine.

[2] Le croisement des histoires coloniales et de l'histoire des femmes suscite notamment des orientations différentes (Bulbeck, 1998 ; Hugon, 2004).

[3] Le troisième des huit OMD s'attache à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, tandis que le 5ème est plus classiquement consacré à l'amélioration de la santé maternelle.

on se concentrera donc sur le deuxième – la formulation des politiques –, avant d'aborder comment il interfère avec des trajectoires différenciées de construction des espaces politiques locaux.

1. Nouvelles idéalités et conditionnalités du développement

Depuis les années 1990, les programmes d'ajustement structurel destinés aux économies du Sud ont cédé la place à de nouveaux discours et dispositifs de crédit. Les bailleurs de fonds internationaux promeuvent ainsi la « dimension sociale du développement » puis la « lutte contre la pauvreté ». Ce changement se traduit dans le diagnostic des risques d'appauvrissement (Lachaud, 1997 et 1999). Rapportées jusqu'alors à la comptabilité économique nationale, les performances du développement sont aussi évaluées à l'aune des conditions de vie des ménages, avant que ne soit défendue une approche multidimensionnelle de la vulnérabilité (Rakodi, 1995 ; Chambers, 1995)[4.]
L'impact du secteur informel sur les stratégies de survie fait l'objet de nouvelles attentions. On suit en particulier la contribution des femmes à l'économie domestique et au travail peu rémunéré : production et commerce vivrier, échanges et dons divers, entreprises thérapeutiques. Car il est désormais bien montré, en ville en particulier, que les ménages ont résisté à la dépréciation de leur pouvoir d'achat par un engagement croissant des jeunes et des femmes dans les petites activités marchandes, ce qui ne manque pas de recomposer les rapports de générations et de genre (Adjamagbo, et al., 2009).
Les expertises consacrées à la pauvreté prennent surtout le ton de l'exigence morale. Mais au fur et à mesure que s'affirme la nécessité d'un traitement de fond du problème, par exemple en matière d'accès plus équitable des producteurs et des usagers aux ressources foncières, sa mise en œuvre dans les Stratégies de réduction de la pauvreté et dans des projets ciblés s'étrique de fait en une gestion compartimentée des pauvres. Dans cet affichage social, la Banque mondiale met abondamment en scène la figure des femmes au travers de ce qui est censé être promu comme un sujet collectif – Voices of the poor – "crying out for change" (Narayan, et al., 2000 et 2002 ; Blackden and Bhanu, 1999).

La chaîne rhétorique des Poverty Reduction Strategies
Les termes de référence se sont en effet ramifiés dans les deux dernières décennies. Chacun justifie un traitement intrinsèque tout en renvoyant abondamment aux termes chevillés en amont et en aval. Le discours d'ensemble aligne ainsi, tel un parcours obligé pour l'obtention des crédits : l'ajustement de l'offre de services marchands à la solvabilité de la demande, un partenariat assaini entre acteurs publics et privés, un dispositif de « filets de sécurité » à l'intention des plus démunis, l'impératif de la bonne gouvernance (désétatisation, décentralisation, participation), la gestion durable des ressources naturelles, la promotion des femmes et la valorisation des patrimoines culturels.
A l'équilibre des comptes nationaux se sont donc ajoutées de nouvelles exigences à l'égard des Etats et collectivités demandeurs de prêts, souvent en écho des conférences onusiennes. Mais sous des agendas renouvelés à l'échelle internationale, la société destinatrice des crédits apparaît tronçonnée en catégories fragmentaires : jeunes / âgés, migrants / indigènes, actifs / désœuvrés… Les figures de l'appauvrissement sont tour à tour traitées indépendamment les unes des autres et indépendamment d'une analyse de la richesse : diplômés sans emploi, partants volontaires à la retraite, micro-opérateurs économiques, femmes en charge de ménages déstructurés par la sécheresse, ou la guerre, etc. La ville se trouve de même découpée en « labels de sortie de pauvreté » à soutenir par quelques prêts-à-banquer : travaux à haute intensité de main-d'œuvre,

[4] Pour une application sectorielle faisant jouer la dimension sexo-spécifiée de la pauvreté : Booth, *et al.*, 2000 ; Turner and Fouracre, 1995.

viabilisation de terrains, réhabilitation communautaire, offres alternatives de services et de désenclavement, etc.
Dans cet ajustement des affichages et des actions, la « dimension genre » apparaît elle aussi enchâssée dans de nombreux thèmes porteurs du développement. Le couplage des femmes avec d'autres termes intéresse la gestion foncière, l'assainissement, le maraîchage de contre-saison, la santé « de base », le rapatriement d'épargnes migratoires internationales, etc. Pays par pays, l'inflation de séminaires se prévalant de ces thèmes, et les recyclant, ne peut se comprendre sans ce recadrage rhétorique d'ensemble : une fois les rigidités de l'Etat stigmatisées par l'ajustement structurel, les angles d'attaque du développement s'emballent en se renforçant mutuellement.

"Engendering development" : le couple vertueux des femmes et du local

Parmi ces liens redondants, celui d'un développement sexo-spécifié et du développement local se présente comme étant particulièrement prometteur. Au milieu des années 2000, le site PovertyNet de la Banque mondiale met en avant le renforcement des « capacités » des femmes en renvoyant aux mots clefs de la participation, du développement communautaire, et de l'environnement. La page gender des Nations Unies pour le Développement et la Population est de même liée à celles de la pauvreté, de l'environnement et de la gouvernance. C'est dans ce contexte de promotion tous azimuts de la société civile, que le sujet « femmes » émerge tantôt comme un acteur déjà patent, à valoriser, tantôt comme un potentiel à révéler.
Or ces termes participent eux-mêmes d'une promotion internationale forte, depuis plus de deux décennies, d'un autre effet de redondance à l'égard « du local ». Autant que l'impact de la Conférence de Pékin[5], les réformes institutionnelles de la décentralisation justifient l'attention des bailleurs de fonds pour la « dimension sociale de l'ajustement » et pour la « composante femme » du développement local. Ce dernier confère au référent de base de l'espace géographique de véritables vertus pour lutter contre un processus d'appauvrissement général au Sud : solidarité contre exclusion, mobilisation contre démission et abstention, démocratie contre clientélisme. Formulé en termes communautaires ou sous l'angle municipal[6], ce recadrage territorial est associé aux sociabilités primaires et aux solidarités économiques élémentaires.
Mais le référent géographique reste imprécis, à géométrie variable, fractal dans ses contours. « Le local » qualifie tantôt l'assise d'un district métropolitain par rapport à l'environnement régional ou à l'englobant national, tantôt des morceaux de ville : quartiers déshérités, enclaves ethniques ou îlots de pauvreté dans une trame urbaine réellement composite. Tout comme en milieu rural où tantôt il désigne un ensemble de communautés villageoises ayant fait le choix d'un chef-lieu commun, tantôt il ne concerne qu'une association de producteurs au sein d'un terroir limité. Ce flou est bien revendiqué, à l'encontre de rigidités administratives, comme la condition d'une régulation, voire d'une sortie de crise – financière, environnementale –, qui serait inhérente aux espaces de proximité.
C'est dans cette imprécision que les femmes inspirent de plus en plus de déclinaisons du « penser global / agir local ». Un tel recadrage par le bas implique d'abord d'en isoler des sous-groupes, pour définir les cibles potentielles de programmes fléchés. Sont donc identifiées « des femmes en quête de microcrédit », « des femmes en charge de la commercialisation vivrière », « des filles migrantes orientées vers le travail domestique » et autre « nouvel entrepreneuriat ». La méthodologie retenue se dispense souvent de comparer, toutes choses égales par ailleurs, chacune de ces catégories dans leurs différents contextes. Mais ce sont principalement les « femmes chefs de ménage » qui retiennent l'attention des bailleurs de fonds (Lockwood and Whitehead, 1999). Avec ces *Female-headed Households as the 'Poorest of the Poor'*, l'accent est mis sur le fait que les femmes ne doivent pas être considérées seulement comme individus, mais qu'elles sont surtout

[5] De nombreuses ONG ont participé à la Conférence internationale sur les Femmes de 1995 et ont contribué à rendre leurs droits et besoins plus lisibles dans leurs pays respectifs.
[6] Création de nouvelles communes au Mali, renforcement institutionnel des Districts au Ghana. Les deux pays sont désignés comme exemplaires par leurs bailleurs dans le processus de décentralisation en cours en Afrique.

"embedded in family and community structures which play a large role in determining their behaviour and possibilities" (Chant, 2003 : 41). La responsabilité des femmes à l'égard du développement est alors associée aux valeurs de confiance et aux consensus qu'ont éprouvés bien des tontines d'épargne et groupements communautaires. Parfois même affublée d'une convivialité naïve, leur sociabilité a le vent en poupe auprès des agences de coopération.

En Afrique au sud du Sahara, ces liens vertueux du local et des femmes se sont déplacés des campagnes vers les villes en même temps que les bailleurs de fonds admettaient le caractère inéluctable, voire bénéfique, du fait urbain[7]. Dans la dernière décennie, les « Projets urbains » abondent ainsi en références aux femmes et en exhortations à leur implication. Les qualités attribuées à leurs médiations font échos à celles conférées aux solutions de proximité : interactions de voisinage, mobilisations de quartiers, diffusion du microcrédit, voire même, comme dans le Nord malien affecté par la crise touarègue, pacification des rapports interethniques. Les unes comme les autres, et surtout les deux ensembles, apparaissent garantes d'une plus grande efficience et d'une meilleure « équité ». L'urbanisme ainsi décentralisé dans quelques quartiers irréguliers et « communautés pilotes » (Bertrand, 2002-a)[8] ne manque pas de rappeler les besoins domestiques et marchands que gèrent les citadines en propre (accès à l'eau potable, santé reproductive et des enfants), autour d'équipements de base et en faveur d'un meilleur recouvrement de leurs coûts.

C'est finalement bien l'imprécision géographique « du local » qui rallie le slogan, également émergent, de cette participation des citadines. Elle permet d'envisager les femmes comme une figure collective face à l'autorité et aux marges d'actions des hommes, et comme un sujet politique cohérent « au niveau local et dans le domaine de l'environnement » (Hainard et Verschuur, 2001, 2002, 2004 et 2006). Pacifié par l'intervention des femmes aux côtés des hommes, ce niveau deviendrait l'horizon par excellence d'une nouvelle citoyenneté offerte aux premières. Certes les ambiguïtés abondent autour de ce que l'on met derrière ces enjeux, et les espoirs ne sont pas souvent suivis des effets attendus. Mais la coïncidence n'est pas fortuite entre un espace réifié sous l'angle du « small is better » et le développement reformulé au féminin. Peu importe finalement l'origine des dysfonctionnements de la ville, plus largement des crises affectant économies et sociétés, sur laquelle ont achoppé tant les interprétations néolibérales que les analyses marxistes ou les orientations keynésiennes : il s'agit en effet d'être pragmatique et d'assister les solidarités de base face aux risques et aux coûts de l'exclusion sociale. Diverses initiatives sont ainsi données en exemple : production vivrière intra-urbaine, drainage des épargnes privées en faveur de points d'eau et de collecte des ordures ménagères, exploitation de douches de quartier ou de toilettes de marchés. La dimension « femmes » et la dimension locale du développement sont devenues, concomitamment, un argumentaire bien intériorisé par les citadin(e)s pour accéder aux lignes de crédit.

Au total, l'intérêt porté au genre croît manifestement dans les opérations de réduction de la pauvreté et en relation avec la décentralisation. L'association se rôde dans les programmes d'action des coopérations multilatérales et bilatérales, et parmi les relais plus diffus de la société civile. Le

[7] La Conférence Internationale d'Addis Abeba du 28 avril-1er mai 1998 (« Les femmes africaines et le développement économique : investir dans notre avenir », ONU, Commission Economique pour l'Afrique, Centre africain pour la Femme) valorise le "self-management of neighbourhoods on a domestic and familial basis" dans un environnement principalement rural. Centré sur des villes, le Projet MOST-UNESCO "Cities, the Environment and Social Relations between Men and Women" s'attache quant à lui aux points de convergence entre Afrique, Amérique latine et Suisse (références citées plus bas).

[8] Aujourd'hui achevé, le troisième Projet Urbain du Mali a ainsi appuyé le programme « Sauvons notre Quartier » intéressant 25 quartiers de Bamako au milieu des années 1990 (Diallo A., Vaa M., 2000, "The urban poor, gender and the fight against poverty. The case of Mali", International Conference on Urban Futures, Witwatersrand University, 10-14 July 2000, Working group on Gender and the City). Depuis 1997, *Urban Environmental Sanitation Project* et son prolongement UESP 2 soutiennent l'aménagement de quartiers pauvres de l'agglomération d'Accra.

rôle des femmes y apparaît *de facto* chevillé à l'échelle d'intervention « du local », tandis que toute mesure de décentralisation suscite immanquablement une extension « gender empowerment »[9].

Enjeu géographique, catégorie politique

Parmi ces figures imposées, souvent recyclées entre Nord et Sud, un tel couplage rhétorique et pratique confère une dimension géographique à la question des femmes, qui se voit habillée de la catégorie du local. Il confère en même temps une dimension politique à l'espace, celle de la participation des femmes. En quoi donc consiste cette territorialité associée à la variable du sexe ?

La relation des femmes à l'espace ne s'exprime pas seulement dans des lieux et des déplacements, surinvestis versus interdits, selon des coprésences ou des distributions géographiques singulières (Bard, 2004). Elle relève également de surenchères liées au choix de cadrer analyses et actions au niveau territorial le plus fin. « Pauvres parmi les pauvres », mais aussi « acteurs à part entière » de l'ajustement économique, les femmes apparaissent spécifiées non plus tant par un espace borné que par un niveau d'échelle affecté à leurs rôles et expressions. Animatrices privilégiées d'un angle d'attaque du développement – à la base des terroirs, au cœur des voisinages urbains ou par le bas des hiérarchies administratives – elles confèrent à l'instance locale, en retour, la charge positive de leur visibilité croissante sur des enjeux publics.

Ainsi pensées dans un horizon participatif plus petit que celui des hommes, les femmes engagent bel et bien un rapport idéel à l'espace, qui dépasse les seules logiques topologiques de la localisation. Cette territorialité ne relève pas seulement d'un agencement matériel, celui de pratiques d'appropriation, de socialisation, de consommation ou de mobilité. Elle donne également du sens politique aux rapports de genre. On en vient alors à un enjeu moins classique de la géographie, à la modalité du cadrage territorial dans laquelle se joue le risque d'un nouveau confinement des femmes. Car dans les discours, au moins, leur promotion sur la scène du développement est explicitement liée à une focale, pour situer des problèmes et organiser leur gestion. Inscrite sous le sceau de la proximité, l'action potentielle ou réelle des femmes témoigne bien d'un espace qualifié par une échelle d'analyse, dans le registre du slogan, soit un véritable marqueur politique.

Ce n'est pourtant pas un fait nouveau que « le local », comme d'autres catégories de découpage cognitif du réel, donne lieu à réification. La confusion entre un objet (d'étude ou de mesure institutionnelle) et l'un de ses angles d'approche n'est pas rare, en effet : ni dans les discours sur la décentralisation, au Nord comme au Sud, ni dans la recherche-action. Elément d'appréciation relatif, parmi d'autres, d'une réalité géographique composite, « le local » devient LA catégorie spatiale par excellence pour poser les enjeux de genre. L'effort méthodologique qui est déployé pour désagréger les données sur la pauvreté selon la variable du sexe, l'effort institutionnel qui est requis pour impliquer les femmes dans la gestion de leurs besoins, sont ainsi rapportés au paradigme « du local ». Celui-ci justifie un redimensionnement des crédits au développement, en même temps que ce développement est censé devenir plus humain et plus durable.

L'espace des proximités s'impose finalement comme le nœud d'une triple régulation : meilleure articulation des instances administratives nationales et des acteurs sociaux de la base ; réconciliation des missions publiques et des entreprises marchandes privées ; rapports hommes / femmes plus égalitaires. Cette dimension spatiale attribuée de fait à la catégorie des femmes n'est sans doute pas mieux fondée scientifiquement que les références territoriales d'une société civile dans laquelle elles s'insèrent plus généralement. C'est bien la charge idéologique du cadrage – une citoyenneté définie par les « boîtes à outils » des bailleurs de fonds – qui a son intérêt ici. Car il s'agit de neutraliser une autre charge idéologique constituée sur la scène nationale, l'implication des femmes dans les logiques de classes et d'inégalité économique.

[9] L'Afrique municipale, « Impliquer les femmes dans la gestion locale », Bulletin thématique du Programme de Développement Municipal, n° 14, 2000.

La prise en compte des citadines n'est en effet pas nouvelle dans la question du développement. C'est le changement d'échelle de cette prise en compte qui nous interpelle dans les dernières décennies. Dans les années 1970-1980, les expériences de développement liaient au contraire l'entrée des femmes dans la modernité aux impératifs d'une construction nationale, souvent nationaliste. Mais l'Etat s'est révélé à bien des égards défaillant pour porter un projet global de société. Face à la crise de reconnaissance de la nation et à la crise des financements publics, les « populations » sont de plus en plus incitées à se prendre en charge elles-mêmes, à relayer des instances administratives et politiques décrédibilisées. Les femmes sont alors désignées comme partenaires de la gouvernance locale. C'est désormais au niveau des groupements villageois, des quartiers et des municipalités que sont reformulées les exigences marchandes et politiques de la globalisation : débarrasser les gestions de restes de subvention, mettre les services au juste prix, intégrer les pauvres au libre jeu du marché, mettre en concurrence les initiatives privées dans la passation des marchés publics.
Avec cette évolution de fin de siècle, on complète alors l'interprétation de l'espace comme une construction sexuée, et l'interprétation du genre comme un rapport social signifié par un référent spatial. Car le développement est rapporté à un autre angle d'analyse que lorsqu'il s'agissait, dans les décennies d'ambitieux projets intégrés et des mises en valeur pionnières, de le porter en termes technicistes, productivistes, et plus masculins. Le changement de niveau d'intervention est patent. Non que la question des femmes n'ait pas été discutée avant les mesures d'ajustement structurel. Mais la conquête de droits, si elle était alors revendiquée, était liée au volontarisme public, à l'Etat juriste et planificateur. L'égalité hommes / femmes se trouvait interrogée dans ses lieux d'affirmation (codes du mariage et de la famille en particulier) ou de négociation (représentations syndicales par exemple)10. D'objet de mesures ou de sollicitudes nationales, les femmes deviennent un acteur collectif des régulations de base dans le discours de la décennie suivante, quand le terrain associatif, plus ou moins assisté par divers réseaux internationaux, s'introduit dans la problématique de la gouvernance.

2. Interprétations du localisme

Par réalisme et par pragmatisme, les responsabilités et les initiatives des femmes apparaissent donc de portée limitée « au local » : leur capital scolaire et financier est plus faible que celui des hommes ; leur entregent est également plus étroit. Mais la double proximité, sociale et géographique, porte aussi les germes de rapports sociaux clientélistes, les stigmates de l'enclavement, la perspective d'un enfermement relatif et le risque de nouvelles instrumentalisations.

Limites d'une territorialité univoque des femmes dans la société civile

Travaillant sur le logement urbain, nous pensions qu'une recherche de terrain devait prendre acte de telles idéalités, du fait des échos qu'elles suscitaient d'un pays à l'autre et de la promptitude d'acteurs locaux à se mettre ainsi en réseau. Les pratiques à l'œuvre sur le marché des terrains à bâtir engagent pourtant les citadines au-delà de leurs quartiers, à des échelles plus variées du fait urbain. Comportements et représentations interrogent de multiples lieux et niveaux de référence qui fondent la territorialité des familles et le cadre de vie des femmes en propre. Si les Projets urbains valorisent incontestablement des collectifs de voisinage (adduction d'eau et électricité, assainissement, sécurisation foncière), la portée de ces programmes reste à mesurer relativement au jeu des migrations externes et des flux internes aux villes, autant de mouvements qui recomposent l'espace relationnel et perçu de leurs habitants. C'est bien aussi dans un cadre métropolisé, et dans la sociabilité afférente à des formes d'habiter souvent complexes (multi-résidence, décohabitations imparfaites), que se constitue le potentiel de futures participations à l'espace public. On apportera

[10] *Peuples méditerranéens* : « Les femmes et la modernité », n° 44-45, juillet-décembre 1998.

ainsi trois limites au tandem promotionnel du local et des femmes. La première tient au caractère standardisé des actions de développement ciblant des femmes « à la base ». L'analyse de la pauvreté qui les sous-tend tantôt fait abstraction de leur mobilité géographique, tantôt interprète leur vulnérabilité de manière univoque, comme un déficit de mobilité et le fruit d'un inégal décloisonnement du rapport des citadins à leur espace de vie (Diaz Olvera, et al., 2004 ; Bertrand, 2010). Mais cette territorialité contrainte établie pour les pauvres, et notamment « les plus pauvres des pauvres » (les ménages monoparentaux de femmes), appelle à discussion lorsque les mouvements migratoires et résidentiels sont observés de manière approfondie dans les capitales ouest-africaines. La Région du Grand Accra constitue à cet égard un cas d'école. D'après notre enquête "Housing Practices and Residential Mobility (2000-2001)"11, les femmes en charge de leur ménage représentaient près de 28 % des ménages de la capitale ghanéenne. Le suivi des déménagements vécus par 1 400 adultes enquêtés en longitudinal opposaient ainsi les résidents de quartiers déshérités, particulièrement sédentaires, et ceux de nouvelles banlieues, les plus mobiles dans leurs cursus biographiques. Les premiers montraient les plus faibles taux de mobilité intra-urbaine au cours de leur vie, tandis que les seconds finissaient par occuper les unités d'habitation les plus valorisantes et les mieux individualisées. Principal facteur de leur réussite économique, leur capital scolaire les conduisait à migrer vers la capitale ghanéenne puis à s'y redéployer durablement.

Dans ce contexte, les femmes chefs de ménage se retrouvaient nettement surreprésentées dans les quartiers peuplés d'« autochtones » (non-migrants), de surcroît pauvres et éligibles à quelques opérations de réhabilitation urbaine. Dans celui de Teshie, que retiendront finalement les bailleurs de fonds des Projets à la fin des années 1990, les femmes en charge de leur ménage dépassent de beaucoup (48 %) la moyenne urbaine ; elles se replient sur des droits familiaux d'usufruits pour échapper à la contrainte financière de la location, mais au prix d'une promiscuité très forte dans l'habitat de cour. Leurs activités sont dérivées de la pêche, et se limitent à bien des égards au quartier dont elles sont originaires sur la côte atlantique. Validant la thèse d'une relative assignation à résidence des plus pauvres dans l'espace urbain, ce profil-type est cependant loin de résumer toutes les figures de la pauvreté : d'autres formes de cantonnement concernent des ménages locataires, peu prompts à valoriser leur environnement, au sein desquels les femmes apparaissent en retrait des choix et du financement du logement. Enfin, proche de Teshie par l'impact des usufruitières dans un bâti médiocre et densément occupé, un autre quartier autochtone concentre en périphérie urbaine des pauvres beaucoup plus mobiles. Si les femmes chefs de ménage y sont également plus représentées que la moyenne (42 % des ménages), elles ne sont pas en reste de la mobilité inter- et intra-régionale qui recompose fortement ce quartier et rend sa mobilisation communautaire incertaine à moyen terme. L'unité de problème et de perspective des femmes en ville a donc volé en éclats dans la comparaison élémentaire de quelques contextes territoriaux de la métropole.

La deuxième limite d'un développement recadré à l'échelle locale et à la portée des femmes réside dans le fait que les pratiques urbaines étudiées engagent une double inégalité : non seulement des femmes à l'égard des hommes mais aussi et surtout des femmes entre elles. La variable du sexe apparaît alors moins discriminante que celles des rapports intergénérationnels et de la différenciation économique. C'est notamment le cas lorsqu'un marché mis aux normes néolibérales, celui des parcelles à bâtir en l'occurrence, devient plus sélectif (Bertrand, 2003). Des simples ménagères en quête d'une sécurisation foncière de survie, et faisant le siège des mairies pour plaider leur cause, aux « gros bonnets » de ventes aux enchères, cumulant même plusieurs terrains viabilisés et investissements locatifs, l'éventail des positions marchandes dément la cohérence d'un sujet politique féminin.

[11] IRD, UR 013 and University of Ghana, Legon (Bertrand et Delaunay, 2005).

La troisième limite tient au terme final du couplage des femmes et du local, qui impliquerait un potentiel accru de participation. Sur ce terrain politique important, bien des études montrent que l'équation de la base et de la mobilisation ne fonctionne pas toujours ; qu'elle ne va pas en outre sans conflits, détournements de sens et d'intérêt, ni querelles de leaderships pouvant même inhiber les acteurs du développement (Bertrand, 1999 et 2002-b) ; qu'enfin l'équation particulière des femmes et de consensus locaux ne se concrétise pas à la hauteur des attentes. C'est ce qui justifie sans doute de nouvelles exigences pour que la pauvreté soit appréciée sous un angle plus phénoménologique valorisant la conscience que les intéressées ont de leurs capacités propres et la manière dont elles évaluent leurs limites. Leur bilan dépasse le cadre de cet article.

Deux registres de légitimation locale

Le recadrage du développement par le bas n'est pas, en effet, une véritable nouveauté. Il constitue à bien des égards la nouvelle version, au Sud comme au Nord, d'un localisme déjà proposé comme voie de sortie de crise. De même n'est pas nouvelle la prise en compte des femmes africaines, notamment citadines, comme une catégorie à la fois dominée et actrice (Vidal, 1977 ; Copans, 1987). Le chevillage des termes débouche finalement sur l'analyse d'une gouvernementalité plus variée qu'il n'y paraît de prime abord. Mais en la matière, l'heure est au retrait des représentations nationales et au désengagement des bureaucraties d'Etat. Les ambitions ne relèvent plus d'une modernisation d'ensemble, dont les implications réglementaires et politiques ont été fort critiquées. Elles se mesurent au contraire à l'aune d'une préservation fragmentaire des capacités de régulation, et de responsabilités justifiées (*accountability*) à court et moyen termes. Les choix de financement placent les cibles potentielles de l'aide en concurrence les unes par rapport aux autres. Les conditions imposées par les bailleurs de fonds internationaux, dans une action publique réduite à des opérations-pilotes, définissent un contexte étriqué par rapport aux décennies du crédit facile. Les logiques de sélection suscitent de réels sentiments d'exclusion de la part de ceux qui ne figurent pas parmi les destinataires de prêts. Or les instances politiques chargées de mettre en œuvre ces tris ne sont plus portées par l'expression d'apparence unitaire qui prévalait sous le régime de juntes nationalistes ou sous le monopole de partis uniques. C'est désormais un format de « raisons transparentes » qu'il faut jouer pour justifier les arbitrages, dans un paysage politique parfois chaotique mais censé tendre vers l'alternance.

Dans ce contexte, le thème du « gender empowerment », globalement, ou les ramifications « femmes » de programmes sectoriels, jouent un rôle notable. Mais il s'agit davantage de légitimer l'instance politique chargée de mettre en œuvre ces opérations que de promouvoir une véritable politique du changement social. Proposons deux interprétations de ce lien « politiquement correct » des femmes et du local dans la compréhension désormais mondialisée du développement.

La première interprétation découle d'une perspective communautaire. Le modèle de promotion des femmes s'est déplacé d'enjeux publics nationaux, liés aux leviers et législations d'Etat, à une expression particulière de la citoyenneté dans les systèmes d'action locaux[12].

De nombreuses études insistent en effet sur le goulet d'étranglement – et par conséquent le terrain d'*empowerment* – que représente la reconnaissance de droits fonciers dans le passage d'une expression privée des problèmes des femmes (violences physiques et économiques, surtravail domestique), à une expression publique[13]. En vertu de logiques d'enracinement dans les communautés d'origine, les statuts familiaux et les appartenances fondées sur la proximité

[12] "One of the strengths of the participatory empowerment approach to development has been its focus on the local and its belief that even the poorest communities can understand and solve their own developmental problem." (Parpart J.L., "Rethinking Participatory Empowerment, Gender and Development in a Global/Local World", Montreal: MacGill University, Centre for Developing-Area Studies, 67-74, 2003).

[13] L'influence des thèses de Hernando de Soto sur les recommandations de la Banque mondiale en matière de "Making Markets' Work Better for the Poor" est patente : le petit entrepreneuriat est érigé en modèle de sortie de la vulnérabilité par la sécurisation de droits fonciers.

géographique apparaissent décisifs pour faire évoluer la contribution des femmes au développement. Les analyses et les recommandations s'attachent donc particulièrement aux précarités que génère une inégale distribution des terres, aux règles coutumières d'usage du sol et à la protection des tenures foncières. Les milieux urbains n'échappent pas à ce type de perspective, comme l'a montré l'enquête résidentielle du Grand Accra : en 2000, 53 % des ménages dirigés par une femme se trouvaient logés en en usufruit ou occupaient à titre gratuit un patrimoine familial hérité ; dans le même temps, le bénéfice de ces droits partagés de propriété ne concernait que 30 % des ménages dirigés par un homme. Lors des enquêtes préalables aux opérations de réhabilitation urbaine, les discussions de groupes avec les représentantes des femmes constituent alors un parcours obligé pour la démonstration d'une bonne cohésion territoriale.

Mais sur ces repères lignagers et communautaires, des droits conquis ou des normes localement revendiquées par les femmes, les cultures politiques divergent en Afrique anglophone et francophone, et de la côte à l'intérieur soudano-sahélien. Au Mali par exemple, l'Islam place la part des héritières en retrait de celle des héritiers, et les pratiques successorales les écartent souvent des biens fonciers. De plus, la tradition républicaine héritée de la colonisation française a durablement marqué le dispositif juridique de mise en valeur de la terre. Le domaine d'Etat occupe une place centrale dans les réquisitions, les redistributions et les reconversions d'usage du sol. L'impératif du développement national s'affirme au-dessus des intérêts associés à la coutume. En ville, la pratique des lotissements administrés et la référence qu'elle constitue, y compris dans l'habitat irrégulier, continuent d'influencer la réhabilitation des quartiers déshérités. C'est donc en référence à la puissance publique et à son expression politique, particulièrement clientéliste, que les femmes font progresser leurs positions résidentielles, y compris dans les quartiers non lotis et à la faveur de régularisations foncières, non à l'égard de cadres communautaires.

Le Ghana anglophone valorise au contraire mieux l'hypothèse de pressions coutumières persistantes et de jeux de terroir tenaces dans l'expression politique, locale et nationale. Dans le sillage de l'*indirect rule* coloniale, la juridiction foncière reconnaît des droits collectifs : familiaux, claniques et de chefferie. L'ancrage de tout citoyen dans son *hometown* d'origine, qu'il y réside ou non pourvu qu'il en revendique une part de l'héritage foncier, constitue le premier terme de l'appartenance à la nation ghanéenne. L'exercice de droits civiques nationaux est conditionné par la définition locale de droits sur la terre. De cet attachement territorial, commun à des cadres ethniques fort différenciés dans le pays, découle une réelle responsabilisation des femmes à l'égard du développement. La classification de leurs engagements est liée aux règles communautaires, elles-mêmes variées, de transmission des biens et des statuts. Comme on l'a aussi vu dans la capitale ghanéenne, le bénéfice d'usufruits sur les cours familiales intéresse inégalement les citadines, tout particulièrement les femmes chefs de ménage, selon qu'elles sont migrantes ou autochtones, paupérisées ou engagées dans une mobilité résidentielle ascendante, individualisées dans leurs initiatives ou soumises à celles des hommes.

L'attention portée aux femmes dans le montage des projets de réhabilitation de quartiers, au même titre qu'aux jeunes et aux propriétaires coutumiers, n'est donc pas formelle au Ghana. Les bureaux d'études qui ont la charge de proposer telle ou telle « communauté déshéritée » à réhabiliter mettent en avant sa promptitude à s'impliquer dans les *focus group discussion*s selon une technique ici prisée dans l'expertise au développement. Ils font ainsi remonter une expression collective de besoins et d'engagements. En désagrégeant les termes masculins et féminins de la participation, l'approche semble donc, mieux qu'en milieu francophone, valider les impératifs de la solvabilité marchande (*ability and willingness to pay*) et ceux de la gouvernance décentralisée (*demonstrations of community initiatives and cohesiveness*).

Mais même ancré dans une culture politique de long terme, ce modèle de la solidarité communautaire fonde plus d'un mythe et butte sur de nombreuses limites (Mayoux, 1995 ; Guijt and Shah, 1998). Comme dans les projets ruraux, les obstacles tiennent autant au second qu'au premier impératif : le défaut de mobilisation et les divergences d'intérêts ne concernent pas moins les

femmes que les hommes ; la participation des premières n'est pas nécessairement plus exemplaire ni mieux reproductible, par exemple quand il s'agit de cofinancer des équipements de quartier, que l'engagement des seconds. Ni la catégorie des femmes, ni celles de la pauvreté et du local ne fondent de pratique durable. Ni la promotion sémantique de chacun des termes, ni leur association, ne masquent sur le fond la minceur théorique du propos. Par delà l'approche communautaire se cachent bien des faux-semblants du développement : une logique de projets débarrassée de l'analyse d'ensemble des inégalités sociales, une lutte contre la vulnérabilité réduite à des mesures gestionnaires, une promotion de la proximité évacuant la question de la mobilité géographique.
La seconde interprétation de la participation des femmes est ainsi plus sceptique à l'égard du discours ambiant sur le crédit communautaire. La question des femmes devrait davantage contribuer à la préservation des missions de service public. Le rôle régulateur de l'Etat s'impose à l'égard des particularismes locaux autant qu'à l'égard du marché. Il se manifeste ici dans la définition d'objectifs et de critères de parité hommes/femmes. Pour les secondes, le passage d'une expression domestique à des revendications publiques se joue alors sur le terrain des urnes, qui les place de fait en concurrence avec les premiers. La gouvernance en cause ici est bien de référence nationale. Elle se traduit par des quotas de femmes ajoutés explicitement ou non à la représentation des partis sur les scènes législatives et municipales, et par la sélection de candidatures féminines dans les primaires aux votes. Il revient donc aux instances démocratiques de les mettre en œuvre d'abord à la base, comme l'ont montré au Mali les élections consécutives aux réformes de décentralisation de 1993-1996[14].
Mais les dissidences qu'ont générées ces parrainages imposés, les remous enregistrés dans quelques communes-phares de la promotion féminine n'ont rien à envier aux troubles semés par les rivalités dont les hommes ont donné le ton dans les régimes pluralistes ou au sein des partis uniques. La « voix des pauvres » achoppe alors sur d'autres limites : le caractère finalement peu consensuel « du local », les carrières individuelles menées sur le dos d'argumentaires collectifs, la faible présence électorale des femmes et la méfiance des populations démunies à l'égard d'un Etat que le multipartisme n'a pas suffit à re-crédibiliser.
Au total, avouées ou non les logiques de quotas font certes progresser la visibilité des femmes à différents niveaux d'expression locale, dans différentes instances de représentation sociale et politique. Sur le fond toutefois l'horizon qui se dessine pour un renforcement de leurs capacités collectives est toujours énoncé comme « plus petit », plus confiné et moins ouvert que celui des hommes, inspiré de l'intimité et du quotidien : espace de la cour quand les hommes monopolisent la décision dans les conseils de quartiers, sociabilité de voisinage quand les hommes s'affairent plus largement en ville, leaderships de chefs-lieux régionaux quand les hommes plaident… pour les femmes sur la scène gouvernementale ou internationale.

Conclusion

Au tournant du siècle, l'entrée des femmes dans les termes de référence d'un développement globalisé s'est donc jouée par la porte « du local ». Les dimensions « genre » et « décentralisée » dont se réclament de nombreuses associations, comme les montages financiers de la Banque mondiale en faveur des pauvres, ne peuvent se comprendre sans le recul de deux décennies : un réel emballement des thèmes porteurs du développement qui succèdent aux termes plus moroses de l'ajustement structurel ; un lien étroit entre la promotion épistémologique du genre et l'alternative pragmatique – une fois désavoué l'Etat africain – des bonnes pratiques de la base. L'espace (local) et le temps (les échéances des Projets) sont donc plus que jamais nécessaires à l'analyse des effets de contexte qui confèrent aux femmes des enjeux politiques réellement variés sur le double tremplin communautaire et électoral. Mais si leur promotion ne manque pas d'être

[14] Pour les premières de la série : Bertrand, 1998.

rappelée, c'est au prix d'incertitudes scientifiques tenaces et d'un localisme porteur de nouvelles dépendances à l'égard des bailleurs de fonds extérieurs.

A propos : Monique BERTRAND, UMR Développement et Sociétés, IRD, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne

Pour citer cet article : Monique BERTRAND, « Quand femme rime avec local : logique de promotion ou nouveau confinement dans les villes africaines ? » ["Women and the local: promotion or new confinement in African cities?", traduction : Laurent Chauvet, IFAS], **justice** spatiale | spatial **justice**, n° 03 mars | march 2011, http://www.jssj.org

Références bibliographiques

ADJAMAGBO A., et al., « Comment les femmes concilient-elles mariage et travail à Dakar et à Lomé ? », in *Villes du Sud. Dynamiques, diversités et enjeux démographiques et sociaux*, Mouftaou Amadou Sanni, Pierre Klissou, Richard Marcoux et Dominique Tabutin, 103-123. Paris : Editions des archives contemporaines et AUF, 2009.

BARD C. (dir.), *Le genre des territoires. Féminin, masculin, neutre.*, Angers : Presses de l'Université d'Angers, 2004.

BERTRAND M., « Les élections communales maliennes de 1998, première édition : étirement électoral et remue-ménage partisan », *Politique africaine*, n°72, 212-220, 1998.

BERTRAND M., « Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako », *Autrepart*, n°10, 23-40, 1999.

BERTRAND M., « Femmes et marchés fonciers urbains : mesures et déterminants d'une percée à Bamako, Mali », *Autrepart*, n°19, 29-48, 2001.

BERTRAND M., « Gestion foncière et logique de projet urbain : expériences comparées en Afrique occidentale, francophone et anglophone », *Historiens & Géographes*, n°379, 77-90, 2002-a.

BERTRAND M., « Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra », *Autrepart*, n°21, 135-149, 2002-b.

BERTRAND M., « Mondialisation, marché foncier et dynamique sociale à Bamako, Mali », in *Villes et citadins dans la mondialisation*, Annick Osmont et Charles Goldblum, 151-167, Paris : Karthala-GEMDEV, 2003.

BERTRAND M., « Femmes et modernité citadine au Mali », in *Femmes et villes*, Sylvette Denèfle, 283-304, Tours : Presses Universitaires François-Rabelais, 2004.

BERTRAND M., « Mobilité, pauvretés : les villes interrogées. Introduction. », *Revue Tiers Monde*, n°201, 7-23, 2010.

BERTRAND M., **DELAUNAY, D.**, *La mobilité résidentielle dans la Région du Grand Accra. Différenciations individuelle et géographique*, Paris : CEPED, 2005.

BLACKDEN M. C., **BHANU C.**, *Gender, Growth and Poverty Reduction. Special Program of Assistance for Africa, 1998 Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C.: The World Bank,1999.

BOOTH D., **HANMER L.**, **LOVELL E.**, *Poverty and Transport.* Final Report, London: Overseas Development Institute, 2000.

BULBECK C., *Re-orienting Western Feminisms: Women's Diversity in a Postcolonial World*, Cambridge: University of Cambridge Press, 1998.

CHAMBERS R., "Poverty and livelihoods: whose reality counts", *Environment and Urbanization*, Vol. 7, n°1, 173-204, 1995.

CHANT S., *"The 'Engendering' of Poverty Analysis in Developing Regions: Progress Since the United Nations Decade for Women, and Priorities for the Future"*, London School of Economics: Gender Institute, New Working Papers Series, 2003.

COPANS J., « Des modes domestiques aux modes salariés : cycles de prolétarisation et proto-prolétarisation féminine. Réflexions à partir d'exemples africains », *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 23, n°1, 75-87, 1987.

DIAZ OLVERA L., et al., « Mobilités quotidiennes des femmes en Afrique subsaharienne », in *Femmes et villes*, Sylvette Denèfle, 135-153, Tours : Presses Universitaires François-Rabelais, 2004.

GUIJT I., **SHAH M. K.** (eds.), *The Myth of Community: Gender issues in participatory development*, London: Intermediate Technology Publications, 1998.

HAINARD F., **VERSCHUUR C.**, « Filling the Urban Policy Breach: Women's Empowerment, grass-roots Organizations, and urban Gouvernance », *International Political Science Review*, vol. 22, n°1, 33-54, 2001.

HAINARD F., **VERSCHUUR C.**, *Femmes dans les crises urbaines. Relations de genre et environnements précaires*, Paris : Karthala-MOST, 2002.

HAINARD F., **VERSCHUUR C.**, *Femmes et politiques urbaines : ruses, luttes et stratégies*, Paris : Unesco-Karthala, 2004.

HAINARD F., **VERSCHUUR C.**, *Mouvements de quartier et environnements urbains. La prise de pouvoir des femmes dans les pays du Sud et de l'Est*, Dakar et Paris : ENDA Diapol-Karthala, 2006.

HUGON A. (dir.), *Histoire des femmes en situation coloniale. Afrique et Asie, XXème siècle,* Paris : Karthala, 2004

IMAN A. M., **MAMA A.**, **SOW F. (dir.)**, *Sexe, genre et société. Engendrer les sciences sociales africaines*, Paris/Dakar : Karthala/Codesria, 2004.

LACHAUD J-P, *Les femmes et le marché de travail urbain en Afrique subsaharienne*, Paris : L'Harmattan, 1997.

LACHAUD J-P, *Pauvreté, ménages et genre en Afrique subsaharienne. Nouvelles dimensions analytiques*, Bordeaux : CED, 1999.

LOCKWOOD M, **WHITEHEAD A**, "Gendering Poverty: A Review of Six World Bank African Poverty Assessments", *Development and Change*, Vol. 30, n°3, 525-555, 1999.

MAYOUX L, "Beyond Naivety: Women, Gender Inequality and Participatory Development", *Development and Change*, Vol. 26, n°2, 235-258, 1995.

NARAYAN D., et al., *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York: *Oxford University Press for the World Bank*, 2000.

NARAYAN D., et al., *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, New York: *Oxford University Press for the World Bank*, 2000.

NARAYAN D., et al., *Voices of the Poor: From Many Lands*, New York: *Oxford University Press for the World Bank*, 2002.

RAKODI Carole, "Poverty Lines or Household Strategies. A Review of conceptual Issues in the Study of Urban Poverty", *Habitat International*, Vol. 19, n°4, 407-426, 1995.

TURNER J., FOURACRE P., "Women and Transport in Developing Countries", *Transport Reviews*, Vol. 15, n°1, 77-96, 1995.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Transforming the Mainstream. Gender in UNDP*, New York: UNDP, 2003.

VIDAL C., « Guerre des sexes à Abidjan. Masculin, féminin, CFA », *Cahiers d'études africaines*, vol. XVII (1), n°65, 121-153, 1977.

WORLD B., *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Washington DC: Oxford University Press, World Bank Policy Research Report, 2001.