

Cynthia Howson
Master PDAPS
Institut d'études politiques de Bordeaux

**L'intégration du genre dans les politiques publiques
de la Banque mondiale :
exemple des politiques de transport au Sénégal**



Photographie de Paul Starkey©

Soutenu en septembre 2005
Sous la direction de Dominique Darbon et Elisabeth Hofmann

Remerciements

Je tiens surtout à remercier mes deux co-directeurs : Dominique Darbon pour ses idées, sa disponibilité, et son incroyable capacité à rendre fascinante l'analyse institutionnelle ; et Elisabeth Hofmann qui a toujours la bonne anecdote pour expliquer la problématique genre, pour m'avoir guidé avec patience et humour.

Je remercie Christian Coulon et Vincent Foucher, sans qui je n'aurais pas été prise en thèse à Londres, pour leurs conseils inestimables.

C'est grâce aux six experts qui m'ont accordé les entretiens pour ce mémoire que j'ai pu comprendre les enjeux importants sur le terrain et avoir accès à des sources « backstage ».

Un grand merci à tous mes camarades du DEA, tout particulièrement Bianu, Gregory et Guilaine pour ma formation en culture et comportement français.

Enfin, je remercie tout particulièrement Pierre-Emmanuel Ly, pour son soutien, ses mois de relecture et de correction, et pour avoir trouvé ce DEA au départ.

Sommaire

Introduction	6
A. Quel secteur des transports ?	7
B. Contexte historique politique	8
C. L'approche par les politiques publiques	11
D. Que veut dire « intégrer le genre » ?	20
E. La problématique	21
I. Première partie : l'origine du problème et son entrée dans la sphère politique	23
A. Genre et transport en milieu rural	24
1. La majorité oubliée : les transports ruraux.....	25
a) <i>L'accès aux infrastructures</i>	<i>25</i>
b) <i>La mobilité et les services.....</i>	<i>27</i>
2. L'intégration du genre en milieu rural	29
a) <i>Structures sociales du genre et inégalités en milieu rural.....</i>	<i>29</i>
b) <i>L'exclusion systématique des femmes dans les politiques</i>	<i>31</i>
B. Genre et transport à l'échelle nationale et urbaine.....	33
1. Une crise de gestion politique : les transports interurbains et urbains	33
a) <i>Les transports à grande échelle.....</i>	<i>34</i>
b) <i>Une crise de mobilité : les déplacements urbaines.....</i>	<i>36</i>
2. L'intégration difficile du genre en milieu urbain.....	39
a) <i>Pourquoi intégrer le genre en milieu urbain ?</i>	<i>39</i>
b) <i>Comment intégrer le genre en milieu urbain.....</i>	<i>41</i>
C. Genre et transport dans le discours sur le développement.....	44
1. Pourquoi intégrer le genre ?	44
a) <i>« L'intégration de la femme dans le développement » (IFD)</i>	<i>45</i>
b) <i>L'intégration transversale du genre dans le développement.....</i>	<i>47</i>
c) <i>L'Intégration transversale ou l'évaporation ?</i>	<i>49</i>
2. Genre et transport : l'application politique des approches prioritaires	51
a) <i>Un lien nécessaire entre l'intégration du genre et la participation.....</i>	<i>51</i>
b) <i>L'exclusion sociale.....</i>	<i>54</i>
II. Deuxième Partie : La structure institutionnelle de la Banque mondiale comme environnement pour les politiques 'genre et transport'.....	57
A. Les nouvelles priorités	58
1. Le rôle dynamique de la Banque mondiale dans le monde.....	58
a) <i>Une période de « développementalisme »</i>	<i>59</i>
b) <i>Une période d'ajustement structurel</i>	<i>61</i>
c) <i>Une expansion dans les sphères sociale et politique</i>	<i>64</i>

2. Des ressources et une autonomie précaires vis-à-vis les contraintes politiques et une forte influence américaine.....	68
a) <i>L'autonomie relative au niveau financier.....</i>	68
b) <i>La légitimité des conseils techniques et de la recherche.....</i>	70
c) <i>L'influence directe et indirecte des préférences politiques américaines et leur implication dans une politique 'genre et transport'.....</i>	73
B. Les objectifs se traduisent dans les actions stratégiques.....	75
1. Le Cadre du développement complet (CDF) : Une stratégie de coopération, d'appropriation et de relations publiques.....	76
a) <i>Le CDF et l'entrée sur le 'NGO bandwagon'.....</i>	77
b) <i>Les projets de 'développement mené par la communauté' (CDD).....</i>	80
c) <i>Les documents « participatifs » au Sénégal : Appropriation ou soumission ?.....</i>	82
2. Le discours de la Banque : stratégies et les groupes thématiques.....	84
a) <i>Une stratégie pour intégrer le genre.....</i>	85
b) <i>Une stratégie pour le transport rural.....</i>	88
c) <i>Une stratégie des 'villes en mouvement'.....</i>	89
III. Troisième partie : La réception par un environnement national plus ou moins favorable : le cas du Sénégal.....	91
A. L'environnement national favorable dans la structure institutionnelle de l'Etat et de la société sénégalaise.....	92
1. L'environnement juridique et social.....	92
a) <i>La promotion juridique des femmes et l'approche genre au sein du gouvernement sénégalais.....</i>	93
b) <i>Etre Sénégalaise : statistiques, patriarchie, ouvertures.....</i>	95
2. La décentralisation : 'genre et transport' dans les pouvoirs locaux.....	98
a) <i>La régionalisation : une nouvelle implication des pouvoirs locaux.....</i>	99
b) <i>Le code électoral de 1996 : une nouvelle participation des femmes ?.....</i>	101
B. Les Politiques publiques à la mise en œuvre : trois études de cas.....	105
1. Un projet pilote 'genre et transport' : Le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR).....	106
a) <i>Les objectifs du PNIR : du CDD à l'échelle nationale.....</i>	106
b) <i>L'intégration du genre dans le PNIR face aux contraintes sociales et politiques.....</i>	110
c) <i>L'évaluation de l'Université Gaston Berger de Saint Louis et l'Université d'Auvergne : Un bilan positif.....</i>	114
2. L'intégration (ou non) du genre : un bilan mitigé du Programme pour Améliorer la Mobilité Urbaine (PAMU) et du Second programme sectoriel des transports (PST).....	117
a) <i>Les objectifs du PAMU : la mobilité urbaine à travers les institutions.....</i>	118
b) <i>Un bilan mitigé pour le programme d'amélioration.....</i>	120
c) <i>Le Second projet du secteur des transports : un bilan négatif.....</i>	122
Conclusion.....	125
Références.....	128

Abbréviations¹

ACF	Advocacy Coalition Framework
BIRD	Banque internationale pour le développement (IBRD)
CAS	Stratégie d'assistance du pays
CDD	Développement mené par la communauté
CDF	Cadre de développement complet
CEDEF	Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
CETUD	Conseil exécutif pour le transport urbain à Dakar
CGA	Evaluation du genre du pays
COSEF	Conseil sénégalais pour les femmes
CR	Communauté rurale
CSO	Organisation de la société civile
DFID	Department for International Development
DSRP	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (PRSP)
FITRD	Forum international pour le développement du transport rural (IFRTD)
GTTG	Gender and Transport Thematic Group
HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
IDA	Association internationale du développement
IFAD	Fond international pour le développement agricole
LIF	Fond pour l'investissement local
LPDRD	Lettre de politique de développement rural décentralisé
MFDSSN	Ministère de la famille, du développement social et de la solidarité nationale
MIGA	Agence Multilatérale de garantie des investissements
MIT	Moyen intermédiaire de transport
ODM	Objectifs du développement du millénaire (MDG)
ONG	Organisation non gouvernementale (NGO)
PAMU	Programme pour améliorer la mobilité urbaine
PANAF	Plan d'action national de la femme
PAS	Programme d'Ajustement Structurel (SAP)
PDS	Parti démocratique socialiste
PERL	Prêt de réforme des dépenses publique
PNB	Produit National Brut
PNIR	Programme national des infrastructures rurales
PS	Parti socialiste
PTMR	Programme de transport en milieu rural (RTTP)
SFI	Société Financier International (IFS)
SSATP	Programme de politique pour les transports en Afrique sub-saharienne
STS	Second projet de transport
SWAP	Sector-wide approach programme

¹ Le sigle anglais est inclus entre parenthèse lorsqu'il est très commun. Le sigle anglais est indiqué avec sa définition française lorsque la Banque a choisi de garder le sigle anglais.

Introduction

La Banque mondiale fournit en dons et prêts 30% de l'aide au développement mondial. Les pays qui espèrent bénéficier de ces fonds doivent investir des ressources considérables pour montrer que leurs efforts rentrent dans les critères exigés par le paradigme à la mode du moment. La Banque jouit donc d'une influence importante qui lui permet de favoriser les pays se conformant à ses priorités. De plus, l'approche sectorielle lui accorde un pouvoir direct sur les bailleurs partenaires. En raison de son influence, l'action politique de la Banque mondiale est une composante essentielle des tentatives de développement.

Les priorités de la Banque ont subi des changements importants, notamment en raison de son expansion dans des secteurs antérieurement négligés. De plus, elle a montré un intérêt pour des problèmes politiques et sociaux jadis considérés comme étant hors de sa sphère d'expertise. Le secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne, autrefois réduit à des initiatives de grandes infrastructures, reçoit de plus en plus d'attention à tel point qu'il est actuellement considéré comme essentiel pour le développement économique et social. En raison de son impact transversal selon les nouvelles priorités, le rôle du genre dans les transports a été très récemment reconnu comme un élément n'étant plus négligeable si la Banque voulait atteindre ses objectifs. Le Sénégal fut l'un des premiers pays à soutenir juridiquement les tentatives de la Banque sur le genre. Il a été l'une des destinations pilotes pour les nouveaux projets visant à améliorer la mobilité des populations locales, y compris pour les groupes défavorisés.

Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal est devenu l'une des premières démocraties en Afrique. Il est partenaire de la Banque depuis 1968 et a reçu plus de 2,5 milliards de dollars. Dans les années 1990, la Banque commence à s'intéresser aux transports dans sa complexité. Dakar devient une ville pilote pour expérimenter la nouvelle stratégie de transport urbain, « Villes en mouvement ». Au début du vingt et unième siècle, elle lance ses stratégies sur le genre et plus particulièrement un groupe thématique et une stratégie consacrés au genre et transport. A nouveau, le Sénégal est l'une des études de cas privilégiées pour évaluer l'intégration du genre dans les projets financés par la

Banque. Le Programme National des Infrastructures Rurales devient l'objet pour évaluer, encourager et instaurer l'intégration du genre dans les politiques de transport.

L'approche du genre permet une analyse particulière non seulement du secteur des transports au Sénégal mais aussi des priorités politiques de la Banque. Nous avons choisi cet objet d'étude avec trois principales motivations : le genre représente une stratégie récente des bailleurs de fonds, d'où l'intérêt d'analyser son rôle ; c'est un outil nécessaire pour comprendre chaque problème dans le développement parce qu'il permet de tenir compte de la complexité des rapports de pouvoir qui ont de l'influence sur tous les secteurs ; et c'est un élément dont l'importance immense n'a été que très récemment reconnue dans le secteur du transport, ce qui permet d'éclaircir un objet politique jusqu'ici peu étudié.

A. Quel secteur des transports ?

Autrefois limitée aux véhicules et aux routes, la définition même du secteur des transports est en train d'évoluer. Le transport signifie tous les moyens utilisés pour le déplacement, y compris les infrastructures, les équipements et même le corps humain. Le secteur des transports est l'arène politique et économique dans laquelle les sociétés peuvent essayer de faciliter leurs déplacements. Malgré la diversité des transports, les actions politiques dans ce secteur se sont souvent réduites aux grandes infrastructures, laissant de côté les déplacements informels. Pour qu'une politique 'genre et transport' puisse évoluer, il fallait que la définition des transports s'élargisse afin de tenir compte du secteur dans toutes ses complexités.

Notre étude sera limitée aux aspects du secteur qui sont liés à nos trois études de cas au Sénégal, le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR), le Programme pour Améliorer la Mobilité Urbaine (PAMU) et le Second Projet du Secteur des Transports (PST II). Ces programmes traitent la plupart des transports au Sénégal, chacun méritant un mémoire entier. Cette étude portant plus sur l'intégration du genre qu'une étude classique des transports,

nous mettrons l'accent sur les aspects des transports qui semblent les plus révélateurs des enjeux politiques du genre.

Le PNIR et le PAMU se focalisent sur tous les déplacements quotidiens, particulièrement ceux des groupes marginalisés. Nous évoquerons donc : la construction et l'entretien des routes, la marche à pied, avec ou sans charge ; l'usage des transports en commun et les difficultés qui y sont associées ; et l'importance des moyens intermédiaires de transport (MIT). Le PST II a pour objectif le développement des grandes infrastructures régionales et internationales. Ici, nous limiterons notre analyse aux aspects du programme qui influencent le débat sur l'intégration du genre.

Afin de comprendre la conception du secteur des transports selon la Banque mondiale, il convient de situer notre analyse dans son contexte historique.

B. Contexte historique politique

Les politiques des bailleurs de fonds dans le développement ne peuvent être comprises en dehors de leur contexte historique. La plupart des pays d'Afrique sub-saharienne ont obtenu leur indépendance à la fin des années 1950 et au début des années 1960. Le réseau routier hérité avait surtout été établi pour les intérêts militaires et coloniaux. Martinez souligne que la faiblesse des nouvelles institutions et le manque de ressources humaines et financières ont exacerbé les problèmes d'un système qui n'incitait ni à la bonne gestion, ni à l'investissement dans les intérêts populaires². En ce qui concerne l'aide internationale au développement, les premiers investissements visaient presque toujours les nouvelles constructions. « Unfortunately, they were often used to serve the particular interests of the clans in power and of the ethnic groups or regions with greater political influence.³ » De plus, les budgets nationaux ne pouvaient assurer l'entretien ni des routes existantes ni des nouvelles. La Banque estime qu'entre 1964 et 1984, elle a gâché 45 milliards de dollars dans

² Martinez, Antonio José Torres, « Road Maintenance Policies in Sub-Saharan Africa: unsolved problems and acting strategies » *Transport Policy* vol 8, 2000 pp 257-265, p 257.

³ Martinez, 2000 p. 257.

la construction de routes qui se sont ensuite détériorées.⁴ A cette époque, le transport était considéré presque exclusivement en termes d'infrastructure routière et de véhicule motorisé. La grande majorité de la population africaine habitait dans des zones rurales et n'en tirait donc qu'un bénéfice minimal.

Les années 1980 ont été marquées par les politiques d'ajustement structurel soutenues par les institutions de Bretton Woods. Une vaste littérature montre que ces réformes ont eu des impacts négatifs particulièrement pour les femmes qui ont vu leur position économique ainsi que leur mobilité se détériorer par rapport aux hommes⁵. Les rapports sociaux de sexe ont été systématiquement ignorés dans l'application des réformes d'ajustement, ce qui a généré des conséquences négatives inattendues pour les femmes. Il est apparu que de nombreux projets, notamment dans le domaine du microcrédit, ont échoué en grande partie pour n'avoir pas su intégrer le genre. La contribution des femmes à l'activité économique est souvent passée inaperçue parce qu'elles sont disproportionnellement représentées dans les secteurs informels, reproductifs et bénévoles. Pour Leinbach, la focalisation de la recherche sur l'économie formelle, ainsi que la non désagrégation par sexe des données sur le transport, ont perpétué, jusqu'à la publication de son article en 2000, un manque de connaissance sur les vrais besoins des populations africaines.

« A basic deficiency of current knowledge is that reliance on market demand models has led to an undifferentiated view of the benefits and costs of work performance to household members. In this way the issue of gender bias at the intra-household level does not arise. The fallacy here is the lack of understanding of the transport needs of the subsistence-producing household, which may allocate its survival tasks on the basis of contextual factors rather than optimizing market principles⁶. »

⁴ Cite in Export Council for Economic Efficiency (non date) "Potential for Smart Growth Services and Technology Transfer in Emerging Markets" <http://www.ecee.org/pubs/Transport/intro.htm>

⁵ Assaad, Ragui et Arntz, Melanie, « Constrained Geographical Mobility and Gendered Labor Market Outcomes Under Structural Adjustment: Evidence from Egypt » *World Development*, Vol 33, No 3, 2004 pp 431-454, p 431. Pour cette vaste littérature, ces auteurs évoquent Baneria, 2003; Beneria and Roldan, 1987; Cornia, Jolly and Stewart, 1987; Elson, 1992; Haddad, Brown, Richter and Smith, 1995; Palmer, 1992; et Sparr, 1994.

⁶ Leinbach, 2000, op cit, p 5.

Le manque de mobilité dans les pays en voie de développement représente un coût d'opportunité non seulement en ce qui concerne l'accès aux services publics et au marché du travail, mais aussi en termes de bien-être à cause du manque de temps et de l'isolement. Le phénomène d'exclusion sociale implique une souffrance particulière pour les groupes défavorisés, particulièrement les pauvres et les femmes. Ils convient de préciser que l'existence des groupes démographiques systématiquement défavorisés tels que 'pauvres' et 'femmes' n'implique pas pour autant qu'il s'agisse de groupes homogènes. Nous devons tenir compte de la marginalisation de ces populations sans oublier que leurs expériences, motivations et ressources sont diverses. La notion d'exclusion sociale reçoit de plus en plus d'attention de la part des bailleurs de fonds internationaux, puisque les approches récentes soulignent l'importance de la participation locale, de la décentralisation et du rôle des femmes en tant qu'actrices dans leur propre développement.

Malgré une sensibilisation croissante des questions de genre, cette approche était régulièrement ignorée dans la collecte des données et la création des projets de transport jusqu'à la fin des années 1990⁷. Entre 1996 et 2000, une littérature s'est développée montrant les obligations particulières des femmes et les conséquences associées avec les politiques qui ne prenaient pas la question en compte. Grieco, Apt et Turner ont lancé la première grande recherche sur cette question avec leur livre sur les marchandes ghanéennes⁸. Ils ont inspiré des recherches suivantes avec une série de conférences et de travaux en tant que consultants entre 1997 et 1999. Les bailleurs de fonds (la Banque, PNUD, DFID, l'Union Européenne, Irish Aid et Danida, etc.) ont généralement reconnu que cette question méritait plus d'attention et le Forum international pour le développement du transport rural (IFRTD) a lancé une collection d'études de cas qui a été publiée en 2002⁹.

⁷ Leinbach, 2000, op cit ; Apt, Nan, Grieco, Margaret Turner, Jeff. 1998 "Gender, Transport and the New deal: The Social Policy Implications of Gendered Time, Transport and Travel" ; Elson, Diane, Evers, Barbara, Turner, Jeff. 1999 "Transport Sector Programmes in Developing Countries: Integrating a Gender Analysis"

⁸ Grieco, Margaret; Apt, Nana & Turner, Jeff, 1996, 'At Christmas and on Rainy Days: Transport, travel and the female traders of Accra', Ashgate, Aldershot, Hampshire.

⁹ Fernando, Priyanthi & Porter, Gina (co-editors), 2002, 'Balancing the Load: Women, Gender and Transport', Published in association with the International Forum for Rural Transport and Development, Zed Books, London

Le désir de surmonter les échecs passés des interventions de transport a mené des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et le Département pour le développement international (DFID) à se focaliser sur des politiques alternatives au niveau local et des micro projets qui éviteraient le piège de l'exclusion sociale ainsi que les mauvaises conséquences inattendues. Reconnaissant qu'une perspective genrée est essentielle pour comprendre la complexité des problèmes de développement, la Banque a publié sa Stratégie d'action sur le genre en 2000 disant que le genre devrait être intégré¹⁰ dans tous les projets de développement. Pour améliorer leur stratégie politique dans le secteur du transport, le Groupe thématique pour le genre et le transport (GTTG) a été créé en 2001 et la Banque, en partenariat avec d'autres bailleurs, a financé dix études de cas sur l'intégration du genre dans les projets de transport. En 2004, dans le cadre de l'intégration, le GTTG a été dissous et intégré dans le groupe plus large de Transport et responsabilité sociale.

C. L'approche par les politiques publiques

Une particularité des pays en voie de développement est le niveau d'influence des acteurs internationaux. L'analyse politique d'un secteur en Afrique ne saurait se faire sans tenir compte des acteurs non gouvernementaux, c'est-à-dire la société civile, et les acteurs internationaux tels que les bailleurs multilatéraux ainsi que des Etats influents. Officiellement, la Banque ne revendique pas une intervention politique dans les pays bénéficiaires. Sans intervention, la politique de la Banque se réduirait aux projets qu'elle mène, c'est-à-dire à une politique publique uniquement pour les bénéficiaires de chaque projet. Nous faisons l'hypothèse que l'influence de la Banque s'étend beaucoup plus loin, non seulement avec la menace de la conditionnalité (dont l'influence et la crédibilité ne sont au mieux que moyennement efficaces), mais aussi, de manière plus directe, avec l'établissement des documents de stratégies pour la réduction de la pauvreté (DSRP), l'établissement des politiques par secteurs (« sector-wide

¹⁰ Le « mainstreaming » est un concept souvent évoqué en anglais, faute de traduction satisfaisante. Nous analyserons le terme plus profondément plus tard dans ce travail, mais l'essentiel est que la perspective du genre soit intégrée de façon transversale dans tous les domaines, donc nous emploierons le verbe « intégrer » comme traduction.

approach program » ou SWAP), et la promotion de la bonne gouvernance, entre autres.

La politique publique d'un acteur international devient une politique importée, où les problèmes de l'universalisme, voire du néocolonialisme mériteront discussion. Nous pouvons nous appuyer sur l'analyse de Badie pour comprendre la réappropriation des concepts politiques dans un contexte local. L'universalisme présente une difficulté pour les acteurs internationaux qui reconnaissent les dangers de l'exportation des valeurs occidentales au Sud et plus particulièrement à chaque contexte culturel précis mais qui, en même temps, soutiennent des changements institutionnels, sociaux et politiques en fonction de leurs objectifs de développement. « Activant l'importation des modèles occidentaux dans les sociétés du Sud, il en révèle l'inadéquation ; ... incitant les sociétés périphériques à s'adapter, il suscite des espoirs d'innovation tout en risquant de les tromper ». ¹¹ Sur un trajet intellectuel parallèle, le néocolonialisme reste un danger dans le développement, dans la mesure où l'influence dans l'intérêt du pays sera confrontée au contrôle d'un Etat souverain par un acteur extérieur motivé par des facteurs variés. Selon Badie, le fait de la dépendance en lui-même remet en question la notion de souveraineté.

« Perdant leur fonction, c'est-à-dire leur efficacité et leur performance, les produits importés deviennent également porteurs de significations nouvelles qui tendent à reconstruire la scène politique dans laquelle ils s'insèrent selon des formes renouvelées qui, au total, la rendent encore davantage dépendante » ¹²

La politique publique sert à la fois à fournir un objet d'étude et une méthodologie. Elle regroupe, selon Meny et Thoenig, « les actes et les 'non actes engagés' d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort ». ¹³ Pour Heidenheimer, elle consiste d'étudier « how, why and to what effect governments pursue particular courses of action or inaction. » ¹⁴ La base de cet objet, une 'autorité publique' ou un 'gouvernement', est souvent

¹¹ Badie, B. *L'Etat Importé: L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, 1992, p 10.

¹² Ibid, p 177.

¹³ Meny, Y et Thoenig, J-CI. *Politique Publique*. Paris, PUF, 1989, p 130.

¹⁴ Heidenheimer cite par Parsons, W. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 1995, p XV

supposé être un Etat. La question se pose donc de savoir si la politique publique d'un acteur international existe. Pour ce qui est le cas de la Banque Mondiale, et plus particulièrement l'exemple de ses actions au Sénégal, on peut s'appuyer sur deux éléments de son rôle international pour postuler qu'elle agit dans les politiques publiques. Tout d'abord, elle jouit d'une influence directe sur les politiques du gouvernement sénégalais. Les projets qu'elle finance sont souvent autant établis par des experts de la Banque que par des fonctionnaires. Nous allons voir comme exemple dans la deuxième partie le Programme National des Infrastructures Rurales, où l'action politique de la Banque semble au moins aussi importante que celle du gouvernement sénégalais.

Ensuite, la Banque peut mettre en place des projets sans l'influence directe du gouvernement ce qui implique quelque part une action publique indépendante. Cependant, l'existence de cette politique ne légitime pas l'autorité de l'acteur. Peut-on parler de la Banque Mondiale en tant qu' « autorité publique » ? A quel point le secteur des transports est-il « de son ressort » ? Ces questions remettent-elles en cause l'autorité souveraine du Sénégal ? Tout d'abord, il faut savoir si plusieurs politiques publiques indépendantes peuvent concerner les mêmes populations. Etant donné que les acteurs n'agiraient pas toujours de la même façon, cela générerait des contradictions. Nous trouvons en effet une pléthore de contradictions entre les origines, les actions et les incitations des acteurs internes et internationaux. Dans les études sur l'Afrique, la légitimité de l'Etat et donc sa capacité à mener une politique publique est souvent mise en question. On parle de la corruption, de l'instabilité des gouvernements, des institutions faibles et de la mauvaise gouvernance pour suggérer qu'à part quelques contre-exemples, les Etats africains manquent de légitimité et de capacité politique et institutionnelle. Pourtant, les Etats africains, comme les autres pays, mènent des projets en réponse à leurs problèmes. Nous postulons que la politique publique des Etats en Afrique existe et que sa souveraineté lui permet de déterminer son degré de conformité face aux pressions internationales. « En effet, travailler sur les politiques (*policies*) en Afrique c'est ainsi s'intéresser à la production de politiques dans un contexte de transformations permanentes caractérisé par des décalages constants de

temporalités et de structuration des activités sociales et des institutions, orienté par la domination du nord mais non dirigé¹⁵... »

Les travaux théoriques sur les politiques publiques sont vastes et se veulent universels. Cela dit, elles ont très souvent privilégié comme cadres de référence des Etats occidentaux. Ainsi, les acteurs internationaux et les pays du Sud ont été relativement négligés. Il convient donc de s'appuyer sur plusieurs cadres théoriques simultanément pour mieux comprendre les spécificités des politiques de la Banque au Sénégal. En premier lieu, il est utile de comprendre notre sujet en termes de processus heuristique. Cette perspective met en avant l'importance du *policy framing* ou *agenda setting* avant la mise en place d'une politique quelconque. Selon différents auteurs le processus peut être divisé de façons variées, mais l'essentiel est la façon d'analyser les politiques publiques en termes d'étapes séquentielles. Tout d'abord, un problème doit exister, être reconnu, défini et politisé avant que l'on puisse lancer un débat sur comment le résoudre. Il y aurait ensuite, entre autres, une mise en place et une évaluation. Dans le secteur des transports, des problèmes tels que la congestion ou la besoin d'une nouvelle route sont visibles et facilement politisés. L'exclusion sociale ou l'impact d'un projet sur des groupes marginalisés sont plus difficilement mis en avant, voire simplement inscrits sur les agendas politiques.

La théorie du processus heuristique a fait l'objet de plusieurs critiques, notamment celles de Paul Sabatier. Elle ne comprend aucune méthode pour comprendre la causalité, elle est trop juridique et trop *top-down*, ce qui risque d'ignorer des acteurs extra institutionnels. De plus, elle est non falsifiable et elle montre une image irréaliste du processus politique laissant penser que chaque étape précède la prochaine de façon nette.¹⁶ En réalité, divers acteurs et différentes étapes interagissent sans qu'il y ait une séquence temporelle nette. Par exemple, le GTTG a lancé son évaluation de l'intégration du genre des les projets du transport à la Banque alors que d'autres experts continuaient à se battre pour faire connaître l'existence même du sujet. En même temps, de nouvelles politiques étaient en train d'être formulées. Ainsi, toutes les étapes

¹⁵ Darbon, D. « *Policies Makes Politics* » : *Does it Make Sense in African Countries ?* février, 2004 p 3.

¹⁶ Sabatier, P et Jenkins-Smith, H. *Policy Change and Learning*, Boulder, CO, Westview Press, 1995, p 3.

coexistaient (et coexistent toujours) simultanément. En ce qui concerne les acteurs influents dans le modèle du processus heuristique, ils sont souvent limités aux groupes d'intérêts ou aux lobbies organisés, alors que ceux qui font genre et transport sont beaucoup plus divers. Des employés de petites ONGs, des chercheurs indépendants, des employés de la Banque, des fonctionnaires sénégalais (notamment mais pas uniquement des femmes dans le gouvernement local)¹⁷ interagissent pour prôner des changements similaires.

Les étapes du *agenda setting* et de la politisation d'un problème renvoient à ce que Muller appelle un « référentiel ». La notion de référentiel fournit un cadre analytique pour comprendre le problème qui devient une politique. Elle est définie comme « une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir »¹⁸. Le transport est un secteur que l'on pense naturellement en termes politiques. Pourtant, les échecs et les évolutions qui ont mené aux politiques de genre et transport dépendent des représentations du rôle de ce secteur dans les imaginaires des sociétés bénéficiaires ainsi que des acteurs internationaux. Les nombreuses façons de concevoir les transports et la place du genre dans le secteur ont conduit à plusieurs approches de la politisation ou non politisation du problème. Nous allons donc consacrer une partie à la compréhension des problèmes du transport qui ont mené à différentes politiques.

Pour répondre à ses propres critiques, Paul Sabatier propose une alternative au processus heuristique, le *Advocacy Coalition Framework* (ACF). L'approche de l'ACF reconnaît l'importance d'acteurs variés, notamment les chercheurs, les journalistes et les activistes. Il met l'accent sur l'alliance pour une position plutôt que l'appartenance à une institution qui pourrait ignorer « the importance of specific individuals » et « variation in behavior among individuals within the same institution ».¹⁹ L'approche du ACF peut éclaircir plusieurs éléments des politiques du genre et transport puisque, comme nous l'avons vu, les acteurs influents viennent de groupes très variés. En pensant à ces acteurs à travers les notions de *sub-system* et de *networking*, l'ACF aide à décrire le déroulement de certaines politiques qui, selon le processus heuristique, semblerait aléatoire.

¹⁷ Entretien avec Codou Bop (experte en genre au Sénégal et ancienne consultante à la Banque Mondiale)

¹⁸ Muller, P. Les Politiques Publiques. Paris, PUF, 1990, p 42.

¹⁹ Sabatier, 1995, op. cit. p 25.

La principale limite de l'ACF dans son application à notre sujet est qu'il s'applique mieux dans le cas de deux ou plusieurs coalitions distinctes. L'ACF nous permettra de déterminer l'impact de la coalition '*genre et transport*', mais il devient flou lorsqu'on essaye de déterminer quels acteurs rentreraient dans une coalition 'contre'. Nous pouvons par exemple parler d'une coalition de '*l'inertie*.' Elle serait constituée d'employés dans les transports, de techniciens, de fonctionnaires, de consultants de la Banque qui ne sont pas experts en genre et des personnes locales dont les priorités en transport restent focalisées sur des buts traditionnels tels que la construction de nouvelles routes et l'amélioration de la productivité économique masculine. Cependant, à la prise de décision, il serait difficile de trouver quelqu'un qui soit *contre* l'intégration du genre dans les politiques de transports. Une coalition plus visible serait celle de la participation dans le développement. Les théories du genre en développement et de la participation partagent la même histoire épistémique et beaucoup des mêmes objectifs. L'un des arguments pour les politiques 'genre et transport' est justement ses capacités d'encourager la participation des groupes défavorisés. La participation ne devrait donc pas être opposée aux politiques sensibles au genre, mais son paradigme exige que les spécialistes du développement travaillent dans les limites des normes sociales existantes. L'une des priorités des spécialistes du genre, par contre, est de réduire les inégalités entre hommes et femmes. A ce sujet, Cornwall remarque que « ... the relationship between gender and participation is rather more fraught with tensions and contradictions than these commonalities might suggest²⁰. »

Nous avons donc un cadre théorique pour analyser les acteurs dans les politiques publiques et l'évolution temporelle d'une telle politique. Cependant, un problème non négligeable de ces théories est qu'elles sont surtout destinées aux processus des pays individuels. Elles n'expliquent donc que de façon aléatoire des circonstances de coopération internationale et des acteurs multilatéraux. De plus, elles négligent la question de l'incertitude en supposant que les coalitions ou les institutions peuvent définir leurs positions en étant presque parfaitement

²⁰ Cornwall, A. "Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development" *World Development*, Vol. 31 No. 8, pp 1325-1342, p 1325.

informées. Peter Haas suggère par contre que dans un environnement d'incertitude, les acteurs politiques demanderont l'aide des experts professionnels que Haas appelle une communauté épistémique. Une communauté épistémique est un réseau d'experts dont les connaissances sont reconnues et qui partagent certaines valeurs normatives ainsi que des notions de validité et de causes et effets. Pour Haas, un réseau de spécialistes peut avoir des impacts importants sur le référentiel d'une politique publique, en définissant le cadre pour les intérêts étatiques et l'établissement d'un agenda politique (*agenda setting* et *policy framing*). « Recognizing that human agency lies at the interstices between systemic conditions, knowledge, and national actions, we offer an approach that examines the role that networks of knowledge-based experts – epistemic communities – play in articulating the cause-and-effect relationships of complex problems, helping states identify their interests, framing the issues for collective debate, proposing specific policies, and identifying salient points for negotiation²¹. » L'incertitude est particulièrement menaçante lorsque la situation d'un acteur dépend des choix politiques d'un autre. Dans les projets de développement, les acteurs de divers pays agissent dans un pays sans nécessairement avoir les mêmes représentations du problème politique que les acteurs politiques locaux et la population locale.

Dans la mesure où la Banque Mondiale avait pour mission de réduire la pauvreté et de stimuler le développement du Sud, elle souffre d'une histoire marquée par l'échec et par l'incertitude sur les relations de pouvoir local et les effets des projets sur des groupes particuliers. La Banque, qui se veut une '*Knowledge Bank*', est critiquée de l'intérieur ainsi que par d'autres pour son expertise insuffisante face à une expansion trop ambitieuse. Dès les années 1980, « it was especially embarrassing for the Bank that serious problems with quality and results were revealed with regard to its loans for infrastructure... According to Wappenhans's report, the situation, with two-thirds success and one-third fiasco in the Bank-supported projects, was due to a combination of conditions inside the Bank, rapid growth in the project portfolio, and decreasing

²¹ Haas, P. « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination » *International Organization*, Vol 46, No 1, hiver 1992.

capacity of recipient countries in crisis. »²² En même temps, la Banque est une institution de recherche. Elle consulte donc systématiquement les communautés épistémiques avec des consultants intégrés dans le processus de *policy framing*. Elle montre l'intention de réviser ses approches en créant de nouveaux outils opérationnels et des '*best practice guidelines*'. En même temps, l'organisation reste biaisée vers les économistes et les ingénieurs²³, alors que les communautés épistémiques (surtout celles constituées de plus de sociologues que d'économistes) restent limitées par les contraintes structurelles nationales et internationales. Haas nous rappelle que les décideurs ne reconnaissent pas toujours leur incertitude et « it often takes a crisis or shock to overcome institutional inertia »²⁴ pour demander l'aide d'une communauté épistémique. Et encore, cette demande ne garantit pas que l'information acquise ait nécessairement un impact important dans le court terme. Les pressions pour intégrer le genre augmentent surtout quand des projets de développement échouent ou ont des conséquences négatives inattendues. Dans ce cas, une amélioration de l'information concernant les effets des projets est indispensable. « Information is at a premium in the face of possible systemic volatility, when efforts to solve or curb a problem in one domain or issue-area may have unanticipated negative feedback effects on others²⁵. »

La politique publique offre un cadre analytique particulier pour cette étude. Dans la plupart des pays, le contrôle du secteur des transports est dominé par la politique publique. Les limites budgétaires inhérentes des gouvernements des pays en voie de développement et la proportion significative de financements en dons et prêts fournis par des bailleurs internationaux ont pour effet un partage de contrôle entre les bailleurs et les gouvernements. Les impacts économiques et sociaux d'une politique quelconque sont souvent déterminés par les incitations des acteurs. Souvent, les arguments en termes d'incitations en ce qui concerne le développement en Afrique sub-saharienne traitent les incitations des acteurs

²² Degnbol-Martinussen, J et Engberg-Pedersen, P. *Aid: Understanding International Development Cooperation*, London, Zed Books, 2003, p 123.

²³ Ibid. p 122.

²⁴ Haas, P. op. cit. p 14.

²⁵ Ibid. p 15

locaux dans un environnement d'institutions faibles²⁶. Cependant, les acteurs internationaux prennent eux aussi leurs décisions en fonction de leurs incitations. Ils soutiennent donc certains projets en raison d'une multitude de motivations dont la rentabilité et la durabilité peuvent faire plus ou moins partie. Par exemple, la construction de nouvelles routes a été encouragée au détriment de l'entretien des routes existantes malgré le non durabilité inhérente dans cette approche. « Basically, when road infrastructure deteriorates after construction, it may be assumed that the actors involved in the development process were submitting to incentives that essentially rewarded them for actions that resulted in unsustainable investment²⁷. » Il faut bien souligner que les incitations ne se réduisent pas aux rémunérations financières mais qu'il peut s'agir de toute forme de récompenses ou de rétributions que l'on peut vivre dans un travail. Une politique n'est donc pas seulement celle qui est annoncée officiellement. Elle implique aussi les incitations résultantes fournies aux acteurs.

Les micro investissements locaux sont souvent financés par les politiques publiques internationales, la rémunération de ces investissements demeurant incertaine pour les investisseurs privés. A l'opposé de sa position antérieure dans le cadre de l'ajustement structurel, la Banque a montré que la privatisation du transport rural et routier n'est pas financièrement viable²⁸. En vue d'encourager la durabilité, elle soutient plutôt l'application des frais pour les usagers²⁹. En même temps, le problème des pauvres qui ne pourraient pas payer les frais de transport génère un débat féroce sur cette question que l'on discutera plus profondément plus tard. Pour l'instant, il faut souligner que même le niveau de privatisation est souvent influencé par la politique publique internationale.

²⁶ Pour une bonne perspective sur les incitations des fonctionnaires, voire Leonard, David. *Africa's Stalled Development*, 2004.

²⁷ Leinbach, T.R. « Mobility in development context: changing perspectives, new interpretations, and the real issues », *Journal of Transport Geography*, vol. 8, 2000 pp 1-9, p 6.

²⁸ Banque Mondiale, « Sustainable Transport: an Overview », présentation powerpoint, 2004.

²⁹ Banque Mondiale, « Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services » *Transport Papers*, mai 2004, p 9.

D. Que veut dire « intégrer le genre » ?

Le genre fait référence à la construction sociale qui détermine les rapports sociaux entre les hommes et les femmes. L'intégration du genre est la prise en compte des déterminants de la masculinité et de la féminité, ainsi que nos obligations et nos besoins sexués. Afin d'évaluer cette intégration en pratique, il convient de définir ses objectifs. Le discours sur le genre représente un débat multidimensionnel où les motivations ne sont pas uniformes. Dans la première partie, nous approfondirons les stratégies associées avec la politisation du genre. Pour l'instant, il suffit de clarifier l'existence de deux écoles sur le genre dans le développement : l'efficacité et l'égalité. La notion d'efficacité fait référence à la nécessité de tenir compte du genre dans l'unique objectif des résultats économiques. Les projets ignorant le genre ont un taux important d'échec pour diverses raisons. L'usage de données qui ne sont pas désagrégées par sexe est révélateur d'un manque de compréhension des systèmes sociaux, ce qui peut avoir de mauvaises conséquences. Nous analyserons donc les politiques publiques de la Banque tout d'abord en fonction de l'école de l'efficacité, c'est-à-dire la capacité des politiques à reconnaître les réalités du genre et à en tenir compte.

La notion d'égalité du genre fait référence à l'objectif de réduire les inégalités d'accès et d'opportunités entre les hommes et les femmes. L'égalité entre les sexes est un objectif du développement selon la grande majorité de la communauté du développement et elle est souvent citée comme un des ODM (même si l'indicateur final ne relève que l'éducation universelle). En même temps, le manque de référence à la réduction des inégalités dans les projets du développement est révélateur d'un non consensus sur cet aspect du genre. Un débat sur le féminisme occidental imposé au Sud rend encore plus difficile la politisation de l'égalité du genre. De plus, l'objectif de l'égalité est très difficile, voire impossible à atteindre dans le court terme. Il est donc plus difficile à vendre dans un projet. En ce qui concerne les politiques 'genre et transport', les mesures de réduction des inégalités ne reçoivent qu'une attention superficielle.

En même temps, le rôle de l'égalité dans le discours de la Banque sur le genre reste important.

Nous évaluerons donc l'intégration du genre selon plusieurs critères méthodologiques issus des deux écoles, à savoir les incitations politiques des acteurs :

- de reconnaître les besoins de chaque sexe,
- de mettre en place des éléments qui amélioreraient l'accès des femmes en tant que bénéficiaires
- d'évaluer l'impact de leurs projets sur chaque sexe,
- de mettre en place des éléments qui faciliteraient la participation des femmes à tous les niveaux du développement d'un projet
- de promouvoir l'influence des femmes dans la prise de décisions
- de promouvoir l'égalité entre les sexes

E. La problématique

Les grands bailleurs reconnaissent officiellement que l'intégration du genre dans tous les domaines est essentielle pour atteindre leurs objectifs du développement. Cette approche n'est pas encore réalisée sur le terrain dans la grande majorité des pays, surtout dans le secteur des transports. Une explication souvent évoquée est le manque de réceptivité locale, en termes de biais contre les femmes ou de manque de ressources humaines.³⁰ Bien évidemment, les normes sociales qui contraignent l'accès et la mobilité des femmes ne changeront pas à court terme. Une politique efficace vise à établir des réformes dans le cadre des contraintes institutionnelles existantes.

Nous posons comme hypothèse que l'intégration du genre est possible dans le secteur des transports au Sénégal, même dans le cadre de normes sociales contraignantes. Cependant, nous posons une deuxième hypothèse que des contraintes institutionnelles au sein de la Banque mondiale et des organisations sénégalaises entravent une intégration transversale de cette approche. Ce travail

³⁰ Entretien avec Jeff Turner (consultant chef pour l'étude « intégration du genre »), le 20 décembre, 2004 et entretien avec Nite Tanzarn le 19 mai 2004.

cherche donc à déterminer à quel point l'intégration du genre est une réalité dans les projets de transports financés par la Banque. Pour évaluer cette approche, nous allons analyser le rôle du problème 'genre et transport' dans le discours sur le développement, sur l'agenda politique de la Banque mondiale et dans la mise en œuvre des projets au Sénégal.

Afin de comprendre la notion de 'genre et transport' comme problème politique dans un premier temps, nous allons voir le contexte général des transports en Afrique et l'importance d'une intégration transversale du genre dans les projets. Ensuite, une deuxième partie portera sur la structure institutionnelle de la Banque mondiale et les ressources et les contraintes qui rendront possible une politique 'genre et transport'. Afin de tester nos hypothèses en évaluant l'intégration du genre dans la mise en œuvre d'une telle politique, une troisième partie portera sur l'environnement sénégalais et l'intégration du genre dans les trois études de cas énoncées précédemment.

I. Première partie : l'origine du problème et son entrée dans la sphère politique

Les besoins en matière de transport diffèrent selon le sexe à tous les âges et dans tous les pays. Pourtant, cette question était traditionnellement ignorée à tous les niveaux des politiques de transport, comme nous l'avons vu dans l'introduction. Suite à l'influence d'une communauté épistémique insistante, la définition même du secteur des transports est en train d'évoluer. Une littérature s'est développée, maintenant encouragée et souvent financée par la Banque et d'autres bailleurs, pour montrer le lien fondamental entre les transports et le développement. En Afrique, les rôles sociaux sont très marqués par le sexe, ce qui rend nécessaire une approche transversale du genre.

Les politiques publiques ne peuvent être comprises en dehors de leur référentiel. Une analyse des politiques 'genre et transport' à la Banque mondiale nécessite une discussion de ce problème. Malgré une littérature de plus en plus vaste, l'importance du genre dans les questions de mobilité et d'accès reste un élément apprécié essentiellement par les spécialistes, même parmi les professionnels dans le développement et les africanistes. Cette première partie est donc consacrée aux problèmes de transports en Afrique et aux ressources et contraintes énoncées dans la littérature.

Nous devons souligner l'inégalité d'accès et de mobilité vécu par les femmes par rapport aux hommes. Les femmes en Afrique ont des tâches plus lourdes et demandant plus de temps, alors qu'elles ont moins d'accès aux moyens les plus commodes pour se déplacer. Les africaines jouent simultanément des rôles multiples, notamment en tant qu'actrices dans la production économique, dans les activités reproductives et dans leur contribution à la communauté (activités bénévoles, politiques, et sociales). Toutes ces activités nécessitent des déplacements. En même temps, certaines, notamment les responsabilités reproductives, peuvent rendre les femmes entièrement immobiles du fait qu'elles soient obligées de rester à la maison. En particulier, du fait de leur immobilité, elles ne peuvent pas bénéficier des opportunités qui leur seraient a priori ouvertes.

Bien évidemment, les problèmes de développement diffèrent selon le contexte quotidien. Les infrastructures, les services, et les ressources disponibles sont profondément différentes dans les environnements ruraux et urbains. Nous allons donc consacrer une sous partie aux contextes ruraux et une deuxième aux contextes urbains. En même temps, l'entrée de ce problème dans la sphère politique s'est fait généralement par la même communauté épistémique et les cadre théoriques pour le résoudre viennent des mêmes approches du développement. Nous devons donc incorporer une troisième sous partie qui traitera la notion de 'genre et transport' dans le discours sur le développement.

A. Genre et transport en milieu rural

Le manque d'accès aux infrastructures joue un rôle crucial pour les indicateurs de développement en milieu rural. Les routes, les puits, les écoles et les services de santé sont tous vitaux mais la distance s'avère souvent trop longue pour beaucoup de personnes rurales. Les résultats sont familiers mais la cause en termes de transport n'est pas toujours mise en avant : l'absentéisme à l'école (surtout des filles)³¹, la mortalité maternelle, les faibles revenus pour les produits agricoles et les maladies causées par l'eau non potable ne sont que certaines des mauvaises conséquences. Ces problèmes sont aggravés par le biais urbain ; la majorité des populations africaines vivent en milieu rural, alors que la majorité des fonds déboursés sont destinés aux villes. La structure sociale en milieu rural fait que les femmes en souffrent disproportionnellement, alors qu'elles sont systématiquement exclues de la plupart des interventions. Il faut souligner que les décideurs ne se focalisent pas *nécessairement* uniquement sur les hommes, mais que souvent la non prise en compte du genre a l'effet inattendu d'exclure les femmes.

31 Grieco, M (2002) « F comme Femme ou Genre et transport » in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, pp 103-112, p 104.

1. La majorité oubliée : les transports ruraux

Presque tous les indicateurs de développement (niveaux d’alphabétisation, mortalité, revenu, etc.) montrent un décalage entre les milieux ruraux et urbains. La situation géographique des personnes rurales les marginalise dans la mesure où elles souffrent d’une pauvreté d’accès, mais aussi parce qu’ils ont moins d’influence politique pour attirer des ressources financières. Même les projets destinés aux milieux ruraux montrent un biais en faveur des villages proches des routes, ce qu’on appelle le « biais macadam³². »

a) L’accès aux infrastructures

La vie quotidienne en milieu rural est en grande partie une expérience qui se déroule à pied. Souvent, par manque de moyens ou d’infrastructures, la seule façon de se déplacer est de marcher. Les populations rurales définissent leur pauvreté non en termes de revenus, mais en termes d’accès aux infrastructures physiques, notamment les routes et les services de santé³³. Les infrastructures non routières tendent à être situées près des routes dans des centres de services ruraux. Les personnes vivant loin des routes sont donc encore plus isolées que les autres populations rurales. Ces groupes sont clairement plus pauvres que ceux qui vivent près d’une route et « almost inevitably disadvantaged in the allocation of public services³⁴. » Par exemple, villages au Maroc, les villages qui sont proches des routes ont deux fois plus accès aux services de santé que les villages plus isolés³⁵.

En Afrique rurale, les biens sont le plus souvent transportés en marchant³⁶, souvent sur de longues distances (plus de 40 km)³⁷. Même ce moyen est largement facilité par la présence d’une bonne piste, surtout pendant les

32 Traduit de l’anglais, “tarmac bias”; Porter, G (2002) « Living in a Walking World: Rural Mobility and Social Equity Issues in Sub-Saharan Africa » *World Development*, vol. 30, no 2, pp 285-300, p 285.

33 Porter (2002) op. cit. p 288.

34 Ibid. p 285.

35 Ibid. p 288.

36 Cité in ibid. p 286.

37 Starkey, Paul et al. (2003) “Améliorer la mobilité rurale”, Banque Mondiale, document de travail SSATP No. 72F, février, p 25.

périodes de pluie. Des dangers se présentent, surtout pendant la nuit, car une petite piste est souvent couverte de branches et de trous sur lesquels on peut tomber, sans oublier les éventuelles attaques par des bêtes/animaux³⁸. Naturellement, les zones où il est difficile de se déplacer sont aussi celles que les responsables politiques (y compris les acteurs locaux) visitent le moins.

La qualité des routes s'est beaucoup détériorée pendant les années 1980, notamment avec la réduction des dépenses dans le cadre de l'ajustement structurel. Au Ghana, Clark remarque que pendant cette période « many villages fell off the map entirely³⁹. » Plus récemment, les bailleurs se sont focalisés sur l'entretien des routes, et plus particulièrement sur les projets à haute intensité en main d'œuvre (HIMO), où les villageois participent à l'entretien sans utiliser les équipements les plus chers. Même sans rapport avec les bailleurs, dans les villages où les routes deviennent inutilisables pendant certaines périodes de l'année, ce sont les villageois qui les entretiennent. Au Ghana, les femmes emmènent le sable et les pierres aux nids de poules pour que les hommes les remplissent. Les villageois qui refusent d'y participer doivent souvent payer une amende⁴⁰. En Gambie, les personnes rurales qui vivent près de la route font le même travail, mais ils demandent une contribution financière aux voitures qui passent⁴¹. Les contributions des Etats aux milieux ruraux en Afrique subsaharienne se révèlent presque toujours insuffisantes pour entretenir les infrastructures routières de base. Une exception remarquable est le Botswana, où les dépenses publiques sont beaucoup plus proches des besoins de la population.

Le manque d'accès est souvent aggravé par un manque d'intérêt chez les responsables politiques. Même dans les pays où il existe une administration décentralisée en milieu rural, les personnes les plus isolées sont souvent ignorées⁴². Plus on est isolé, moins on est remarqué par les responsables politiques de l'Etat central, les responsables locaux, et même les bailleurs internationaux. Non seulement la difficulté de se rendre au bureau d'un responsable, mais aussi un préjugé marquant contre les populations isolées

³⁸ Entretien avec Codou Bop, le 2 juillet 2005.

³⁹ Cité in Porter (2002) op. cit. p 288.

⁴⁰ Ibid. p 287.

⁴¹ Travail personnel en milieu rural en Gambie entre 2002 et 2003.

⁴² Leinbach, « Mobility in Development... » op. cit. p 3.

contribuent à leur marginalisation. « Off-road residents are sometimes viewed condescendingly as 'bush people' by local professionals⁴³. » Dans une étude comparative au Ghana, Kyei a montré que les responsables locaux vivent souvent en dehors de leurs districts et même lorsqu'ils sont obligés de se réunir avec leurs électeurs, ils ne peuvent pas se payer les frais de transport pour s'y rendre.

Les difficultés de transport rural affectent aussi les économies nationales des pays africains. La production agricole est restreinte par le gâchis de temps consacré à de longs déplacements, ainsi que par la réorganisation des marchés. Porter montre que la construction de nouvelles routes est souvent suivie par une réorganisation des marchés ruraux, au détriment des villages isolés. Ces villages perdent leurs petits marchés lorsqu'une plus grande proportion de la population peut atteindre un plus grand marché⁴⁴.

Les infrastructures ne constituent que la moitié des problèmes de transport pour les populations rurales. Les villages où les infrastructures manquent sont aussi contraints par leur manque de mobilité, faute de services fiables.

b) La mobilité et les services

La notion de mobilité renvoie à la capacité des personnes à se déplacer. Les ressources de mobilité sont donc tous les moyens de transports tels que les véhicules motorisés, les chariots, les animaux, les vélos et même les corps humains plus ou moins capables. La mobilité est contrainte par l'insuffisance financière, le manque d'équipement, la déficience de l'offre des transports publics et les normes sociales contraignantes. Le déplacement, dont 75% est consacré aux tâches domestiques essentielles, est une des obligations les plus longues dans la journée de travail en milieu rural. Au Zimbabwe, par exemple, un ménage de cinq personnes passe 60 à 70 heures en moyenne par semaine dans les transports sans compter le déplacement lié à la ferme. En outre, 17 heures

⁴³ Porter, op. cit. p 292

⁴⁴ Porter, Gina (1995) « The Impact of road construction on women's trade in rural Nigeria » *Journal of Transport Geography* vol 3, no 1, pp 3-14, p 12.

supplémentaires par semaine sont consacrées à l'attente des services de transports.⁴⁵

Le simple fait d'alléger le travail des personnes rurales au sein du ménage peut avoir des conséquences importantes pour le développement puisqu'une augmentation de temps disponible libérerait la possibilité pour d'autres activités plus productives. Les moyens intermédiaires de transports (MIT : voiture à bras, bicyclette, traction animale) « permettent d'accroître la capacité de charge au niveau local et d'alléger les corvées à un coût relativement faible⁴⁶. » En même temps, beaucoup de personnes rurales n'ont pas accès à des MIT, faute de moyen de paiement, et ils sont parfois difficiles à entretenir car les pièces détachées ne sont pas toujours disponibles. En outre, certains MIT sont évités à cause des inhibitions socioculturelles par le simple fait qu'ils soient hors du commun, ou qu'ils manquent de prestige⁴⁷. Les mêmes préjugés existent au niveau politique. « Il arrive parfois que les autorités cherchent à décourager certains moyens de transport... sous prétexte qu'ils sont archaïques ou contribuent aux encombrements⁴⁸. » Ces réticences soulignent l'importance des approches participatives dans l'encouragement et le financement des MIT. Bien évidemment, la volonté des personnes est essentielle pour améliorer la mobilité.

Lorsqu'il faut se déplacer en dehors du village, au marché, par exemple, la plupart des voyages se font toujours à pied, parfois pour la simple raison qu'il n'existe pas de services de transports. Plus un village est isolé, moins la demande sera suffisante pour sa desserte. « Il est difficile de maintenir des services d'appui sans une masse critique d'utilisateurs mais l'inverse est aussi vrai⁴⁹. » Pour la plupart des villages, il n'y a ni la masse critique nécessaire de consommateurs, ni d'opérateurs. De plus, des moyens de réparation tels que des paliers de charrette et des chambres à air doivent être disponibles pour que les déplacements en milieu rural soient facilités. L'expérience frustrante de voir son temps de trajet doublé à cause d'une panne n'est pas du tout hors du commun. Puisque « la composition de l'offre et de la demande vis-à-vis des services de

⁴⁵ Banjo, George (2001) "Developing Rural Transport Policies and Projects: A Work in Progress", document de travail incomplet, mai, p 16.

⁴⁶ Starkey, Paul, op. cit. p 11.

⁴⁷ Ibid. p 24.

⁴⁸ Ibid. p 29.

⁴⁹ Ibid. p 23.

transport en milieu rural est souvent fonction de la densité démographique et du niveau des revenus⁵⁰... » le moindre problème avec le prestataire devient l'inexistence, au moins temporaire, de moyen de transport.

2. L'intégration du genre en milieu rural

« L'Afrique rural marche et porte sa charge. Et l'essentiel de cette charge incombe aux femmes⁵¹. » Si nous parlons du genre en termes d'inégalités, il est clair que le rôles des femmes en Afrique rural en matière de corvées de transport est oppressive. Leur manque de temps et d'équipement engendre des effets négatifs sur leur production économique. De plus, il y a des conséquences physiques non négligeables de leurs efforts en termes de santé. Il existe aussi un coût moins évident lié au manque d'autonomie pour les femmes qui sont obligées d'investir un temps immense, sans avoir accès aux MIT du ménage. Une intégration du genre dans le transport rural est donc importante au niveau social dans la mesure où il serait souhaitable que les femmes bénéficient des programmes de développement.

Nous pouvons aussi parler du genre en termes de différences neutres selon les rôles masculins ou féminins. Certes, les hommes et les femmes ruraux ont des responsabilités différentes au sein du ménage et de la communauté. Ainsi, leurs demandes en tant que consommateurs sont basées sur des ressources et des contraintes différentes. L'intégration du genre dans le transport rural africain est donc une nécessité économique et politique, globalement ignorée jusqu'à récemment.

a) Structures sociales du genre et inégalités en milieu rural

Le travail en Afrique rurale est divisé selon le genre. Les femmes sont responsables du port sur la tête d'eau, de bois, de récoltes souvent avec un enfant sur le dos. Les déplacements des femmes représentent 65% des heures de déplacements en Afrique sub-saharienne, c'est-à-dire entre 15 et 30 heures

⁵⁰ Ibid. p 25.

⁵¹ Grieco, M « F comme Femme », op. cit. p 104.

par semaine⁵², et 66-84% de l'effort⁵³. » Les conséquences de ces corvées en termes de santé et de productivité économique sont considérables, surtout étant donné que les filles peuvent être retirées de l'école pour alléger ces charges.

Le système patriarcal est tel que les femmes n'ont pas d'accès à des MIT pour effectuer leurs tâches domestiques. « Ce sont les hommes qui généralement possèdent et exploitent les services de transport même dans les pays où les transporteurs sont principalement des femmes⁵⁴. » La faiblesse des revenus féminins empêche les femmes non seulement de s'acheter des MIT mais aussi d'utiliser des services publics lorsqu'ils sont disponibles. Des études au Ghana et en Ouganda montrent que même lorsque des ménages possèdent des MIT, les hommes s'avèrent très réticents lorsqu'il s'agit de les prêter à leurs femmes.⁵⁵

Des contraintes culturelles peuvent aussi empêcher les femmes d'utiliser les MIT, réduisant ainsi encore leur mobilité. Certains MIT sont considérés comme masculins soit par tradition, soit à cause de la méthode nécessaire pour les utiliser. Les MIT disponibles sont généralement conçus par les hommes et pour les hommes, et sont parfois ainsi inaccessibles pour les femmes. Une bicyclette peut être considérée comme inconvenante pour une femme en raison de la position naturelle lors de son utilisation ou du placement de la barre au milieu. Une intervention tenant compte du genre peut introduire des bicyclettes conçues autrement, en fonction des normes sociales et des habits féminins locaux. Un autre exemple de MIT devenu masculin est arrivé en Tanzanie. « En Tanzanie, les femmes n'étaient pas satisfaites du modèle des brouettes introduites [sic] et qu'elles devaient pousser avec deux mains, ce qui les empêchaient de porter un enfant⁵⁶. »

Les femmes doivent emmener les denrées pour les vendre au marché. Souvent, il n'y a pas de service qui vient ou elles n'ont pas les moyens pour se le payer. Une étude à Sampa, au Ghana, montre que même lorsqu'il est possible d'arriver au marché en moins d'une heure, « many women trek for three hours

⁵² Starkey, Paul et. al., op. cit. p 17.

⁵³ Elson, Diane, Evers, Barbara, Turner, Jeff (1999) « Transport Sector Programmes in Developing Countries: Integrating a Gender Analysis. » http://www.geocities.com/transport_research/genecon.htm

⁵⁴ Starkey, Paul et. al., op. cit. p 17.

⁵⁵ Porter (2002) op. cit. p 294.

⁵⁶ Starkey, et. al. op. cit. p 17.

with maize, cassava and tomatoes and then return home carrying fish and hand groceries to sell in the village. Men are supposed to give their wives transport money but do not necessarily do so⁵⁷. » Codou Bop souligne qu'au Sénégal, les femmes peuvent s'organiser pour louer un MIT, mais quand elles manquent de ressources, elles doivent sacrifier des produits. Lorsque le voyage est ralenti, les légumes pourrissent⁵⁸. Pour celles qui doivent aller au marché à pied, les poids qu'elles peuvent porter, et donc les revenus qu'elles peuvent en tirer, diminuent considérablement.

Les difficultés augmentent encore lorsque le village se trouve loin de la route. « Women in a village on a main road in Cameroon were found to be able to make an average income over double that earned by women in an isolated village 90 minutes from the road, because of the greater time they had available to produce food to sell. » L'étude au Cameroun montre aussi l'un des rares exemples d'évidence empirique sur l'effet économique d'une augmentation de temps disponible chez les femmes.

L'allocation des ressources familiale a un effet important sur la production agricole. Dans une étude comparative des parcelles masculines et féminines au Burkina Faso, Udry montre que l'allocation inégalitaire baisse la production du ménage. « Reallocating factors of production across the plots of men and women could increase the value of household output by 10-15 percent⁵⁹. »

La simple division du travail et des ressources selon le genre en milieu rural justifie une intégration du genre dans les projets ; l'inégalité inhérente dans cette division l'oblige. Pourtant, cet élément a été systématiquement ignoré dans les politiques de transport jusqu'à très récemment.

b) L'exclusion systématique des femmes dans les politiques

La conception traditionnelle des transports ruraux comme le développement du réseau routier engendre des conséquences particulièrement dures pour les

⁵⁷ Ibid, p 289.

⁵⁸ Entretien avec Codou Bop, le 2 juillet 2005.

⁵⁹ Cité in Kevane, M (2004) *Women and Development in Africa: How Gender Works*, Lynne Publishers, Boulder, p 121.

femmes qui en bénéficient moins. Selon Starkey, les pays et les bailleurs de fonds appliquent cette approche « sans réellement se préoccuper des questions de durabilité ou de mobilité, et sans apprécier les besoins et l'opinion des usagers, notamment des pauvres⁶⁰. » Il est particulièrement révélateur que ce rapport ait été écrit et financé par la Banque en 2003, après les nombreuses initiatives en matière de mobilité, de transport durable et de genre et transport. De plus, lorsque les usagers et les pauvres sont peu pris en compte, les femmes sont entièrement invisibles.

En 1998, la situation était bien pire : « There has been no systematic attempt by any development agency to incorporate women's experiences and knowledge of the transport system through the development of user groups with appropriate gender representation⁶¹. » Il convient de souligner qu'ici, il ne s'agit pas encore de tenir compte du genre et des rapports de pouvoir qui y sont associés, mais le simple fait de reconnaître l'existence des femmes en tant que consommateurs. Pour Fernando, en 1997, l'inégalité de genre se traduisait par un besoin particulièrement élevé chez les femmes, mais ce besoin était ignoré par les autorités. « Bien que les femmes aient besoin de services de transport et qu'elles soient manifestement sous représentées parmi les utilisateurs, elles sont en général ignorées des responsables de la planification⁶². »

Après toutes les projets et politiques de 'genre et transport', Starkey observe en 2003 que « peu de projets adoptent une perspective tournée vers les femmes ou tenant compte du fait qu'elles ont moins de possibilités d'accès à l'information, au capital, au crédit, aux revenus monétaires et à des activités de transport financièrement rentables⁶³. »

Les besoins des africaines et les inégalités de genre sont extrêmement nets et visibles en milieu rural. Pourtant, l'intégration du genre n'a pas été (et n'est peut être toujours pas) évidente. En milieu urbain, les rôles sont moins clairement définis, et les différences moins évidentes. Pourtant, le transport

⁶⁰ Starkey, op. cit. p 1.

⁶¹ Apt, Nan, Grieco, Margaret Turner, Jeff (1998) « Users Not Losers: Gender Representation in Transport Design and Operation », p 1. http://www.geocities.com/margaret_grieco/womenont/gen_tran.html

⁶² cité in Starkey, op. cit. pp 18-19.

⁶³ Starkey, op. cit. p 19.

urbain reste un secteur très 'genré' et sa subtilité rend encore plus difficile son intégration dans les politiques.

B. Genre et transport à l'échelle nationale et urbaine

La crise de mobilité en Afrique urbaine, liée entre autres à l'urbanisation, la mauvaise gestion et une déficience importante de services, représente une des grandes difficultés de la vie quotidienne urbaine. Des problèmes politiques, la mauvaise planification, et un manque de ressources causent des détours (un problème d'infrastructure), des interruptions de services, et des accidents qui rendent le déplacement dans une ville africaine non seulement difficile mais dangereux. Comme en milieu rural, la marche reste le moyen de transport dominant. C'est depuis la capitale que les dépenses en matière de transport sont décidées et les enjeux politiques sont divers. De plus, les investissements à l'échelle nationale sont en concurrence avec les grandes infrastructures recevant des ressources importantes. Le transport urbain relève des questions de ressources financières, de clientélisme, de l'image du pays dans le monde, et de la vie quotidienne d'une grande partie de la population.

1. Une crise de gestion politique : les transports interurbains et urbains

L'investissement dans le secteur des transports représente une partie majeure de la création du capital dans les pays en voie de développement. « In fact, up to 40% of public expenditure is devoted to transport infrastructure investment with still additional amounts coming from the World Bank and advanced nation technical assistance programs⁶⁴. » En même temps un système de régulation inefficace avec des infrastructures insuffisamment entretenues engendre des prix inabordables à l'échelle internationale avec les exportations, ainsi qu'au sein du ménage avec le manque de mobilité des pauvres. De plus, ces ressources, destinées aux infrastructures, ont toujours tendance à ne pas bénéficier aux usagers en ayant le plus grand besoin. Les groupes vulnérables,

⁶⁴ Leinbach, « Mobility in Development... » op. cit. p 1-2.

qui reçoivent le moins d'attention de la part des autorités, n'ont pas les moyens de se payer les meilleurs services de transports et se trouvent souvent dans des circonstances précaires.

a) Les transports à grande échelle

Les bailleurs de fonds ont consacré des fonds importants à l'investissement des infrastructures en Afrique. Le programme des deux décennies des Nations Unies pour le transport et la communication a été renforcé par le Programme de politique de transports en Afrique Subsaharienne (SSATP) financé par la Banque mondiale. « 7 290,59 millions \$, soit 51% des fonds du programme [de la décennie] lui ont été consacrés dont 3 765,2 millions US\$ aux transports routiers et 2 242,03 millions US\$ au chemin de fer⁶⁵. »

Malgré les efforts importants qui ont été consacrés au secteur des transports, l'insuffisance des infrastructures, leur mauvais entretien et des barrières non physiques continuent à renchérir et à entraver le mouvement des marchandises⁶⁶. En effet, l'Afrique est la région la plus chère au monde en ce qui concerne le transport des marchandises⁶⁷. Le coût est « substantially higher – by a factor of 2 or 3, or more, by comparison with Asian developing countries⁶⁸. » Ce n'est pas le résultat des aspects géographiques particuliers de l'Afrique, ni des impôts, mais des caractéristiques a priori plus modifiables tels que les mauvaises incitations et le manque de concurrence qui contribuent à rendre les prix des transports inabordables⁶⁹. « Les longs délais, les divers frais⁷⁰ déboursés le long des couloirs, contribuent à accroître les coûts des transports... ce qui constitue un sérieux handicap... sur le marché international⁷¹. »

⁶⁵ Commission Economique pour l'Afrique (2004) *Les transports et l'intégration régionale en Afrique*, Servedit, Paris, p 177.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Le coût « a représenté en 1998, 11,36% de la valeur des importations contre une moyenne mondiale de 5,06%. » Ibid, p 204.

⁶⁸ Union africaine (2005) "Transport and the Millennium Development Goals in Africa", février, p 2.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ « En Afrique de l'ouest, ... on peut citer : les ponts bascules, la lettre de voiture, les frais d'escorte, le convoyage, les frais de route, la police, la gendarmerie, la douane, le service vétérinaire, le stationnement, les droits de traversée, les syndicats. » Commission Economique pour l'Afrique, op. cit. p 205.

⁷¹ Ibid. p 204.

Les normes sociales dans les pays africains empêchent souvent les femmes de travailler dans le secteur des transports. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'on parle du transport de marchandises sur de longues distances. Le secteur fournit de nombreux emplois qui sont interdits aux femmes. En même temps, le transport des marchandises crée des emplois pour les femmes. La vente de nourriture à côté des autoroutes pour les chauffeurs de camions constitue une activité génératrice de revenu pour les femmes rurales (non isolées), et ce service est apprécié par les chauffeurs qui ont besoin de s'arrêter tout au long de leur chemin. Avec des vitesses très peu réglementées, et des routes sans barrières, ni trottoirs, ni voies marquées, cette activité est très dangereuse pour les vendeuses.

Les camions s'arrêtent aussi à des endroits communs tels que des « important transit and transfer points, main transport corridors, and major infrastructure construction sites⁷². » Ces endroits ont deux impacts importants dans les villages alentours. D'abord, ce sont des villages à haut risque pour la diffusion rapide du Sida du fait d'un marché concentré de chauffeurs cherchant des prostituées. Ensuite, lorsque les infrastructures de transports sont insuffisamment réglementées, cela étant aggravé par la faible priorité accordée à la sécurité des piétons, ces villages connaissent un grand nombre d'accidents de voitures. Les politiques de sensibilisation et de réglementation doivent intégrer la dimension du genre pour espérer avoir un impact sur ces problèmes. Il est essentiel, par exemple, de tenir compte des tabous de communication entre les hommes et les femmes, notamment sur les questions de sexualité, lorsqu'on veut mener une campagne d'éducation contre le Sida. De même, les stratégies de prévention des accidents et d'aide aux victimes doivent elles aussi tenir compte des responsabilités et des contraintes culturelles selon le genre. Par exemple, les tâches de déplacements qui obligent certaines personnes à traverser les routes et l'obligation d'aider les personnes blessées sont des responsabilités divisées selon le genre.

Actuellement, les experts de la communauté épistémique qui essayent de politiser la problématique 'genre et transport' cherchent à améliorer la recherche sur les aspects genrés du transport de marchandises à grande échelle. Les

⁷² Union africaine, op. cit. p 3.

programmes ne sont pas encore très répandus, mais l'un des Objectifs de développement du millénaire (ODM) est de ralentir la diffusion du Sida et le rôle des transports dans la transmission de cette maladie est de plus en plus reconnu.

Les transports à grande échelle ont un rapport important avec les villes qui représentent généralement les points de départ et les destinations. Le déplacement urbain en Afrique se trouve confronté aux mêmes défis que les villes des pays développés (la congestion, la pollution, les difficultés de planification pour les personnes non motorisés), mais aussi à de nombreuses difficultés supplémentaires liées au manque de ressources, aux grandes populations de groupes vulnérables, et aux problèmes institutionnels et organisationnels. La difficulté d'accès à son lieu de travail reste un problème prégnant de la vie quotidienne urbaine et le rapport entre la mobilité urbaine et l'accès à l'emploi est clair⁷³.

b) Une crise de mobilité : les déplacements urbaines

Le secteur des transports en milieu urbain est confronté à la crise de mobilité, l'insuffisance des infrastructures et leur mauvaise qualité, et les populations croissantes que les planificateurs n'arrivent pas à suivre. Pour la ville de Dakar, la croissance des quartiers dits 'irréguliers', pose un problème pour la ville qui n'a pas les ressources pour accueillir ces personnes 'illégales', ainsi que pour les populations qui n'ont que très rarement accès à des services de bases tels que l'eau potable, l'électricité, l'assainissement, et la voirie⁷⁴.

« L'accroissement démographique rapide au Sénégal a rendu inopérante la plupart des politiques et plans conçus préalablement... Cet accroissement des besoins de toutes natures, sans commune mesure avec les moyens disponibles, crée une rupture dans la capacité

⁷³ Leinbach, « Mobility in Development... » op. cit. p 3 ; Diaz-Olvera, Lourdes et Godard, Xavier (2002) « P comme Pauvreté ou le rôle du transport pour la combattre » in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, pp 249-262, p 252.

⁷⁴ République du Sénégal (1999) « Etudes des impacts du PST II sur l'environnement » Banque mondiale, p 77.

d'accueil des infrastructures existantes, notamment en matière de transport, de et réseaux divers [sic]⁷⁵. »

Près de 80% des populations urbaines en Afrique vivent dans des taudis. L'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles représente l'un des ODM et le rôle du transport demeure important dans la réalisation de cet objectif. « Community efforts to upgrade local roads and paths, and to secure more adequate transport services from the slum area to places of employment and social services, need active support⁷⁶. » On peut penser qu'une forte densité de population va faciliter le déplacement parce que les distances sont réduites, ce qui est vrai en milieu rural. Par contre, la surpopulation, surtout quand la planification spatiale n'a pas été faite pour accueillir ces personnes, engendre la congestion (même lorsqu'il ne s'agit que des piétons et des MIT). De plus les services et les lieux de travail ne se trouvent pas toujours à coté des ménages.

La plupart des déplacements sont réalisés à pied : 57% à Bamako, 69% à Niamey et 73% à Dakar⁷⁷. De plus, le milieu urbain comprend les quartiers périphériques, où certains sont obligés de marcher de longues distances (plus de 20 km) pour arriver à leur lieu de travail au centre ville. La marche peut avoir des connotations romantiques dans les pays occidentaux, comme une façon de faire du sport et de prendre de l'air frais. Ce n'est pas du tout le cas pour les pays en voie de développement. Une étude qualitative sur la ville de Dakar évoque de nombreux inconvénients auxquels sont confrontées les villes africaines : « déversement des eaux usées, saleté, agressions, mauvaises odeurs, ensablement, manque d'éclairage, chaleur, risque d'accident, bruit, encombrement des trottoirs, pollution⁷⁸... »

Les politiques d'infrastructures urbaines continuent à être focalisées sur les routes et leur impact sur les voitures. Pourtant, le déplacement pour la plupart des habitants urbains serait considérablement facilité par des projets visant à améliorer les inconvénients énoncés ci-dessus. Même si la chaleur et les agressions ne peuvent être facilement réduites, l'installation de lumières et le dessablage de certaines voies constitueraient un projet efficace et relativement

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Union africaine, op. cit. p 3.

⁷⁷ Diaz-Olvera, Lourdes et Kane, Cissé (2002) « M comme Marche ou ... crève » in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, pp 191-202, p 191.

⁷⁸ Ibid.

peu coûteux. Les groupes vulnérables se déplacent plus difficilement que les riches. Les infrastructures dans leur quartier sont de mauvaise qualité et ils sont victimes de l'exclusion sociale.

La notion de mobilité révèle un changement de paradigme des experts sur les transports. Elle souligne le rôle de l'exclusion sociale en intégrant dans la notion de transport n'importe quel moyen de se déplacer. Rappelons que jusqu'à très récemment, la définition des transports était traditionnellement restreinte aux déplacements en voiture des personnes se rendant à leur travail. Il n'est donc pas surprenant que les politiques de transport urbain ne prenaient pas en compte les besoins d'infrastructures (trottoirs, voies protégées, lumières, feux pour piétons, etc.) pour protéger et faciliter le déplacement des piétons et des personnes utilisant les MIT.

Les services de transports publics sont essentiels pour de nombreuses personnes. Par exemple, « on a pu observer à Dakar que la réduction de l'offre d'autobus augmentait l'absentéisme et les retards à l'école (élèves et parfois professeurs) et pouvait entraîner un renoncement à l'école ou à l'Université⁷⁹. » Le manque de réglementation et l'inexistence d'arrêts réguliers rendent les systèmes de transports publics souvent chers, peu fiables, et même dangereux. Nous approfondirons l'analyse de l'offre insuffisante des services de transports urbains au Sénégal dans la troisième partie. Pour l'instant, il suffit de reconnaître que l'usage des transports publics est nécessaire pour une grande partie des populations urbaines (même ceux qui marchent de longues distances avant de prendre les transports en commun) mais que cela demeure parfois difficile ou impossible.

La capacité des populations urbaines à se déplacer, à accéder aux services et aux lieux de travail sans être freinées par des inconvénients et des dangers évitables, est un élément incontournable du développement économique et social. Comme en milieu rural, les besoins et les ressources diffèrent selon le genre.

⁷⁹ cité in Diaz-Olvera, Lourdes et Godard, Xavier « P comme Pauvreté » op. cit. p 252.

2. L'intégration difficile du genre en milieu urbain

Dans le secteur des transports urbains, la tendance des autorités à se focaliser sur les besoins des voitures s'avère particulièrement néfaste pour les femmes urbaines. Une réelle intégration du genre dans les transports urbains permettrait une compréhension approfondie des besoins de mobilité de toute la population ciblée non seulement parce que les femmes représentent plus de 50% de la population, mais aussi parce qu'une meilleure connaissance des besoins des femmes illuminerait la gravité de l'immobilité pour toutes les personnes vulnérables. Nous sommes face à des réticences importantes quant à l'intégration du genre dans les transports urbains. Pourtant, le début d'une politique 'genre et transport urbain' est possible avec un effort relativement faible.

a) Pourquoi intégrer le genre en milieu urbain ?

La majorité de l'Afrique urbaine vit une crise d'accès et de mobilité. Celle-ci touche tout particulièrement les femmes qui ont un accès plus difficile aux moyens de transport les plus efficaces quelle que soit leur classe économique et sociale. Les femmes urbaines les plus riches se déplacent d'une façon qui se rapproche des transports dans les pays occidentaux. C'est-à-dire qu'elles ont moins d'accès aux meilleurs moyens de transport que leur mari (la voiture s'il y en a qu'une, la meilleure voiture s'il y en a plusieurs, etc.), mais leurs responsabilités dans la sphère privée (soin des enfants et des personnes âgés, achat des courses, etc.) leur donnent plus de motifs de déplacement qu'aux hommes, à des heures moins régulières, et avec une contrainte de temps plus serrée.

Les femmes les plus pauvres ont deux tendances : soit ce sont d'autres femmes du ménage s'occupent de l'eau et le bois et par conséquent, les premières ne se déplacent pas du tout, ce qui implique une immobilité extrêmement restrictive empêchant presque toute activité commerciale et sociale ; soit elles ne se déplacent qu'à pied avec des charges lourdes. C'est ainsi que nous constatons une mobilité plus difficile pour les femmes même comparées aux hommes piétons. Les hommes les plus pauvres se déplacent souvent sans

charge, alors que les femmes ne sont que très rarement sans enfant ni produit sur la tête et en général, elles portent les deux.

Les femmes qui ont des activités génératrices de revenus sans être issues des élites sont les nombreuses marchandes et commerçantes dans les villes africaines. Une recherche sur les commerçantes à Accra a révélé que même les petites filles étaient obligées d'utiliser leur corps comme moyen de transport avec des charges très lourdes dans leurs travaux comme commerçantes.

« Nous avons trouvé que des filles dès l'âge de huit ans étaient engagées dans cette activité de commerce et que l'automédication pour lutter contre la douleur qui en résultait était pratique courante. Les filles porteuses étaient originaires du nord du Ghana, vivaient dans la rue ou en tout cas séparées de leurs parents, bien qu'une part substantielle de leur revenu était envoyée au village d'origine⁸⁰. »

Pour les commerçantes de tous âges, les déplacements se font avec tous les produits à vendre, ce qui engendre des effets négatifs sur leur santé, notamment de graves conséquences sur la colonne vertébrale. A Dakar, 60% des marchands sont des femmes et ce sont elles qui arrivent au marché souvent sans moyen intermédiaire de transport alors que les marchands masculins peuvent généralement se débrouiller pour avoir un MIT. L'étude à Ghana porte aussi sur les âgées et

« révèle bien que les coûts de transaction liés au transport se traduisent par un transfert de l'activité des plus âgées sur les marchés d'Accra au profit de membres les plus jeunes de leurs famille, avec un repli sur le commerce de pas de porte... en raison des effets dégradants sur leur santé. Cette réduction de l'activité commerciale de la part de femmes encore jeunes donne une idée de ce qu'une évaluation systématique pourrait produire sur le coût de cette charge de transport pour les femmes⁸¹. »

L'immobilité des femmes urbaines les prive souvent d'un accès à des services bancaires et de santé, et même aux informations qui pourraient les aider à améliorer leur vie. Les femmes urbaines, comme leur sœurs rurales, sont

⁸⁰ Grieco, M « F comme Femme... » op cit. p 105.

⁸¹ Ibid.

responsables de la collecte d'eau et de bois de feu et de l'achat de la nourriture. Pourtant, ces obligations ne sont pas prises en compte dans les projets de transports en milieu urbain. .

« La situation ouagalaise est révélatrice de ces arbitrages internes au ménage : la moitié des femmes ne dispose d'aucun mode de transport individuel, alors que ce n'est le cas que pour un quart des hommes, qui réalisent près de deux tiers de leurs déplacements à l'aide des modes mécanisés, contre deux déplacements sur cinq seulement pour les femmes⁸². »

Quelle que soit la ville, les déplacements sont plus difficiles pour les femmes que pour les hommes et la différence entre ces deux groupes démographiques est universellement reconnue. Pourtant, les données désagrégées par sexe sont toujours très rares en Afrique urbaine. L'étude de 1995 sur les commerçantes à Accra reste la seule recherche approfondie sur l'effet genre dans les transports d'une ville africaine. Certaines études comme celle de Ouagadougou sont désagrégées par sexe, mais ce sont des études académiques qui ne sont que rarement utilisées par les planificateurs. S'il est clair que les déplacements en milieu urbain en Afrique diffèrent selon le genre, on peut se demander comment une politique 'genre et transport' peut-être établie, étant donné les réticences politiques.

b) Comment intégrer le genre en milieu urbain

Si les recherches sur les politiques 'genre et transport' sont limitées en Afrique, elles sont mieux établies en Amérique Latine et en Asie. Pour une idée d'interventions possibles, nous pouvons, par exemple, nous appuyer sur les projets de la Banque à Lima, Pérou et à Dhaka, Bangladesh. A Lima, où les règles de comportements sont moins strictes pour les femmes, une étude participative incluant les femmes dans la planification a montré que le transport public ne servait pas les horaires et les lieux dont les femmes avaient besoin. De plus, elles désiraient plus d'accès à des MIT tels que le vélo, et elles avaient

⁸²Diaz-Olvera, Lourdes et Plat, Didier (2002) « M comme Mobilité ou les déplacements urbains au quotidien » in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, pp 203-218, p 211.

beaucoup de problèmes de harcèlement sexuel dans les bus trop bondés. Les interventions ont donc tenté d'adapter la desserte des bus, y compris la possibilité d'introduire des bus réservés aux femmes et de fournir des MIT. Une intervention plus révolutionnaire à Lima fut la féminisation de la police. En 2000, le nombre de policiers féminins a augmenté de 300 à 1,500 sur un groupe de 3000 policiers. L'objectif du programme était de réduire la corruption afin d'inciter les camionneurs à suivre les règles de la route.

« The declared objective was to change the image of the police of traffic and to recover credibility and confidence in the police. Settlers changed their opinion of the police and public opinion gave 70% acceptance. Women were fundamental for this change, users feeling more secure and the truckers beginning to respect the traffic regulations⁸³. »

Certes, la féminisation de la police n'est ni faisable ni utile à l'amélioration de la mobilité dans tous les pays, mais le cas de Lima montre que des interventions qui pourraient sembler impossibles dans un système patriarcal peuvent être efficaces quand elles sont appropriées par les autorités locales et par les usagers.

Au Bangladesh, les comportements et la mobilité des femmes sont beaucoup plus limités qu'à Lima et que dans la plupart des villes africaines. Dans la ville de Dhaka, l'usage par les femmes d'une bicyclette est très rare et les habits des femmes ne conviennent pas à cette forme de transport. L'intervention à Dhaka incluait notamment l'introduction de bus express où les passagers sont obligés de s'asseoir. Auparavant, les bus étaient inaccessibles aux femmes parce qu'elles ne pouvaient pas y entrer sans être touchées par les autres passagers. Les nouveaux bus ont donc augmenté le niveau de mobilité de beaucoup de femmes de classes moyennes qui ont pu ainsi plus facilement accéder à des emplois⁸⁴.

Dans ces deux villes, avec différences culturelles, économiques, et sociales importantes, le simple fait de demander aux groupes d'usagers féminins ce dont elles avaient besoin a permis aux planificateurs de créer une intervention

⁸³ Gutierrez, Maria (2003) "Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs – Case Study, Peru – Transport Rehabilitation Project" World Bank, p 17.

⁸⁴ Chaudhuri Zohir, Salma (2003) "Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs – Case Study, Bangladesh – Dhaka Urban Transport Project" World Bank, p 17.

faisable. Les personnes qui ont évalué ces politiques 'genre et transport' ont trouvé de nombreuses limites à l'intégration du genre dans ces programmes, mais l'approche participative a tout de même permis une amélioration de la prise en compte du genre dans ces villes.

En Afrique du Sud, un groupe de femmes cherchant à alléger les charges sur leur tête, ont discuté des possibilités avec des experts et ont inventé le concept du '*hippo*'. « La solution était une sorte de baril en plastique qui a un couvercle vissé sur lequel était adaptée une poignée fixée à chaque extrémité : les femmes pouvaient alors pousser les barils comme des chariots⁸⁵. »

Les interventions peuvent inclure de nouvelles technologies, ou la simple adaptation de services, d'infrastructures ou d'équipements existants. L'accès limité à des services bancaires et aux prestataires de santé, par exemple, a précipité des services mobiles et décentralisés. Le microcredit a aidé de nombreuses femmes à accéder aux MIT, mais certaines ne peuvent pas accéder à la banque. Les filles commerçantes à Accra travaillent dans un contexte dangereux parce qu'elles n'ont pas de compte bancaire pour protéger leurs revenus. En ciblant les femmes et les filles qui n'ont pas d'accès aux banques, la microfinance peut donc être une intervention de transport avec la potentielle d'améliorer les revenus des clientes cibles ainsi que les profits des banques.

Bien évidemment, les possibilités et les besoins de chaque ville sont particuliers. « Les aménagements genre et transport varient d'un lieu à l'autre, même au sein d'un seul pays, si bien qu'il convient de considérer des solutions locales autant que des solutions nationales ou régionales⁸⁶. » Intégrer le genre dans les politiques de transports urbains exige donc une approche participative tenant compte des rôles particuliers des hommes et des femmes dans une ville donnée. Au départ, il s'agit d'améliorer la recherche pour déterminer les interventions possibles. Dans les villes où ce serait faisable, une politique genre et transport peut aller plus loin, jusqu'à un programme qui vise à réduire les inégalités de genre et à ouvrir les opportunités pour les femmes de travailler dans le secteur des transports, d'influencer des changements dans le secteur et

⁸⁵ Grieco, M « F comme Femme... » op. cit. p 110.

⁸⁶ Ibid.

même de modifier les rapports de genre vers une division plus équitable des responsabilités.

Le rôle de l'intégration du genre dans le développement est un concept qui a évolué dans le cadre de plusieurs approches du développement. L'approche s'inscrit donc dans un débat plus large sur le rôle des acteurs dans le développement et la nécessité de tenir compte des groupes vulnérables malgré les réticences culturelles possibles du fait des normes sociales locales.

C. Genre et transport dans le discours sur le développement

Afin de pouvoir étudier la politisation du genre dans le secteur des transports, il convient d'examiner le rôle du genre dans les approches du développement. Les ressources financières accordées au développement sont relativement faibles et les réticences lorsqu'il s'agit de les attribuer aux femmes ont souvent été fortes. Si les secteurs dits féminins tels que la santé et l'éducation ont plus facilement reçu des fonds ciblant les femmes, ces dernières ont été systématiquement exclues du secteur des transports. Ce n'est donc qu'avec un changement de paradigme dans les approches du développement que la notion de 'genre et transport' a pu apparaître sur l'agenda politique des bailleurs de fonds. Les conséquences négatives inattendues de nombreux projets de développement ont été disproportionnellement supportées par les femmes. De plus, l'exclusion des femmes a souvent contrarié des projets même pour des bénéficiaires masculins. Le désir de surmonter ces échecs, ainsi que le rôle croissant de la participation, de l'appropriation et de la décentralisation ont créé un environnement international favorable à une politique 'genre et transport'.

1. Pourquoi intégrer le genre ?

Un projet qui ne tient pas compte des spécificités locales risque d'échouer à cause des facteurs inconnus. Quelle que soit la culture, le ménage est un lieu de coopération et de concurrence pour les ressources. Les rapports de pouvoir au sein de la famille sont donc des déterminants fondamentaux de la division des

biens et des responsabilités. Les bailleurs qui veulent améliorer les conditions de vie doivent nécessairement influencer les ressources de certaines personnes et ne peuvent pas avoir le même impact sur tous les bénéficiaires simultanément. Les rapports de pouvoir et la division du travail sont donc au cœur des spécificités locales dont tout projet dépend pour réussir. Dans toutes les sociétés, le genre représente une structure sociale essentielle pour déterminer les rapports et les responsabilités de ses membres. En effet, cette structure est d'une telle importance dans chaque localité que l'histoire du développement est marquée par des projets qui ont échoué pour ne pas avoir su intégrer le genre. Pourtant, la méconnaissance historique du rôle des femmes dans les sociétés africaines est liée à une réticence à les considérer, ce qui rend impossible toute intégration du genre. La visibilité croissante des femmes dans le développement sera la condition préalable pour une intégration des femmes dans les projets, ce qui rendra possible un débat sur le genre. Ensuite, seulement, nous pourrions parler du genre dans le secteur traditionnellement masculin qui est celui des transports.

a) « L'intégration de la femme dans le développement » (IFD)⁸⁷

La politisation du genre dans le développement suit la trajectoire du féminisme dans les pays occidentaux. Pourtant, les arguments pour tenir compte du genre dans les projets de développement ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux pour l'égalité entre les sexes dans les pays développés. Le discours féministe fournit donc à la fois des ressources et des contraintes pour l'intégration d'abord des femmes, et ensuite du genre, dans le développement. Pendant la période coloniale et la décolonisation, les autorités et les acteurs dans le développement conçoivent les femmes uniquement en termes de leurs rôles en tant qu'épouses et mères. La *'welfare approach'* ou l'approche du bien-être fait référence à des politiques pour les femmes qui étaient très limitées,

⁸⁷ Souvent appelée "WID" de l'anglais "Women in Development"

largement « restricted to social welfare concerns such as nutritional education and home economics⁸⁸. »

En 1970, Boserup a montré que les stéréotypes occidentaux qui associaient les hommes avec la modernisation et la technologie agricole, tout en reléguant les femmes au système traditionnel avait créé un nouveau fossé d'inégalité entre hommes et femmes africains. « Relegated to the subsistence sector, women lost income, status and power relative to men. More importantly, their essential contribution to agricultural production became invisible⁸⁹. » Les critiques de la '*welfare approach*', ainsi que les conclusions de Boserup ont influencé les arguments en faveur de l'intégration de la femme dans le développement (IFD) vers un axe sur la contribution économique des femmes. En même temps, le discours féministe occidental se focalise particulièrement sur la production économique des femmes et leur exclusion du marché du travail. Les prôneurs de l'IFD vont donc mettre en avant le rôle productif des femmes dans le développement à travers des arguments économiques.

La principale critique de l'IFD est que l'approche ignore l'élément fondamentalement relationnel de la subordination des femmes. Même si certaines ressources sont accordées aux femmes, les projets ciblant les hommes continuent à les ignorer, ce qui peut causer des problèmes. Un projet d'irrigation du riz en Gambie, par exemple, a échoué parce que les ressources (terre, technologies, etc.) ont été fournies aux hommes sous la supposition que les hommes cultivaient tout le riz. Pourtant, les femmes devaient cultiver le riz pour le ménage et hésitaient à travailler sur la terre de leur mari alors qu'elles n'en bénéficiaient pas⁹⁰. De pareils échecs ont montré que le rapport entre hommes et femmes affecte les résultats des projets de façon non négligeable. De plus, l'approche IFD avait tendance à isoler les femmes comme une communauté homogène. Sans la considération du rôle des rapports entre hommes et femmes, le ménage était toujours conceptualisé comme une unité indifférenciée de consommation et de production. Les projets suivaient donc soit l'image des

⁸⁸ Razavi, Shahrashoub et Miller, Carol (1995) "From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse", PNUD Occasional Paper 1, février, p 3.

⁸⁹ Cité in Ibid. p 4.

⁹⁰ Ibid. p 10.

femmes comme groupe d'intérêt qu'il fallait aider, soit celle des ménages comme unités inséparables.

Finalement, l'IFD n'a pas suffi pour tenir compte des complexités du genre et donc des spécificités locales desquelles dépendent les projets. Pour cela, il fallait intégrer le genre dans tous les secteurs de façon transversale.

b) L'intégration transversale du genre dans le développement

L'évolution d'une intégration des femmes vers une intégration du genre fut un changement de paradigme lié aux critiques énoncées ci-dessus. Pourtant, l'analyse du genre ne se fait pas toujours de la même façon et selon le même discours. Razavi et Miller soulignent la distinction entre deux approches, celle de l'efficacité⁹¹, qui se focalise sur les résultats des projets dans un cadre économique, et celle des 'relations sociales' qui met en avant l'équité sociale⁹². L'approche de l'efficacité conçoit le ménage comme système d'allocation de ressources. Comme l'IFD, les arguments continuent sur la voie de l'efficacité des méthodes dans le développement. L'approche de l'efficacité fournit un outil d'analyse pour les acteurs dans le développement, permettant de mieux considérer les incitations locales afin d'améliorer la productivité générale. Ce n'est donc pas une approche destinée aux femmes, même si le fait de tenir compte des réalités du genre bénéficie implicitement aux femmes. La méthode est d'abord d'identifier les divisions de travail et les différences genrées d'accès et de contrôle sur les ressources. L'objectif est de mettre en avant « the incentives and constraints under which men and women work; the insights gained from this analysis are then used for tailoring planned interventions (credit, education, training, etc.) in such a way as to improve overall productivity⁹³. » Dans les politiques 'genre et transport', c'est surtout cette approche qui domine. L'efficacité est un objectif principal de toute intervention dans le secteur des

⁹¹ Les auteurs appellent cette approche le « gender roles framework », mais les résument en disant que l'une se focalise sur l'efficacité et l'autre sur l'équité. Comme les deux approches sont basées sur les rôles selon le genre, nous ferons référence à l'approche de l'efficacité dans l'objectif de mieux distinguer les deux en français.

⁹² Ibid. pp 13-14.

⁹³ Ibid. p 14.

transports. De plus, ce type d'argumentation est plus facilement soutenu dans un secteur qui excluait les femmes presque entièrement auparavant.

En suggérant que l'intégration du genre ne bénéficie pas uniquement aux femmes, cette approche peut être politisée selon des arguments auxquels les acteurs sont moins réticents.

« Viewed from this perspective, the shift from WID to GAD⁹⁴ can be interpreted as a way of disposing of both 'women' and 'equity', two issues presumably most likely to meet a wall of resistance from policy makers primarily interested in 'talking economics'. The framework thereby translates some important components of the gender division of labour into a language that is unthreatening and accessible⁹⁵. »

L'argument selon lequel l'intégration transversale du genre est nécessaire à l'efficacité économique des projets pour tous les bénéficiaires offre un outil puissant pour son intégration dans l'agenda politique. En même temps, l'objectif implicite est d'accentuer l'importance de la contribution des femmes au développement, ce qui risque de laisser de côté le potentiel du développement d'améliorer les conditions des femmes. L'approche des 'relations sociales' permet de tenir compte du genre dans ses complexités. Le ménage n'est ni un lieu d'acteurs séparés en conflit, ni uniquement un système de coopération. Les femmes ne sont pas un groupe homogène et leurs intérêts ne sont pas toujours égoïstes. L'altruisme maternel, ou le désir de se sacrifier pour sa famille, est un élément qu'il est parfois difficile à prendre en compte pour les économistes et les spécialistes. Il est possible, par exemple, qu'une femme qui reçoit un MIT pour alléger ses tâches de transport le donne à son mari qui le désire. La domination masculine n'est pas nécessairement le seul facteur qui joue dans l'allocation des ressources, ce qui peut influencer les stratégies des acteurs du développement qui visent à aider les femmes.

L'approche des relations sociales vise à tenir compte de tous les aspects des rapports du genre afin de trouver des possibilités plus équitables. Elle met en avant la notion d'« empowerment », qui se réfère à la vocation des acteurs du

⁹⁴ 'women and development' to 'gender and development'

⁹⁵ Ibid. p 15.

développement de renforcer les capacités des femmes à revendiquer elles-mêmes une autonomie et des rôles plus équitables. Selon cette approche, la redistribution du pouvoir est nécessaire pour que les femmes jouissent des droits égaux à ceux des hommes. De plus, en tenant compte des complexités des rapports de genre, sa méthode permet de prévoir des mauvaises conséquences qui peuvent passer inaperçues autrement. Par exemple, un transfert de ressources aux femmes peut enchaîner une réponse négative des hommes et causer l'échec du projet. « An effort must be made to consider whether, in subverting existing gender relations, targeted interventions will ultimately enhance women's status or, by undermining certain familial or community rights to which they were traditionally entitled, place them in a more vulnerable position⁹⁶. »

En théorie, l'intégration transversale du genre permet de tenir compte des relations sociales qui peuvent faire échouer des projets. Du plus, elle oblige l'inclusion des femmes dans tous les secteurs, permettant une approche plus holistique et plus égalitaire du développement. Pourtant, en partant d'une approche où certains départements et programmes doivent cibler les femmes pour défendre l'idée que le genre est un élément dans tous les secteurs, nous risquons de diluer l'implication du genre partout.

c) L'Intégration transversale ou l'évaporation ?

L'intégration transversale, ou le « mainstreaming », comme nous l'avons vu, est l'application d'une perspective genrée dans tous les domaines politiques. L'approche IFD n'a pas pris en compte les relations sociales qui font que les problèmes de genre affectent tous les domaines. L'intégration transversale reconnaît que le genre n'est pas un secteur en lui-même, mais un facteur à considérer dans tous les secteurs. A la Banque mondiale, la dissolution du Groupe thématique pour genre et transport (GTTG) était sensée être un pas vers cette intégration. Pourtant, sans experts sur le genre dans plusieurs domaines, la question se pose de savoir si les tentatives d'intégration seront vraiment

⁹⁶ Ibid. p 31.

réalisables. La politisation du genre parmi certains acteurs dans le développement a rendu possible l'approche de l'intégration transversale. Pourtant, en pratique, cette approche a souvent entraîné la dilution du genre dans divers secteurs et sa finale dépolitisation sur l'agenda.⁹⁷ Selon Parsons, le vrai pouvoir politique est d'empêcher la politisation de certaines priorités : « the real power in the policy process is the power to make non-decisions ; that is, the capacity of one group to prevent the ideas, concerns, interests and problems or another group getting 'on' the agenda in the first place. »⁹⁸

Comme nous l'avons vu, Zuckerman montre que le manque d'experts en genre dans plusieurs domaines s'est traduit par un manque de connaissance sur le genre en général. Nite Tanzarn, une consultante ougandaise pour la Banque, observe que le genre est un facteur dans toutes les priorités du développement, y compris les services publics et même jusqu'à la croissance économique. Pourtant cet élément n'apparaît pas en tant qu'entité explicite. Il y a donc un danger d'« évaporation » alors que les secteurs économisent de l'argent pour les priorités obligatoires, ce qui ne laisse que peu pour les stratégies facultatives. C'est pour cette raison qu'un environnement national favorable est essentiel pour la sensibilisation sur le genre⁹⁹.

Dans la définition d'un problème politique, les sujets du débat risquent de changer, parfois à cause de l'amélioration de l'information, mais aussi à cause de l'introduction de nouveaux acteurs. L'histoire du genre dans les pays industriels peut éclaircir les défis actuels dans la politisation du genre dans les pays du Sud. Outshoorn montre que, pour le cas de l'action affirmative au Nord, les revendications de départ étaient presque perdues dans les politiques finales. "In this longer term view, issue modification occurs by way of reduction. If this tendency persists one can justifiably speak of issue perversion."

Dans l'analyse des priorités politiques de la Banque et au sein du gouvernement sénégalais, nous devons tenir compte du risque d'une modification de l'intégration transversale au genre. Afin de comprendre le rôle du genre selon les bailleurs de fonds, il convient d'établir le lien entre l'intégration

⁹⁷ Goetz cité par Cornwall, A. op. cit. p 1327.

⁹⁸ Parsons, W. op. cit. p 86.

⁹⁹ Entretien avec Nite Tanzarn, le 19 mai 2005.

transversale et les autres approches du développement qui influencent les politiques de transport.

2. Genre et transport : l'application politique des approches prioritaires

La politisation du problème 'genre et transport' dépend d'une évolution plus large des approches du développement. L'importance accordée à la participation et l'appropriation offre un cadre normatif pour les prôneurs de l'intégration transversale qui a permis son application dans le secteur des transports. Les spécialistes de transport, quant à eux, se sont focalisés sur une intégration des groupes vulnérables et un débat sur l'exclusion sociale et le problème plus large de la mobilité. Ces nouvelles priorités ont solidifié le cadre théorique sur lequel la communauté épistémique qui s'intéresse au 'genre et transport' peut se baser pour renforcer la place de ce problème sur l'agenda politique.

a) Un lien nécessaire entre l'intégration du genre et la participation

La participation et l'intégration du genre reposent sur beaucoup de principes communs. En effet, la participation exige l'inclusion de tous les membres d'une communauté à tous les niveaux d'un projet de développement, y compris la conception et la mise en œuvre. En théorie, si les ressources du développement et le contrôle du processus sont réappropriées par les élites, on ne peut pas réellement parler de participation puisqu'une grande partie de la communauté aurait été exclue de la prise de décision. L'intégration du genre permet de créer un environnement dans lequel les femmes peuvent s'exprimer sans créer une rupture dans l'organisation sociale existante à cause des conflits de genre. Par définition, si les femmes ne peuvent pas défendre leurs intérêts, il n'y a guère de participation. L'inverse est aussi vrai : l'intégration transversale ne saura pas réussir sans la participation. Si une tentative d'intégration du genre est imposée de façon '*top down*', sans approche participative, sans tenir compte des rapports de pouvoir autre que le genre, la prise en compte des complexités des rapports de pouvoir, inhérente dans l'intégration transversale, est perdue.

Le discours sur la participation s'est élargi depuis son origine, augmentant l'importance de l'égalité des droits dans la population. Ce n'est plus simplement une question de créer des groupes d'utilisateurs et de prendre en compte ce qu'ils disent. « With the shift in the participation discourse beyond beneficiary participation to wider questions of citizenship, rights and governance, addressing challenges of equity and inclusion gain even greater importance¹⁰⁰. » Cette évolution rapproche encore plus les principes du genre et de la participation. Par contre, malgré les liens évidents entre les deux approches, elles se sont parfois trouvées en conflit.

Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, la nécessité du développement participatif d'accepter les normes sociales et les spécificités locales peut se faire au détriment du genre, et même au détriment de l'inclusion en général.

« With their emphasis on consensus, the institutions created as part of participatory development initiatives – whether committees, user groups, community action planning groups and so on – can exacerbate existing forms of exclusion, silencing dissidence and masking dissent. The voices of the more marginal may barely be raised, let alone heard in these spaces¹⁰¹. »

Le risque de perpétuer l'exclusion dans une approche dite participative n'est pas uniquement un conflit entre le respect des spécificités locales et le désir d'inclure les personnes marginalisées. Cornwall montre que la dilution des principes égalitaires est aussi fonction des préjugés inhérents aux systèmes d'organisation au sein des bailleurs. Dans un projet où l'équipe est majoritairement masculine et dominée par des techniciens, le biais est en faveur des diagrammes formels et naturellement contre le type de conversation non structurée qui serait plus accessible pour les femmes. La culture du travail et les biais des disciplines des spécialistes influencent nécessairement la mise en application des projets. Ainsi, les objectifs en termes de genre et de participation peuvent être dilués en faveur d'autres éléments d'un programme. Souvent, nous voyons que la mise en application d'un projet ne comprend que le minimum

¹⁰⁰ Cornwall, « Whose Voices? » op. cit. p 1325.

¹⁰¹ Ibid. p 1328.

d'inclusion des femmes ou de prise en compte des aspects participatifs pour satisfaire aux exigences. « Just as the nominal inclusion of women appears to satisfy 'gender' goals, so too the use of participatory methods in planning processes may be tokenistic rather than transformative¹⁰². »

L'intégration du genre risque de se faire au détriment d'une réelle participation si elle est appliquée selon une perspective trop étroite. Lorsqu'un projet vise l'« empowerment » des femmes, la question peut se poser de qui détermine leurs intérêts. Les femmes qui souhaitent, par exemple, une formation dans les métiers traditionnellement féminins peuvent frustrer les spécialistes de genre. Ce type d'intervention peut être interprété comme une façon de perpétuer la marginalisation des femmes. Pourtant, les intérêts exprimés par les femmes elles-mêmes ne peuvent pas être ignorés dans la perspective qu'elles souffrent d'une 'fausse conscience' où elles auraient intériorisé les stéréotypes du système patriarcal. Kandiyoti montre que les femmes peuvent être amenées à soutenir un système patriarcal selon une réelle stratégie des ressources qui leur sont disponibles. « ...women's attachment to and stake in certain forms of patriarchal arrangements may derive neither from false consciousness, nor from conscious collusion but from an actual stake in certain positions of power available to them¹⁰³. »

Les approches de la participation et de l'intégration transversale peuvent se faire au détriment l'une de l'autre. Pourtant, ce conflit doit être interprété comme un revers dans la mise en application de ces approches plutôt que comme un exemple d'éléments mutuellement exclusifs. L'intégration du genre est un élément inhérent dans la participation parce qu'elle est nécessaire pour l'inclusion. La participation, quant à elle, est essentielle à une intégration transversale des rapports de genre existants.

¹⁰² Ibid. p 1331.

¹⁰³ Kandiyoti, cité in Ibid. p 1331.

b) L'exclusion sociale

La notion d'exclusion sociale se réfère à l'accès inéquitable de certaines populations à des activités normales de la société, à des opportunités de vie, et à un exercice complet de la citoyenneté. Elle est récemment devenue un mot clé dans les études sur les transports parce qu'elle permet de tenir compte des difficultés d'accès qui sont plus complexes que la pauvreté. Un groupe peut être exclu par des facteurs tels que le genre, l'ethnicité, la religion, l'infirmité ou la situation géographique (par exemple un taudis urbain négligé ou un village rural isolé). Certes, la pauvreté est un facteur majeur, mais lorsqu'on analyse les politiques de transport en termes de pauvreté, les conclusions se résument par une discussion des prix des transports publics et des subventions. L'exclusion sociale, par contre, est un concept multidimensionnel qui permet une discussion des besoins des populations exclues et une approche valorisant leur participation dans les projets et les décisions. Elle est

« a multi-dimensional process, in which various forms of exclusion are combined: participation in decision-making and political processes, access to employment and material resources, and integration into common cultural processes. When combined, they create acute forms of exclusion that find a spatial manifestation in particular neighborhoods¹⁰⁴. »

Nous avons évoqué l'importance de la situation géographique d'un ménage pour la mobilité de ses habitants pour les populations rurales et urbaines. Le fait que cette exclusion soit aggravée par le genre est évident. L'utilité du concept d'exclusion sociale est qu'en plus de tenir compte de la participation et de la pauvreté, il engage le chercheur à poser des questions encore plus larges, notamment pour se demander quelles populations sont exclues et pourquoi. Ainsi, nous voyons que l'exclusion, surtout lorsqu'elle est basée sur la peur, apparaît souvent volontaire. Par exemple, lorsqu'une femme évite de sortir seule la nuit ou un membre d'une minorité ethnique évite un quartier où il se sent angoissé, l'individu a fait un choix personnel selon son exclusion implicite. Pour

¹⁰⁴ Madanipour cité in Hodgson, F.C. et Turner, J. (2003) « Participation not consumption: the need for new participatory practices to address transport and social exclusion » *Transport Policy*, vol 10, pp 265-272, p 267.

les planificateurs des transports, ce type d'analyse permet de reconnaître les demandes non exprimées, c'est-à-dire les besoins en matière de transport que les usagers ne reconnaissent pas faute d'information suffisante sur leurs opportunités.

Un nouveau domaine de recherche facilité par la notion d'exclusion sociale est le rôle potentiel des nouvelles technologies. Les TIC ont été utilisées dans des pays occidentaux ainsi que dans des pays en voie de développement pour standardiser et professionnaliser le réseau des services, pour obtenir de meilleures informations sur la demande de transports, et même pour remplacer certains déplacements. Les personnes rurales peuvent vendre leurs produits en prenant des commandes par téléphone ou confirmer les prix dans les marchés centraux avant de négocier avec les intermédiaires¹⁰⁵. Avec le Campus Numérique Francophone de Dakar, l'Agence Universitaire de la Francophonie développe des opportunités d'enseignement supérieur à distance¹⁰⁶, une idée qui permettrait de former une plus grande population en éludant certains problèmes d'accès.

La notion d'exclusion sociale permet aux chercheurs et aux professionnels dans le secteur des transports de considérer les problèmes de mobilité en dehors des définitions classiques de routes, voitures et des ressources financières qui y sont associées. Les stéréotypes traditionnels qui conçoivent l'auto-exclusion comme un choix volontaire et qui réservent les TIC aux classes aisés sont remis en cause par une vision politique des transports où les usagers marginalisés sont prioritaires.

Dans un réseau de communautés épistémiques, d'autorités politiques et de professionnels dans le développement, la Banque mondiale joue un rôle crucial dans l'évolution des approches du développement vers des politiques de plus en plus sociales et inclusives. Sa structure institutionnelle et son rôle dans le monde lui fournissent des ressources et des contraintes dans l'établissement des

¹⁰⁵ LaFraniere, S (2005) « Cellphones Catapult Rural Africa to 21st Century » *New York Times*, le 25 août.

¹⁰⁶ Mbengue, A (non daté) (Présentation d'un campus numérique de l'AUF : Cas du campus numérique de Dakar), <http://www.edusud.org/contributions/contribution%20mbengue.pdf>

politiques publiques. Cet environnement va déterminer l'évolution des politiques 'genre et transport'.

II. Deuxième Partie : La structure institutionnelle de la Banque mondiale comme environnement pour les politiques 'genre et transport'

La politique publique de la Banque mondiale évolue d'une manière différente de celle d'un Etat. Elle est obligée de jouer plusieurs rôles à la fois pour assurer sa légitimité dans un contexte de changement de l'ordre mondial. D'un côté, elle est un instrument des souhaits de ses membres; elle doit plaire au Conseil Exécutif, et tout particulièrement au membre le plus puissant, les Etats-Unis. En même temps, c'est une institution productrice d'expertise technique et de recherche sur le développement. Elle dépend donc beaucoup plus des communautés épistémiques qu'un Etat. En effet, chaque projet de recherche est soumis à une évaluation en dehors de la Banque et les documents de travail circulent avant leur publication pour inviter les critiques extérieures.¹⁰⁷ Finalement, un effet de ces critiques est que la Banque sera obligée de prouver son expertise dans un nombre croissant de domaines. « In the 1990s, the Bank was called upon to become more accountable, more transparent, more democratic and to prove its competence across a wide range of issues including population, gender, environment, governance corruption and education. »¹⁰⁸

Les priorités de la Banque sont souvent compliquées par ses différents rôles. Nous allons donc examiner l'évolution de ces priorités dans le contexte des contraintes et des ressources qui permettront une politique de plus en plus sociale, favorisant la recherche en termes d'égalité et de participation. Il convient tout d'abord d'élaborer le contexte historique structurel de la Banque afin de mieux comprendre son rôle mondial dynamique. Ses ressources considérables font face à ses contraintes politiques finalement assez nombreuses. En deuxième lieu, une discussion de la mise en oeuvre des politiques au Sénégal éclaircira l'environnement plus ou moins favorable à une politique 'genre et transport'.

¹⁰⁷ Gilbert, C et Vines, C. (2000) *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, p 123.

¹⁰⁸ Ibid, p 132.

A. Les nouvelles priorités

La prise en compte des complexités du transport nécessite une vue très large des relations sociales. Comme nous l'avons vu dans la première partie, il a fallu un changement de regard non seulement sur le rôle du transport dans le développement, mais aussi sur le rôle des rapports entre hommes et femmes pour pouvoir considérer une problématique 'genre et transport'. Une banque de reconstruction deviendra une institution de développement. Les économistes feront finalement appel aux experts dans les sciences sociales. Ces changements en termes d'objectifs se traduiront dans des nouvelles stratégies d'opération. Différents experts et départements établiront une stratégie pour intégrer le genre, une autre pour la mobilité urbaine, et encore une pour le transport rural. Ils mettront tous l'accent sur l'importance de la participation particulière des groupes défavorisés et l'impact négatif de l'inégalité sur le développement. Leur capacité en termes d'action dépendra tout d'abord des contraintes budgétaires au sein de la Banque. Ensuite, ils seront limités dans la mesure où l'autonomie de la Banque sera confrontée aux contraintes politiques des membres du Nord, ainsi qu'à celles des partenaires au Sud.

1. Le rôle dynamique de la Banque mondiale dans le monde

L'évolution historique du rôle de la Banque Mondiale dans les relations internationales déterminera les limites de son autonomie. Ses échecs passés et les changements de ses paradigmes contribueront à ses ressources ainsi qu'à ses contraintes dans le développement d'une politique 'genre et transport'. Une analyse des rôles multiples et polémiques sera essentielle à une compréhension de l'impact réel de ses stratégies opérationnelles dans les pays du Sud.

a) Une période de « développementalisme »

Gautier de Villers décrit la première génération de la Banque mondiale comme une phase de 'développementalisme'. En dépit des nombreux changements entre sa création en 1944 et la fin des années 1970, la période est marquée par un regard en fonction du modèle du Nord et un triple consensus :

« consensus sur le constat qu'il existe une situation objective de 'sous-développement' caractérisant les pays du 'tiers-monde'... ; consensus sur la nécessité des politiques volontaristes de 'développement' reposant sur des normes de validité universelle plus que sur des spécificités culturelles ; consensus sur le rôle important que les pouvoirs publics et leurs administrations sont appelés à jouer dans la mise en œuvre de ces politiques¹⁰⁹. »

A son origine, la 'Banque internationale pour la reconstruction et le développement', ou Banque mondiale, est créée juste avant la fin de la deuxième guerre mondiale pour assurer l'Europe contre la ruine financière. C'est donc l'hégémonie économique des Etats-Unis (seul pays, avec le Canada, à avoir profité de la guerre sur le plan économique) qui déterminera l'agenda du développement. Pour Pade Badru, l'hégémonie américaine est, dès son origine et encore aujourd'hui, le déterminant majeur de la stratégie politique à la Banque.¹¹⁰ La croissance du pouvoir soviétique et la reconstruction rapide de l'Europe tourne l'attention de la Banque vers le Sud où le communisme risque d'augmenter son influence dans des pays faibles. Les pays membres de la Banque croient que le développement économique capitaliste, particulièrement dans le domaine agricole, pourra empêcher l'effet domino.

Kanbur et Vines mettent moins l'accent sur les motivations hégémoniques, mais voient la période 1945-1955 comme une phase de 'croissance toute

¹⁰⁹ De Villers, G. (2003) « L'Etat en Afrique et les lignes de force de l'évolution des politiques de coopération internationale » in Totté, M., Dahou, T. et Billaz, R., eds. *La Décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, p. 38.

¹¹⁰ Badru, P (1998) *International Banking and Rural Development: The World Bank in Sub-Saharan Africa*, Brookfield, Ashgate, 160 p.

puissante'.¹¹¹ Pour eux, le développement du Sud est abordé comme un problème d'investissement macro-économique où la croissance générale est supposée avoir l'effet automatique d'une réduction de la pauvreté. Entre 1955 et la fin des années 1970, cet effet '*trickle down*' sera remis en question. Les inégalités et la pauvreté empiriques montrent que les investissements antérieurs n'ont pas eu l'effet souhaité. En même temps, la stratégie de la Banque continue à favoriser l'investissement dans les grandes infrastructures telles que les télécommunications, les grandes autoroutes, les chemins de fer, et l'expansion des ports et des aéroports avec la supposition qu'une augmentation du volume de commerce fournira les conditions pour le développement capitaliste. Souvent, les contrats pour ces projets étaient offerts à des étrangers qui demandaient des prix supérieurs aux prix locaux.

« The majority of these projects were often contracted to the bank's approved foreign developers who were well known for charging exorbitant fees. In most cases, foreign currency borrowed for these projects were often recycled back to the metropolitan economies in the form of experts' fees and debt repayments¹¹². »

Dans les années 1970, la Banque se rend compte que la pauvreté a augmenté et que le fossé urbain rural s'est accru. Sous la direction de son nouveau président, Robert McNamara, la Banque commence à parler d'une lutte directe contre la pauvreté. Le Programme de développement rural intégré est lancé dans le but d'améliorer les conditions rurales avec des investissements pour des micro-entreprises agricoles. L'idée était qu'un petit groupe de fermiers efficaces pourrait réduire la pauvreté rurale. Mais en pratique, les seuls bénéficiaires furent les élites paysannes et quelques propriétaires absents car vivant en ville. En effet, les pauvres n'étaient pas assez solvables pour recevoir les prêts.¹¹³

Les études qui remettent en cause le lien antérieurement supposé entre la croissance et la réduction de la pauvreté se développent dans les années 1970 et deviennent plus robustes. La Banque commence à accepter une nouvelle

¹¹¹ Kanbur, R et Vines, D (2000) « The World Bank and Poverty Reduction » in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, p 88.

¹¹² Badru, op. cit. p 3.

¹¹³ Ibid, p 4.

interprétation du développement (nouveau pour elle, mais pas nouveau pour le monde non-anglophone) où l'effet '*trickle down*' n'a guère d'impact sur les pauvres.

« The new paradigm was old wisdom for much of the world. Outside the small but powerful development establishment centered in Washington and in the prestigious Anglo Saxon Universities, intellectuals and officials were more inclined to skepticism than belief in the proposition that market-based economic growth would equally spread to the masses. »¹¹⁴

Mais l'idée selon laquelle les politiques devraient cibler les pauvres pour réduire la pauvreté va être mise provisoirement de côté. En effet, une série de crises internationales va focaliser toute l'attention, faisant même émerger un nouvel ordre dans les années 1980.

b) Une période d'ajustement structurel

Rappelons que la phase 'développementaliste' repose sur un consensus que le rôle de l'Etat est important et que le développement dépend de grands investissements publics (tels que les infrastructures non pas les secteurs sociaux). Dans les années 1980s, nous assistons donc avec l'ajustement structurel à un changement radical de paradigme marqué par la réduction du rôle de l'Etat et par la privatisation de nombreux secteurs.

L'incohérence des politiques macroéconomiques des années 1970 inclut des taux de changes artificiels et des cadres politiques rigides vus comme des distorsions qu'il faut ajuster. De plus, l'idée que le rôle survalorisé de l'Etat et les distorsions résultent de la recherche de rente par les élites aide à espérer que l'ajustement réduira les inégalités.¹¹⁵ La théorie selon laquelle la libéralisation mènera à la croissance et donc à la réduction de la pauvreté est la base du consensus de Washington, qui déterminera les politiques macroéconomiques pour le Sud pendant les années 1980.

Le consensus repose sur la supposition que le marché capitaliste est le meilleur moyen de développer le Sud. Cela soutient la thèse de Badru, pour qui

¹¹⁴ Cité par Kanbur et Vines, op. cit. p 90.

¹¹⁵ Ibid. p 91.

la stratégie de la Banque serait surtout une expression de l'hégémonie économique capitaliste des Etats-Unis. En tous les cas, le changement depuis les années 1970 est remarquable :

« A une approche volontariste du développement axée sur la création de ressources nouvelles par des investissements en grande partie publics et sur un interventionnisme étatique ... fait place une démarche visant à délester l'Etat d'une grande partie de ses moyens et à restaurer l'économie de marché¹¹⁶. »

La réaction contre les politiques qui s'intéresseraient directement aux pauvres arrive dans un environnement politique où les études sur la croissance sont encore remises en cause, mais surtout où des crises macroéconomiques nécessitent une nouvelle perspective. L'ère de Reagan, Thatcher et Kohl assurera une direction conservatrice. La crise idéologique est suscitée par de nombreux facteurs économiques, à savoir :

« The first energy crisis and subsequent global recession; the second rise in oil prices which flowed from the time of the Iranian revolution; the resulting global recession which spawned the Latin American debt crisis; and the period of very low commodity prices which subsequently resulted in the mid-1980s. »¹¹⁷

La réduction des dépenses de l'Etat (notamment dans les secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé), la privatisation, et la logique du marché ont nécessairement un effet affaiblissant dans le court terme. Le consensus de Washington suppose que le commerce et la croissance qui suivra dans le long terme réduiront finalement la pauvreté dans une nouvelle perspective sur l'effet '*trickle down*'. De plus, l'ajustement structurel créera le premier précédent clair pour l'intervention politique en dépit de l'interdiction de l'immixtion politique selon les statuts de la Banque. Selon Jean Coussy, « les programmes d'ajustement structurel visent à 'dépolitiser' les décisions de politique économique en les faisant relever de normes à la validité universelle et 'indiscutable' (vérité des prix,

¹¹⁶ De Villers, op. cit. p 41.

¹¹⁷ Kanbur et Vines, op. cit. p 91.

rentabilité...) »¹¹⁸ Finalement, les conditions économiques et décidément capitalistes ne peuvent pas rester en dehors du politique.

Dans des pays où la pauvreté est déjà très importante, les difficultés de l'ajustement du court terme se voient très vite. Sous les PAS, les femmes et les enfants furent les plus touchés par la réduction des investissements dans les services sociaux. De plus, les programmes ont aggravé les inégalités entre hommes et femmes dans leurs activités professionnelles, et ce à cause de trois facteurs : « the concentration of women in a few sectors of economic activity, their limited intersectoral and geographical mobility, and their position at the intersection of the household and market economies¹¹⁹. » L'ajustement structurel a non seulement aggravé la souffrance des pauvres, mais a en plus exacerbé les inégalités de genre. Ces effets négatifs ont donné un nombre croissant d'arguments aux critiques des PAS en général, ainsi qu'aux défenseurs de l'intégration du genre.

Dans une étude sur les manifestations démocratiques, Bratton et Van de Walle trouvent que seul l'accord sur un programme d'ajustement (en non sa mise en œuvre) eut une corrélation positive avec le nombre de manifestations politiques en Afrique.¹²⁰ Confrontée à des risques d'effets catastrophiques tels que famines et conflits, la Banque est obligée d'intervenir dans les pays qui n'ont pas respecté ses conditions. De Villers montre que l'incapacité des acteurs locaux à refuser ou à s'approprier les PAS, en plus de leur capacité à les manipuler, engendre un effet pervers sur les relations clientélistes :

« ils n'ont ni le pouvoir, ni les capacités, ni les motivations qui les conduiraient à tenter d'infléchir, en les adaptant aux réalités de leur pays, des politiques que la Banque mondiale et le FMI ont tendance à concevoir selon un moule universel et uniforme. Mais, étant chargés de l'exécution, ils ont les moyens de déformer la logique de l'ajustement en

¹¹⁸ Cité par de Villers, op. cit. p 43.

¹¹⁹ Assaad, R et Arntz, M (2005) « Con strained Geographical Mobility and Gendered Labor Market Outcomes Under Structural Adjustment: Evidence From Egypt», *World Development*, vol 33 no 3, pp 431-454, p 431.

¹²⁰ Bratton, M et van de Walle, N (1997) *Democratic experiments in Africa : regime transitions in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

faisant en sorte que les mesures d'assainissement préconisées n'épargnent personne sauf... eux-mêmes¹²¹. »

Nous voyons donc avec les PAS un effet de mauvaise gestion, de non appropriation par les pouvoirs locaux et de mécontentement public. « Plus on procède à des réformes institutionnelles qui visent à économiser les moyens et à rendre plus efficace leur utilisation, plus s'impose la nécessité d'une bonne gestion, donc la nécessité de dirigeants capables et ayant un certain souci de l'intérêt public¹²². » Si la Banque veut intervenir dans la gestion, elle va devoir aussi parler de la transparence, de la responsabilisation et de la lutte contre la corruption (éléments nécessaires à la bonne gestion). Nous verrons ainsi l'introduction de la bonne gouvernance et la fin de toute prétention (sauf officielle) que la Banque interdit l'immixtion politique.

c) Une expansion dans les sphères sociale et politique

Dans les années 1990, notamment sous la direction de James Wolfensohn, la lutte contre la pauvreté devient le principal objectif de la Banque mondiale. L'échec du consensus de Washington met fin à la foi aveugle que la croissance et les politiques macroéconomiques capitalistes peuvent réduire la pauvreté. Ceci d'autant plus que la croissance n'est jamais arrivée comme attendue. Entre 1965 et 1974, l'Afrique Sub-Saharienne eut la croissance la plus lente au monde à 2,5%. Ensuite, la croissance de cette région qui est la plus pauvre au monde est tombée à des taux négatifs, jusqu'à ce que le PNB en 1991 (480 USD) soit plus faible qu'en 1965 (500 USD). En 2000, le PNB était identique à celui de 1965 à 500 USD.¹²³

Les échecs de l'ajustement structurel engendrent une réaction passionnée contre l'idéologie néolibérale. L'argument économique de cette réaction est de mettre l'accent sur l'idée que la pauvreté et les inégalités empêchent la croissance. D'abord, en termes de services publics, la santé et l'éducation sont essentielles à la productivité économique, et donc à la croissance. La production économique des pauvres est généralement limitée à leur capacité en termes de

¹²¹ De Villers, op. cit. p 43.

¹²² Ibid.

¹²³ Banque mondiale (2000) World Development Indicators Database. Washington

travail physique. La mauvaise santé et la malnutrition ont des effets négatifs directs sur la capacité productive des pauvres. En outre, plus on est pauvre, plus on est en mauvaise santé, et plus on bénéficierait d'une amélioration de ce secteur. Kanbur et Vines témoignent d'un lien parallèle entre l'éducation et le capital humain.

« panel data for 2,678 Vietnamese households covering the period 1993-8 came to the same conclusion – while on average those households whose head had no education saw expenditure *per capita* decline, on average all households whose head had primary education or more saw *per capita* expenditure increase, with the increase for those with upper secondary education being three times that for those with primary education¹²⁴. »

Nous voyons donc une tendance non plus à mettre en cause l'objectif de la croissance, mais plutôt ce *seul* objectif et encore plus, la méthode pour y arriver. Avec l'échec de l'ajustement, la nécessité d'une bonne gestion administrative devient claire, mais la Banque se trouve aussi face à des revendications qu'elle se montre compétente à plusieurs niveaux, qu'elle conçoive le développement de manière plus holistique et qu'elle porte plus d'attention aux personnes les plus pauvres et les plus défavorisées. Si les années 1990 ont fait la décennie de la bonne gouvernance, la Banque a dû, elle aussi, répondre aux critères qui y sont associés, notamment ceux de la transparence, de la participation et de la responsabilisation.

La Banque considère aujourd'hui que la participation est nécessaire à la réussite d'un projet non seulement lors de sa mise en œuvre, mais aussi dès la phase de conception. « Without participation and the local sense of 'owning' policies which comes with it, Bank programmes have been found to be much less effective.¹²⁵ » Cependant, mettre en place les mesures de la participation n'est pas toujours évident :

« Participation has often been equated with explaining the project to key stakeholders... instead of involving them in decision-making. Borrowers are not committed to project goals. Their 'ownership' has been sought by

¹²⁴ Kanbur et Vines, op. cit. p 92.

¹²⁵ Woods, Ngaire (2000) Multilateralism and Governance in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 131-156, p 143.

making them responsible for preparation and implementation, instead of ensuring that the impetus for the project is local¹²⁶ ... »

Le modèle de la participation ne sera pas facilement atteint mais la Banque a mis en œuvre des mesures opérationnelles et décentralisées pour changer sa base de légitimité. Autrefois, son expérience lui accordait le droit d'imposer un modèle universel aux emprunteurs. Avec la participation « the Bank's legitimacy and status as an adviser would come from its ability to work constructively with each borrower¹²⁷. »

L'expansion dans les domaines sociaux et politiques avec un regard plus large sur le développement permet de tenir compte des complexités et des spécificités de chaque contexte de manière plus réaliste qu'autrefois. Néanmoins, ce changement de rôle n'est pas sans inconvénient. Dans leur étude sur l'aide internationale, Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen montrent que l'expansion de la Banque implique aussi une combinaison de décalages, de dilemmes, et de conflits, à savoir : un décalage entre les objectifs ambitieux et les ressources limitées ; un décalage entre les objectifs et les compétences ; une contradiction entre l'idéologie et les actions (les stratégies d'action ne se traduisent pas toujours dans l'action quand les acteurs sont nombreux et les fonctions diverses) ; et une marginalisation suite à l'échec de l'ajustement structurel face à un manque de paradigme alternatif.¹²⁸ La Banque est confrontée à la fois au besoin de tenir compte du rôle des problèmes sociaux et politiques et des spécificités culturelles pour espérer réussir un programme de développement et à la possibilité que cette expansion l'affaiblisse. Les pressions pour qu'elle étende son expertise viennent de plusieurs niveaux de ce qu'on peut appeler un '*advocacy coalition*.' Les Etats membres et les partenaires de la société civile sont des critiques puissants pour l'institution qui, par tradition, était sûre de sa puissance et de son irréprochabilité.

« The Brookings Institution concluded that the Bank's dilemma in the mid-1990s was that the scope of its substantive activities – its list of programme priorities – had been so extended as to be unrecognizable.

¹²⁶ Cité par *ibid*.

¹²⁷ Woods, *op. cit.* p 144.

¹²⁸ Degnbol-Martinussen, J et Engberg-Pedersen, P (1999) *Aid: Understanding International Development Cooperation*, New York, Zed Books, pp 121-122

There were all kinds of additions and expansions, such as population and gender questions, governance and public sector management, education, and trade with raw materials... New subjects gave prestige, and the dynamics of technological and social change continued to place them on the agenda. The Bank was put on the defensive in relation to both the public and the political leadership; it felt forced to take on new subjects, since important owners of the Bank and interest organizations in the form of NGOs demanded it. The Bank's involvement in these new areas was also spurred on by an attitude of superiority towards the poor quality of the UN system's broad functions¹²⁹. »

L'intégration du genre est un élément qui s'inscrit directement dans les nouvelles sphères de la Banque. Elle nécessite des mesures précises de la participation et une méthode qui est compliquée, comme nous l'avons vu dans la première partie, par les contraintes sociales des rapports de genre (par exemple, la difficulté de déterminer les besoins des femmes lorsque les hommes sont présents), par les contraintes de temps des femmes (la difficulté de les faire venir aux réunions), etc. D'un autre côté, l'expertise traditionnelle de la Banque réside au niveau institutionnel et étatique. Rappelons que ses projets traditionnels sont des grandes infrastructures. Les nouveaux objectifs se traduiront dans de nouvelles stratégies opérationnelles. Par contre, nous verrons que les stratégies politiques et les bonnes intentions ne se traduisent pas automatiquement dans les actions sur le terrain. Comme le montrent Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen, l'exécution des politiques sera contrainte par les limites institutionnelles et budgétaires ainsi que par les limites de compétence.

¹²⁹ *ibid.*

2. Des ressources et une autonomie précaires vis-à-vis les contraintes politiques et une forte influence américaine

La capacité de la Banque à établir une politique publique dépend de ses ressources politiques et plus particulièrement de son autonomie vis-à-vis des Etats membres. Nous avons vu comment les critiques des acteurs extérieurs ont pu influencer les priorités de la Banque. Mais pour une institution multilatérale qui n'existe qu'à travers la volonté de ses Etats membres, les forces politiques risquent de contraindre, voire de conduire les actions quotidiennes de la Banque. Cependant, la légitimité de la Banque, notamment en ce qui concerne ses conseils techniques et son expertise, dépend de la perception du multilatéralisme et d'une mesure d'autonomie. A quel point la politique de la Banque est-elle, comme dit Badru, uniquement l'expression de l'hégémonie américaine ? L'influence américaine, remet-elle en cause la légitimité du multilatéralisme ? Et finalement, les forces politiques internationales qui contraignent la Banque seraient-elles favorables ou défavorables à une politique 'genre et transport' ?

Nous suggérerons que la perspective de Badru peut être trompeuse. Même si les Etats-Unis jouissent d'une influence très importante, il faut souligner que cela ne se fait pas simplement à travers un acteur tel que le président, et ce n'est même pas uniquement l'influence du gouvernement. Pour répondre à nos questions, il faudra donc essayer de comprendre un système d'interactions plus complexe que la simple manipulation politique avec divers acteurs internationaux qui se comportent selon leurs propres stratégies de ressources.

a) L'autonomie relative au niveau financier

Les revenus du Groupe Banque mondiale viennent majoritairement du marché financier à travers sa plus grande organisation, la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD). Elle emprunte à des taux faibles avec un crédit garanti par les Etats membres pour prêter aux pays en besoin à un taux d'intérêt rentable. Elle a donc ses propres revenus, dont la contribution des gouvernements reste très faible. Les deux organisations les plus

petites¹³⁰, la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), s'autofinancent entièrement¹³¹. Les engagements financiers pour les trois institutions en 2004 étaient respectivement de 11 milliards, 4,8 milliards et 1,1 milliards de dollars¹³².

La structure institutionnelle d'autofinancement donne une autonomie potentielle considérable à la Banque puisqu'elle n'est pas dépendante des contributions financières de ses membres pour le fonctionnement de trois organisations. L'exception clef est l'Association internationale de développement (IDA), créé en 1960, qui fournit des prêts subventionnés et des dons. En 2004, elle a contribué 9 milliards de dollars, ce qui fait d'elle la deuxième institution du Groupe Banque mondiale. Son budget dépend directement des contributions des pays et plusieurs pays déterminent leur contribution en fonction de celle des Etats-Unis, magnifiant ainsi l'effet des conditions américaines. Dans les années 1970, l'une de ces conditions était de ne pas prêter au Vietnam. Plus récemment, en 1993, une condition exigeait la création d'un panel d'investigation indépendant pour évaluer l'adhérence de la Banque à ses propres politiques¹³³.

Même les profits auto générés de la BIRD ont été soumis aux pressions politiques des pays puissants alors que les paiements viennent des pays en voie de développement à travers les remboursements des prêts.

« Although the Bank's income is generated by payments from its borrowing members, the surpluses have been spent largely at the behest of its largest, and most powerful, non-borrowing members. Examples of this include assistance extended to the former Soviet Union, in Gaza and in Bosnia and Herzegovina. These are all undoubtedly worthy causes, but they also reflect strong foreign policy preferences of the United States and its major allies, leading to the suspicion that 'the institutions net

¹³⁰ Nous parlons ici des quatre organisations qui font la plupart du Groupe Banque mondiale. Il existe une cinquième, le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CERDI), dont l'importance politique et financière est tellement marginale (30 projets en 2004) qu'elle n'approfondirait pas notre analyse.

¹³¹ Gilbert, C et Vines, D. « The World Bank: an overview of some major issues » in Gilbert, Christopher et Vines, David. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 10-35, p 12.

¹³² <http://www.worldbank.org>

¹³³ Woods, op. cit. p 138.

income looks like a convenient source for funding foreign policy objectives¹³⁴... »

Les influences politiques internationales de la Banque ne se réduisent pas à celle des Etats-Unis. Les autres pays puissants ont, eux aussi, des agendas politiques qu'ils prônent dans les actions à la Banque. En effet, les exemples cités ci-dessus ont été soutenus par plusieurs pays. Néanmoins, nous voyons le thème récurrent des préférences historiques des Etats-Unis exprimées dans les priorités financières de la Banque. La structure du vote dans le Conseil des Gouverneurs contribue à expliquer cette réalité. Les Etats-Unis jouissent de la plus grande représentation dans le vote avec 16,41%, suivi par le Japon (7,87%), l'Allemagne (4,31%), la Grande Bretagne (4,31%) et la France (4,31%)¹³⁵. Avec le seul pouvoir unilatéral de veto (pour lequel il faut 15%, un nombre orchestré par les Etats-Unis en fonction des changements de leur propre pourcentage de représentation), les Etats-Unis jouissent d'une influence formelle importante et indépendante de son influence indirecte sur les opérations quotidiennes dans la recherche et dans les négociations politiques.

b) La légitimité des conseils techniques et de la recherche

Les Etats qui acceptent les conseils de la Banque dans leurs politiques de développement tiennent à leur souveraineté. La légitimité de la Banque dans ce domaine repose donc sur son expertise technique et la qualité de sa recherche, deux éléments qui seraient remis en cause s'ils étaient trop influencés par les agendas politiques occidentaux. En effet, la Banque retrouve sa plus grande autonomie dans ce domaine. Les agents de la Banque préparent des projets mettant en œuvre des analyses techniques et les soumettent à l'approbation par les gouverneurs. « The staff tend to present detailed technical analyses of proposals and, interestingly, in so doing they preserve an independence from political control... Executive Directors find it difficult to argue credibly for an alternative¹³⁶. »

¹³⁴ Ibid, et cité par ibid, p 139.

¹³⁵ <http://www.worldbank.org>

¹³⁶ Woods, op. cit. p 140 (basé sur des entretiens avec des gouverneurs).

Malgré l'indépendance apparente des chercheurs, on peut se demander si la Banque aurait autant prôné le 'consensus de Washington' si cela n'avait pas été l'agenda des Etats-Unis (ainsi que l'Allemagne et la Grande Bretagne). En effet, déjà en 1982, nous voyons un changement organisationnel important et favorable au consensus. Ceci va déterminer la direction de la Banque pendant la période d'ajustement structurel. « Institutionally, at the heart of the Bank a reorganisation of the Development Policy Staff was undertaken in 1982, with Anne Krueger brought in to head a renamed 'Economics Research Staff'... This set the tone for the World Bank's contribution to managing the debt crisis in the 1980s¹³⁷. »

Entre 1982 et 1989, la Banque était directement guidée par l'agenda des Etats-Unis. Au début, elle n'était qu'un acteur secondaire puisque la crise de la dette était perçue comme « un problème temporaire de liquidités¹³⁸. » Le Fmi devait stabiliser les pays de l'Amérique Latine quand la crise internationale de la dette qui a éclaté au Mexique en août 1982. Un peu plus tard en 1985, la Banque était devenue l'acteur central avec le plan Baker. Pour James Baker, le Ministre de l'Economie et des Finances¹³⁹, la nouvelle stratégie de la dette serait la croissance et la reprise économique, à travers le consensus de Washington¹⁴⁰. Pendant ce temps, certains chercheurs à la banque commencèrent à parler d'un allègement ou d'une réduction de la dette, mais ils devaient garder ses idées silencieuses jusqu'à ce que l'environnement politique le permette. En 1989, avec le plan Brady, les acteurs politiques commencèrent à poser la question des possibilités pour réduire la dette. A ce moment, la Banque était prête avec sa recherche quasi-secrète pour contribuer à une nouvelle perspective. Pour Ngaire Woods, cette expérience témoigne autant de l'influence de la Banque, qui a pu contribuer au nouveau paradigme, que des contraintes politiques internationales qui déterminèrent les possibilités de chaque année.

« To quote a senior Bank official 'the US squelched research on this [debt] issue during the mid-80s ... the institution was under political orders (not only from the US, also the Germans, and the Brits) not to raise issues

¹³⁷ Ibid, p 141.

¹³⁸ Conte, B (2003) « Les origines de la crise de la dette », cours en ligne disponible à <http://conte.u-bordeaux4.fr>, p 6.

¹³⁹ Traduction de l'anglais, « Secretary of the Treasury ».

¹⁴⁰ Woods, op. cit., p 141.

of debt relief' ... although research was 'squashed', it nevertheless became highly influential ... research into debt relief assisted the change in the US debt strategy at the end of the 1980's¹⁴¹. »

La Banque jouit d'une autonomie considérable en ce qui concerne son expertise technique et sa recherche. En effet, pour prouver sa légitimité devant les pays qui suivent ses conseils, elle est obligée de protéger cette indépendance. En même temps, même dans cette sphère a priori moins dangereuse pour les agendas des Etats membres, elle ne peut pas agir sans leur accord. Cette sphère est aussi fortement influencée par les préférences politiques américaines. D'un autre côté, la capacité de la Banque (avec d'autres institutions) à fournir des alternatives politiques quand le ministère de l'Economie et des Finances le demande est un exemple du rôle d'une communauté épistémique qui a joui d'une influence encore plus importante que la réduction de la dette. Rappelons qu'à cette époque, c'est en partie la contribution d'experts et de chercheurs académiques qui contribuent à l'expansion de la Banque dans les sphères sociale et politique. Ceci fut partiellement possible grâce au changement des priorités internationales, et notamment américaines.

Malgré l'autonomie des experts, nous voyons dans les conseils techniques et la recherche de la Banque, une influence indirecte américaine. Même lorsque les résultats furent destructeurs, la Banque a pu garder sa capacité à influencer les pays emprunteurs. La production intellectuelle de la Banque mondiale et son expérience dans le développement depuis plus de 50 ans rendent difficile l'expression d'une réticence de la part des pays emprunteurs face à ses conseils. Cette expertise et même celle des communautés épistémiques composées d'experts plus ou moins autonomes sont, elles aussi, soumises à une influence indirecte des Etats-Unis. Ici, ce n'est pas l'hégémonie qui fait la dominance américaine mais la simple réalité que la plupart des experts viennent d'universités américaines (même s'ils ont d'autres nationalités).

Si les experts occidentaux sont souvent influencés par la Banque ainsi que par la production intellectuelle américaine, nous pouvons nous demander pourquoi les représentants des pays emprunteurs soutiendraient eux aussi les tendances telles que le consensus de Washington. Tout d'abord, il faut souligner

¹⁴¹ *ibid*, p 142.

que presque tous les acteurs à la Banque, même ceux qui ont leur nationalité d'un pays en voie de développement, sont formés dans des pays occidentaux, et la plupart d'entre eux, aux Etats-Unis. De plus, rappelons que chaque individu dans une institution adopte une stratégie selon les ressources qui lui sont disponibles. Dans une organisation telle que la Banque mondiale, nous voyons très peu de dissentiment. En règle générale, ce n'est pas à cause d'une censure explicite, ni même d'une autocensure intentionnelle. Il s'agit plutôt d'une tendance des individus dans une organisation institutionnelle à suivre l'approche du moment. Dans l'analyse d'un environnement favorable à une intégration transversale du genre, il est essentiel de tenir compte des stratégies politiques des individus qui peuvent être *de fait* contraintes à cause de leur interprétation de leur environnement.

c) *L'influence directe et indirecte des préférences politiques américaines et leur implication dans une politique 'genre et transport'*

Dans l'Article IV, Section 10 de ses 'Articles of Agreement', la Banque interdit strictement toute immixtion politique, c'est-à-dire toute influence des membres et tout agenda politique envers ses emprunteurs. La seule condition permise est économique.

« The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I¹⁴². »

Les articles ne laissent rien ouvert à l'interprétation. Les prêts ne doivent être décidés ni en fonction des préférences politiques des membres ni selon les systèmes politiques des emprunteurs. Pourtant, dans le cas de Suharto en Indonésie, le contexte de la Guerre Froide a convaincu la Banque d'ignorer ses conditions relatives au pétrole, la corruption du pays et une histoire abominable

¹⁴² <http://www.worldbank.org>

en termes de droits de la personne, en faveur de la position géostratégique de l'Indonésie pour les Etats-Unis. Dans un cas parallèle, de nombreux prêts (33, pour un montant de 1,2 milliards de dollars) furent fournis à l'Iran dans le but de limiter le pouvoir de l'Irak¹⁴³.

Même les présidents de la Banque, nommés par le Président des Etats-Unis, ont du se battre pour empêcher le contrôle de leur gouvernement national. Le premier président de la Banque a finalement démissionné à cause de son manque d'indépendance vis-à-vis du gouverneur américain et du gouvernement. Le deuxième a revendiqué une amélioration avant même d'accepter la position. « Specifically, McCloy demanded that the United States would not interfere in loan negotiations nor give prior indication of US positions on loan applications. » Même si les présidents récents tels que McNamara et Wolfensohn ont joui d'une indépendance plus importante, le rôle implicite des Etats-Unis continue à influencer les acteurs à la Banque. Un prêt qui va contre les souhaits de la Banque risque simplement de ne pas être proposé et un mécontentement du gouverneur des Etats-Unis peut rendre difficile les opérations quotidiennes.

« When the United States does not approve of a loan or a policy, it is unlikely even to come before the Board ... 'Any signal of displeasure by the US executive director has an almost palpable impact on the Bank leadership and staff, whether the signal is an explicit complaint or simply the executive director's request for information on a problem'¹⁴⁴. »

L'idée d'une influence implicite renvoie à un élément important des incitations à la Banque mondiale. Les ressources politiques des acteurs ne sont pas aussi simples que ce qui est indiqué dans leurs fonctions. Il existe aussi un sentiment de ce qui est faisable et une perception de ce qui sera bien reçu. Si un projet est conçu avec pour objectif d'être approuvé par les gouverneurs, l'incitation principale dans les opérations quotidiennes serait de fournir un tel projet au plus petit coût possible. Sachant que l'accord du gouverneur américain est essentiel à l'approbation, un projet qui ne soutiendrait pas l'agenda économique américain pourrait facilement sembler non rentable.

¹⁴³ Woods, op. cit. p 146.

¹⁴⁴ Ibid., p 134.

Si l'influence des Etats membres, et tout particulièrement celle des Etats-Unis, a un effet non négligeable sur les contraintes politiques de la Banque, il faut considérer l'effet de l'ordre international sur une politique 'genre et transport'. Nous avons vu, par exemple, que les Etats-Unis ont joué un rôle important dans les anciennes priorités de la Banque, et que celles-ci auraient empêché l'intégration du genre dans les projets de transport. La lutte contre la pauvreté et le modèle de la participation sont actuellement soutenus par la communauté internationale, y compris par les Etats membres. Pour l'instant, les forces politiques qui peuvent contraindre la Banque sont en faveur des cadres conceptuels qui permettent aux acteurs de se focaliser sur une intégration transversale du genre. Ce qui est vécu comme une contrainte au sein de la Banque devient ainsi une ressource dans les politiques publiques de 'genre et transport.'

B. Les objectifs se traduisent dans les actions stratégiques

Les années 1990 ont vu une redéfinition des différents rôles du Fmi et de la Banque. Le Fmi a cristallisé sa responsabilité pour la stabilité macroéconomique alors que la Banque s'est focalisée sur les aspects structurels et sociaux du développement.¹⁴⁵ Suite à son expansion dans des sphères nouvelles, la Banque a dû établir de nouveaux modes d'opération. Non seulement les objectifs de la lutte contre la pauvreté étaient en jeu, mais aussi la réputation de la Banque et ses relations avec d'autres acteurs du développement. A la fin du vingtième siècle, les avantages de la participation étaient généralement acceptés, mais il y avait un manque de coopération entre les différents bailleurs et prestataires. L'ancien président de la Banque, James Wolfensohn observe simplement : « We also know that we « players » in the development business are surely not accustomed to working together in harmony, neither the UN system and multilaterals with bilaterals nor NGOs with the private sector¹⁴⁶. »

Le gouvernement d'un pays est le seul acteur responsable pour tous les biens publics et tous les aspects du développement. Cependant, beaucoup de

¹⁴⁵ Wolfensohn, James (1999) "A Proposal for a Comprehensive Development Framework", version pour discussion, le 21 janvier, p 1, <http://www.worldbank.org>.

¹⁴⁶ Ibid. p 2.

gouvernements manquent de ressources pour fournir les services nécessaires. La Banque, sous la direction de Wolfensohn, voulait établir un cadre dans lequel tous les bailleurs pouvaient travailler ensemble, guidés par le gouvernement de chaque pays pour s'assurer de leur appropriation des politiques. La coopération entre les bailleurs permet non seulement de mieux tenir compte de toutes les complexités du développement, mais aussi de mieux partager les coûts des projets. De plus, chaque organisation peut agir dans ses domaines d'expertise, un élément qui devient, comme nous l'avons vu, de plus en plus important pour la Banque.

Pour atteindre tous ses objectifs, la Banque doit influencer chaque acteur dans le développement et, en même temps, accroître la perception qu'elle laisse plus de contrôle aux communautés et aux gouvernements locaux. C'est ainsi que sont nés le Cadre de développement complet (CDF), l'approche du développement mené par la communauté (CDD)¹⁴⁷, et les Documents Stratégiques de la Réduction de la Pauvreté (DSRP). En même temps, les nouveaux secteurs d'engagement vont exiger de nouvelles stratégies, tout particulièrement pour notre recherche, en matière de genre et de transport. Dans l'objectif d'améliorer sa réputation, la Banque va aussi s'engager à augmenter sa transparence financière et sa responsabilisation devant les populations clientes. Toutes ces actions vont augmenter les ressources pour les projets 'genre et transports'. Bien évidemment, toutes ces approches sembleront plus efficaces sur le papier qu'en pratique. Une analyse des avantages et des contraintes associés à ces actions éclaircira leur potentiel d'influence sur l'intégration du genre dans les politiques de transport au Sénégal.

1. Le Cadre du développement complet (CDF) : Une stratégie de coopération, d'appropriation et de relations publiques

Le CDF permet officiellement au gouvernement de chaque pays de déterminer ses besoins et d'organiser une coopération avec tous les bailleurs. L'appropriation est ainsi assurée, notamment à travers le DSRP, un document écrit par des fonctionnaires de chaque gouvernement. Pour se rendre compte

¹⁴⁷ Traduit de l'anglais, « Comprehensive Development Framework » et « Community-Driven Development ».

que les choses ne sont pas si simples, il suffit simplement de lire deux DSRP de pays différents et de reconnaître qu'ils sont souvent très similaires. Le plus petit dénominateur commun est, bien sûr, la Banque mondiale. En effet, le guide pour écrire un DSRP, le « PRSP Sourcebook », est une publication de plus de mille pages, qui vient s'ajouter à l'aide en matière de ressources humaines, c'est-à-dire des conseils et des révisions par des agents de la Banque. La coopération entre les acteurs internationaux et avec les gouvernements bénéficiaires représente donc un changement d'opérations et d'objectif sans qu'il y ait une réelle réduction du pouvoir politique de la Banque.

a) Le CDF et l'entrée sur le 'NGO bandwagon'

Il convient d'élaborer les éléments du CDF et les critiques qui y sont associées afin de comprendre son rôle dans la consultation des communautés épistémiques et dans la possible mise en œuvre d'une politique 'genre et transport'. Le CDF s'inscrit dans une tendance de la Banque à consolider son rapport avec les ONG. Ces dernières ont acquis une telle popularité dans le discours sur le développement dans les années 1990 qu'on a vu se développer l'expression « jumping on the NGO bandwagon »¹⁴⁸. Le 'NGO bandwagon' offre à la fois des opportunités de coopération et des contraintes politiques qui affectent les capacités de la Banque.

Dans son expansion, la Banque a découvert qu'il existe beaucoup d'éléments sans lesquels ses objectifs de développement sont inaccessibles. Chaque projet dépend des soutiens institutionnels, de la bonne gouvernance, de l'intégration du genre, d'une infrastructure suffisante, des ressources humaines suffisantes, d'une considération des risques environnementaux, etc. Le CDF permet de tenir compte de tous les aspects du développement avec l'expertise de tous les partenaires. Pour l'intégration du genre, les partenariats associés aux CDF ont facilité la communication entre différents acteurs, un élément qui renforce l'influence d'une communauté épistémique, ainsi que la collecte de fonds.

¹⁴⁸ Offenheiser, R (1999) "Enhancing NGO Effectiveness in Africa: Re-evaluating the Potential for Genuine Partnerships", document de travail No 4, Oxfam America, p 7.

« Partnerships with international and regional development groups and other donors facilitate the sharing of information on approaches to integrating gender into development, and thereby help the Bank to strengthen its work in this area. Such partnerships also help to leverage funding to support particular actions¹⁴⁹. »

Le CDF permet une coopération internationale qui valorise l'appropriation, la participation et un choix rationnel du meilleur acteur dans chaque domaine, ce qui mitige les risques pour la Banque qui est menacée par une expansion trop large étant données ses ressources. Tous ces éléments peuvent favoriser un renforcement de l'intégration du genre dans les politiques de transport. Pourtant, cette approche n'est pas sans critiques. Malgré le caractère participatif du DSRP dans lequel, en théorie, le gouvernement serait d'accord avec les objectifs énoncés, le CDF n'est pas sans conditionnalité. Le prêt de réforme des dépenses publiques (PERL) est une façon de lier la stratégie des prêts à l'atteinte des objectifs mutuellement acceptés dans le DSRP¹⁵⁰. Cette conditionnalité est sensée empêcher les problèmes de fongibilité associés avec l'aide, mais la Banque risque d'y avoir les mêmes problèmes qu'avec les anciennes formes de conditionnalité, notamment la question de quoi faire quand les objectifs ne sont pas atteints.¹⁵¹

En plus de la conditionnalité, Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen remarquent trois problèmes centraux avec le CDF. D'abord, il y a peu de chances que les bailleurs individuels acceptent cette coopération centrale, alors qu'ils peuvent continuer comme avant. Ensuite, la Banque risque d'augmenter son influence au lieu de soutenir les politiques nationales comme prévu. « Unless recipient governments have adequate capacity to prepare and monitor the CDFs, these are likely to institutionalize World Bank and other donor influence on national planning rather than integrate aid into national priorities¹⁵². » La

¹⁴⁹ Banque mondiale (2002) *Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action*, Washington, Banque mondiale, pp 64-65.

¹⁵⁰ Devarajan, S et Swaroop, V (2000) "Foreign Aid Fungibility for Development Assistance," in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 196-209, p 200.

¹⁵¹ Hopkins, R et al (2000) « The World Bank, Conditionality and the CDF » in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 282-298, p 294.

¹⁵² Degnbol-Pedersen et Engberg-Martinussen, op. cit. p 193.

troisième critique est que le CDF risque d'augmenter le pouvoir des bureaucrates au lieu de renforcer celui des parlements et des acteurs locaux.

Ces critiques du CDF sont aux niveaux institutionnel et national. Elles ne portent pas sur les projets individuels influencés par le CDF qui auront plus d'outils pour augmenter la participation et qui peuvent être renforcés par la collaboration avec des ONG, même si certaines ne participent pas. L'influence de la Banque et le pouvoir des bureaucrates, même s'ils s'avéraient contraires aux objectifs plus larges du CDF, n'entraveraient pas, a priori, un projet 'genre et transport'.

Nous avons suggéré que la collaboration entre la Banque et les ONG peut impliquer des ressources ainsi que des contraintes pour la capacité de la Banque à agir dans les politiques publiques. Par tradition, les ONG ont été capables de soulever des questions plus larges que la Banque et elles tenaient mieux compte de certaines complexités que la Banque n'a commencé à considérer qu'assez récemment. En plus, elles peuvent représenter des groupes marginalisés qui n'auraient aucune voix dans la représentation de la Banque autrement¹⁵³. En même temps, les ONG ne sont pas homogènes. Ngaire Woods remarque qu'historiquement, l'inclusion des ONG a eu l'effet indirect d'augmenter le pouvoir des Etats-Unis, qui a déjà une représentation officielle très forte à la Banque. « Importantly, the relationship between NGOs and the World Bank has been a triangular one including the US Congress... NGOs not only increased their own influence, but also that of the US Congress itself¹⁵⁴. » L'inclusion des ONG doit donc être accompagnée d'un effort de la Banque pour séparer les ONG qui « further the 'participation' objectives of the World Bank (i.e. agencies comprising local communities and direct stakeholders in Bank projects) and NGOs who represent wider concerns which can be ... expressed through government stakeholders¹⁵⁵. »

Le CDF offre la possibilité de surmonter le problème d'une inclusion des ONG qui seraient déjà représentées dans le Conseil des Gouverneurs de la Banque. Selon le CDF, la coopération entre différents acteurs est établie dans le pays

¹⁵³ Woods, N op. cit. p 149.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

emprunteur à travers le DSRP. Ainsi, l'inclusion des ONG est moins susceptible d'être accompagnée d'une alliance entre le Congrès à Washington et les ONG de Washington. Dans le cas optimum du CDF, l'augmentation de la participation du pays aurait aussi l'effet de limiter l'influence directe des gouvernements des Etats membres.

b) Les projets de 'développement mené par la communauté' (CDD)

Le CDF offre une stratégie pour inciter la coopération de tous les acteurs dans un même secteur. Il valorise la participation, la décentralisation et la responsabilisation. Nous avons parlé des approches de la Banque qui ciblent les pauvres. Les bénéficiaires participeraient donc à l'exécution d'un projet. L'approche du 'développement mené par la communauté' (CDD) tente de faire évoluer le niveau de participation afin de mieux encourager une véritable appropriation des projets de développement. Selon l'approche CDD, les projets sont plus efficaces, plus durables et moins coûteux quand les bénéficiaires d'un projet deviennent des partenaires qui contrôlent les ressources et les décisions¹⁵⁶. Les groupes de la communauté qui gèrent ces projets forment souvent des partenariats avec les autorités locales, le secteur privé, les ONG et les prestataires de services dans une collaboration semblable à ce qui est prôné par le CDF.

L'approche CDD implique une décentralisation des projets. Comme nous le montre la théorie de la décentralisation, l'approche CDD est mieux adaptée à un petit projet qui peut bénéficier à une localité, tandis que le gouvernement central serait mieux placé pour s'occuper des systèmes complexes qui affectent plusieurs communautés à la fois.¹⁵⁷ Mais cet environnement ne suffit pas pour assurer un succès. Les objectifs de responsabilisation, d'accès à l'information et de partenariats entre organisations locales et institutions formelles exigent un soutien particulier, c'est-à-dire, du '*capacity-building*'. Platteau et Gaspard montre qu'une difficulté pour les projets participatifs reste la tendance des élites à

¹⁵⁶ Dongier, P et al (2003) "Chapter 9: Community-Driven Development" in *PRSP Sourcebook*, Banque mondiale, 5 février, p 4.

¹⁵⁷ Burgess, R (2003) "Decentralisation and NGOs", notes de cours, EC307: Development Economics à la London School of Economics.

s'approprier les bénéfices des projets au détriment des pauvres, surtout quand les bailleurs essaient de diffuser les fonds trop vite afin de montrer des résultats rapidement. « Too quick and massive a rush on CDD may prove self-defeating in the sense that the share of aid resources actually reaching the poor will be low if donor agencies are impatient to achieve results¹⁵⁸. »

Cette critique fait penser à un paradoxe classique des théories du développement : pour atteindre les objectifs, il faut des institutions efficaces, de l'appropriation, de l'inclusion sociale, des liens fonctionnels, etc., mais si toutes ces choses étaient présentes, il s'agirait d'une communauté déjà bien développée. Pour Wolfensohn, il s'agit de classer les conditions préalables par ordre de priorité et de tenter autant que possible¹⁵⁹. En effet, plusieurs expériences ont montré que la durabilité des projets augmente quand les communautés contrôlent les décisions d'investissement parce que les actions répondent directement aux demandes locales. A titre d'exemple,

« A water supply study of 1,875 households in rural communities in six countries (Benin, Bolivia, Honduras, Indonesia, Pakistan, and Uganda) suggests that water system sustainability is significantly higher when communities control key investment decisions and when they pay part of the investment costs. »¹⁶⁰

D'autres expériences ont montré que le CDD augmente la productivité agricole et la responsabilisation dans les projets d'éducation. De plus, les communautés montrent plus de volonté de participer aux financements. « Communities that oversee school management are also more willing to assist in financing¹⁶¹. »

La valorisation des objectifs du CDD illustre un changement remarquable dans les priorités de la Banque depuis le début des années 1990. Le CDD a fait évoluer l'approche du concept de participation de la simple consultation des acteurs locaux vers une exigence de l'inclusion sociale et de l'intégration du genre. Il offre donc un cadre intellectuel qui permet une valorisation du concept 'genre et transport'. Même si les projets n'atteignent pas toujours leurs objectifs,

¹⁵⁸ Platteau, J-P et Gaspart, Frédéric (2003) « The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development » *World Development* Vol 31, No 10, pp 1687–1703, p 1687.

¹⁵⁹ Wolfensohn, J op. cit. p 2.

¹⁶⁰ Dongier, P op. cit. p 5.

¹⁶¹ Ibid. p 6.

cette d'approche mobilise les ressources politiques nécessaires pour qu'on puisse parler d'une politique 'genre et transport'.

c) Les documents « participatifs » au Sénégal : Appropriation ou soumission ?

Le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté pour le Sénégal a été publié en avril 2002 par la République du Sénégal. Il est au-delà de la portée de ce mémoire de déterminer réellement à quel point ce document était le produit d'un travail sénégalais et dans quelle mesure il a été dicté par la Banque. Comme tous les DSRP, il est rempli de jargon des théories actuellement prônées à la Banque, mais ceci ne remet pas nécessairement en cause l'appropriation du document par le pays. En même temps, le document est requis par la Banque selon des standards précis et il est suivi par la Stratégie d'Assistance du Pays (CAS), publiée par la Banque. Nous avons donc jugé pertinent de mettre cette discussion dans la deuxième partie sur la politique de la Banque mondiale, plutôt que dans la troisième sur les politiques du Sénégal. Il convient de se focaliser sur les domaines de genre et transport dans les documents

Le DSRP indique l'amélioration des groupes vulnérables (dont les femmes font partie) comme troisième pilier de la lutte contre la pauvreté. La vulnérabilité est définie surtout en termes de pauvreté. Pour améliorer la vie des femmes en particulier, le DSRP vise à : « (i) approfondir les droits des femmes... (ii) améliorer la situation économique et sociale des femmes par la mise en place d'infrastructure d'allègement des travaux¹⁶² » et améliorer l'accès des femmes aux services de santé et d'éducation. Le DSRP emploie une approche des femmes plutôt que du genre, mais il tient compte de l'exclusion sociale.

En matière de transports, le DSRP met l'accent sur l'importance de la mobilité dans la capacité des pauvres à capter des ressources et sur l'insuffisance de l'offre pour les populations de la périphérie urbaine. Les actions envisagées portent entre autres sur le « renouvellement du parc automobile de transport

¹⁶² République du Sénégal (2002) « Document Stratégique de la Réduction de la Pauvreté » Banque mondiale, p 36.

public ; (ii) la rationalisation de l'offre... ; (iii) la sécurisation des travailleurs du transport ; (iv) le renforcement des échanges interurbains¹⁶³. »

La Stratégie d'Assistance du Pays (CAS) est le document que la Banque publie après le DSRP. La CAS discute l'engagement de la Banque pour répondre aux besoins énoncés dans le DSRP. D'après l'objectif d'appropriation, ce document est sensé relater les points d'accord mutuel entre le pays et la Banque. Cependant, la CAS du Sénégal de 2003 fait référence aux problèmes de désaccord du passé. « Many of the historical barriers to using aid better have been eroded. There is now much better agreement about growth and poverty reduction as the major objective of aid within the PRSP framework¹⁶⁴. » Cette référence aux 'barrières historiques' montre que l'auteur ne parle pas d'un manque de participation mais d'une histoire où les agents de la Banque avaient raison et les acteurs du Sénégal avaient tort. Cette supposition indique une tendance de la part des auteurs de la CAS et du DSRP pour le Sénégal à orienter la perception du pays en fonction de ses besoins. Même si les agents de la Banque avaient réellement les meilleures politiques, l'idée du document stratégique pour le pays par le pays est remise en question.

En matière de 'genre et transport', la CAS discute l'amélioration de la vie des femmes de façon plus détaillée que le DSRP avec des activités précises dans chaque domaine. De plus, il indique que le '*Country Gender Assessment*' est prévu pour 2004, ce qui n'est ni mentionné dans le DSRP ni publié aujourd'hui en 2005. La CAS remarque particulièrement que le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU) portera sur les besoins des femmes « because they depend disproportionately on public services for informal commercial transport¹⁶⁵. » Sur le second projet de transport (STS), sur les grandes infrastructures, la CAS indique une volonté de réinvestir à condition que la qualité du projet s'améliore : « ... with a subsequent operation in the next CAS period if there is better performance in the current project. Improved performance in the current project is a condition of remaining in the base case¹⁶⁶. »

¹⁶³ Ibid, p 32.

¹⁶⁴ Banque mondiale (2003) « Country Assistance Strategy: Senegal », rapport no 25498-SE, p 15.

¹⁶⁵ Ibid., p 31.

¹⁶⁶ Ibid., p 18.

Le Cadre de développement complet a mis en place les DSRP pour tenir compte de toutes les complexités du développement et de tous les acteurs dans le développement de façon dirigée par le pays emprunteur. Pour le cas du Sénégal, les documents traitent grossièrement les rôles de différents acteurs ainsi que les sujets qui nous intéressent. Approfondir tous les domaines pertinents serait au-delà de la portée de ces documents qui sont limités à un nombre de pages accessible. En ce qui concerne l'appropriation de ces documents par le Sénégal, nous avons remis en question le niveau d'appropriation sans pouvoir conclure un niveau précis.

La création d'une CAS est associée avec l'engagement de la Banque dans des activités particulières pour chaque pays. Pour pouvoir mener une politique 'genre et transport', les agents de la Banque s'appuient sur des stratégies pour savoir comment intégrer les éléments nécessaires. Un projet de transport nécessiterait l'application de plusieurs stratégies et de politiques opérationnels pour rentrer dans les exigences de la Banque.

2. Le discours de la Banque : stratégies et les groupes thématiques

Les valeurs associées avec le développement telles que la participation, l'égalité ou la lutte contre la pauvreté sont des éléments que l'on accepte comme positifs, mais leur traduction sur le terrain implique des questions méthodologiques précises et techniquement compliquées. La Banque publie des 'stratégies' pour définir ses priorités dans la lutte contre la pauvreté. Une stratégie est une politique qui a pour objectif d'informer la conception des projets. L'existence d'une stratégie implique des outils méthodologiques pour intégrer le thème dans des projets et, si nécessaires, des mesures politiques pour sensibiliser les employés de la Banque. Une stratégie est un engagement financier et opérationnel de tenir compte d'un concept. Les stratégies pour intégrer le genre, pour la mobilité urbaine et pour le transport rural étaient parmi les premières étapes pour approfondir la compréhension de ces concepts. Chacune traite l'importance d'une politique 'genre et transport. Ensemble elles

aident à fournir des ressources politiques et financières pour l'évolution d'une telle politique. »

a) Une stratégie pour intégrer le genre

« If the average distance to the moon is 384,400 km, South African women walk a distance equivalent to the moon and back 16 times a day just to fetch water (or 319 times around the Earth's equator) »¹⁶⁷

La citation ci-dessus apparaît dans l'introduction de la stratégie pour l'intégration transversale du genre dans le travail de la Banque mondiale. Elle est publiée en 2000 et révisée en 2002. Elle fournit des outils méthodologiques dans l'objectif principal d'intégrer le genre là où il est essentiel à la croissance ou à la réduction de la pauvreté. C'est aussi la publication d'une politique interne car elle souligne des changements d'obligation pour les employés.

Dans un pays emprunteur, la stratégie du genre oblige les employés de la Banque à travailler avec les partenaires de la société civile et de l'Etat pour 'diagnostiquer' et soutenir des actions appropriées. Elle oblige chaque pays emprunteur à créer une évaluation du genre ('*Country Gender Assessment ou CGA*') qui est sensée cibler spécifiquement les domaines ou secteurs où les relations de genre entravent la croissance, le développement économique et la lutte contre la pauvreté. Ce document doit guider l'intégration du genre dans le DSRP et dans la CAS, deux documents qui doivent en suite être évalués sur leur contenu en matière de genre. Après la publication de la stratégie du genre, ce dernier devint un élément des évaluations sociales de tous les projets, ainsi qu'un critère d'évaluation des stratégies des secteurs ('*sector strategy*').

L'engagement en termes de ressources humaines apparaît notamment dans l'arrivée des spécialistes techniques. Les experts en genre sont sensés aider leurs collègues à intégrer le genre de façon efficace. Ils sont aussi chargés de la collecte de fonds à travers le Conseil pour le genre et le développement ('*Gender and Development Board*'). Dans cet objectif, ils doivent établir des réseaux avec des bailleurs partenaires. Les vice-présidents régionaux sont chargés de déterminer combien de spécialistes sont nécessaires par département de la

¹⁶⁷ Banque Mondiale (2002) "Integrating Gender...", op. cit., p iii.

Banque et par zone géographique. Ils doivent aussi établir un rapport annuel sur l'intégration du genre, pour laquelle ils sont tenus responsables. L'engagement financier associé à ces changements internes est prévu entre deux et trois millions de dollars par an pendant les premières années de la mise en œuvre de la stratégie.

Elaine Zuckerman, de l'ONG GenderAction, a fait une évaluation de la stratégie du genre dans l'objectif de déterminer les contraintes au sein de la Banque. Elle remarque notamment que l'intégration du genre n'est pas obligatoire dans les projets. En cas de limites budgétaires ou contraintes de temps, le genre peut être oublié en faveur des priorités non facultatives. De plus, la majorité des 115 spécialistes techniques sont des '*gender focal points*', des employés locaux qui ne sont pas nécessairement experts en genre et qui ont été obligé d'ajouter le genre à des emplois du temps déjà pleins. « Both bank gender coordinators and the focal points themselves complain that the focal points either lack understanding of gender issues or time to address them or both. »¹⁶⁸ Ici, nous voyons un exemple pratique où le manque de ressources humaines et financières risque de contraindre la Banque dans ses objectifs.

L'élément central de la stratégie du genre est le CGA (*Country Gender Assessment*) et son influence sur la CAS. C'est à travers ce document que nous pouvons tenir compte des spécificités du genre dans chaque pays. La stratégie suppose qu'avec cette évaluation spécifique au pays, les réponses analytiques et techniques suivront naturellement.

« But this sequence might not play out because the assumption ignores a consistent record showing that Bank staff responds to mandatory incentives, above all to getting loans approved that minimally meet required Safeguard Policies. The Bank Safeguard Policies do not include the non-mandated gender policies¹⁶⁹. »

L'intégration transversale du genre repose sur l'idée selon laquelle le genre n'est pas uniquement une question de problèmes dits 'féminins' et ne peut pas être pris en compte uniquement à travers un ou deux secteurs, tels que la santé

¹⁶⁸ Zuckerman, E et Qing, W (2003) « Reforming the World Bank: Will the New Gender Strategy Make a Difference? » Heinrich Boll Foundation, p 19.

¹⁶⁹ Ibid. p 20.

reproductive ou l'éducation des filles. « While almost 23 percent and 21 percent of the CASs proposed gender-specific actions in the education and health sectors respectively, just over 4 percent of the CASs proposed such actions in the infrastructure sector¹⁷⁰. » Bien que la stratégie force les CAS à tenir compte du genre, ils sont déjà moins d'un tiers à avoir proposé des projets associés avec le rôle reproductif des femmes (et qui implique donc plus souvent une approche genre). Ici, nous voyons un exemple du décalage important qui peut exister entre les projets et le discours de la Banque. Si les employés s'intéressent si peu au genre, comment peut-on avoir une politique 'genre et transport' dont les implications dans le développement sont bien moins connues ?

Zuckerman offre une analyse de ses expériences avec les employés de la Banque qui ne sont pas experts en genre. Seulement un sur les sept interrogés par l'auteur avait entendu parler de la stratégie et personne ne l'avait lue. Malgré le petit échantillon,

« other data corroborate that Bank non-gender experts are oblivious overall or are unmotivated to address gender issues in their work.... They all felt overwhelmed by the proliferating number of Bank strategies... they are driven by the Bank lending culture and mandates, not by unfunded non-mandated strategies and policies such as those relating to gender.¹⁷¹ »

L'analyse de Zuckerman corrobore celle de Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen selon laquelle la Banque risque d'étendre son expertise jusqu'au point où elle n'aura plus les ressources pour tout faire. Néanmoins, les stratégies fournissent des ressources politiques et financières pour ceux qui travaillent sur le genre et pour ceux qui s'y intéressent.

La difficulté d'intégrer les questions sociales là où elles étaient traditionnellement ignorées est présente dans de nombreux secteurs. L'intégration du genre dans les politiques de transport a nécessité non seulement une stratégie sur le genre, mais aussi une évolution du concept de transport, notamment exprimée dans la stratégie des 'villes en mouvement'.

¹⁷⁰ Spécialiste en genre (*gender anchor*) Banque mondiale cité par Zuckerman, op. cit. p 32.

¹⁷¹ Ibid. p 21-22.

b) Une stratégie pour le transport rural

Le Programme de transport en milieu rural (PTMR) est financé dans le cadre du Programme de politiques de transport en Afrique Sub-Saharienne. Ses six pages en font la plus courte et la moins professionnalisée des trois stratégies discutées ici. Elle a pour objectif de convaincre le lecteur de l'importance du transport rural. Cette stratégie est essentiellement un document interne. Le programme propose de nombreux articles et documents sur le transport rural mais ils ne constituent pas des stratégies opérationnelles.

La stratégie pour le transport rural fournit des conseils pratiques pour accroître l'attention pour le secteur au sein de la Banque. Tout d'abord, elle recommande que la Banque accorde plus d'importance transport rural. Ensuite, les définitions des concepts de 'routes' et 'développement rural' sont trop limitées. Le transport devrait être conçu comme un catalyseur au développement, plutôt que comme une conséquence. Il faut plus de projets et plus de coopération entre les experts du PTMR et les autres spécialistes de la Banque. Les approches à la mobilité, à l'importance du genre, aux projets de main d'œuvre intense et aux différents moyens de transport sont mises en avant.

Contrairement à la stratégie du genre qui s'adresse aux agents de la Banque ne travaillant pas sur le genre, la stratégie pour le transport rural s'adresse aux décideurs et portent sur le rôle du PTMR dans l'amélioration d'une politique de transport rural. Cette stratégie, qui date de 1999, souligne un manque d'intérêt dans le domaine de transport rural qui a accru depuis cette date. Nous pouvons observer, notamment dans le transport rural, un changement important des priorités de la Banque entre 1999 et aujourd'hui. Sans la reconnaissance de l'importance des modes de déplacement ruraux pour le développement, il est peu probable qu'une politique 'genre et transport' aurait été possible.

c) *Une stratégie des ‘villes en mouvement’*

Xavier Godard simplifie les priorités de la Banque en disant que « la Banque mondiale a investi le secteur des transports urbains en Afrique au début des années 90, alors qu’elle se désintéressait de ce secteur auparavant¹⁷². » Si on se rappelle des milliards de dollars que la Banque a dépensés dans les transports depuis son origine, on se rend compte que Godard parle plus particulièrement de la mobilité des gens, ou de leur capacité à se déplacer. La stratégie des ‘villes en mouvement’, publiée en 2002, traite le problème de la mobilité urbaine. Elle remplace la stratégie de ‘transport urbain’, publiée en 1986, qui se concentrait sur les infrastructures et les institutions. A sa publication, il existait déjà quinze grands projets sur le transport urbain en Afrique Sub-Saharienne, dont la plupart intégraient au moins un des nouveaux objectifs. Sept sur quinze traitaient directement de la pauvreté, et sept (y compris trois du premier groupe) parlaient de la sécurité.¹⁷³

‘Villes en mouvement’ est un livre de 206 pages, publié en six langues, qui tente d’analyser tous les liens entre la mobilité urbaine et le développement urbain. Contrairement à la stratégie du genre, l’ouvrage ne parle ni d’une politique interne à la Banque, ni de l’argent qui sera investi¹⁷⁴. Elle ne mentionne même pas le groupe thématique sur le transport urbain, dont l’existence prouve déjà un engagement stratégique et financier. Elle traite moins la coopération avec les sociétés civiles et beaucoup plus les arguments empiriques pour chaque problème. Elle pose la question de ce qu’on appelle le ‘paradoxe fondamental’ des transports urbains : « Comment un secteur où la demande est si manifestement supérieure à l’offre, et où les prestataires de services privés sont si nombreux, est-il si loin de satisfaire aux aspirations des responsables

¹⁷² Godard, X (2002) « B comme Banque mondiale ou le désarroi du bailleur de fonds » in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, pp 36-44, p 37.

¹⁷³ Banque mondiale (2002) *Cities on the Move : A World Bank Urban Transport Strategy Review*, Washington, p 187 (publié en français sous le titre, *Villes en mouvement*).

¹⁷⁴ Si on ne prend que l’exemple de Dakar où le premier projet de transport urbain, « Réforme Institutionnelle » valait 6,6 millions USD et le deuxième sur la mobilité urbaine valait 70 millions USD, nous pouvons observer que des ressources financières y sont associées. (Godard, Xavier (2002) « D comme Dakar ou le bilan mitigé d’une ville-pilote » in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, pp 57-72, p 58.).

politiques comme des citoyens ? »¹⁷⁵ Les réponses sont nombreuses et abordent entre autres, l'effet de la croissance urbaine sur les coûts et la distribution des services, la gestion des institutions de la ville et la décentralisation.

Les défis stratégiques des 'villes en mouvement' sont divers. Les plus pertinents pour notre travail ont bien sûr les éléments les plus '*genrés*'. Il s'agit des questions relatives aux moyens non motorisés de transport, à la sécurité et à la prise en compte des groupes vulnérables. Il n'est pas surprenant que la stratégie de la Banque résume tous les arguments que nous avons vus chez les experts académiques dans la première partie de ce mémoire, notamment l'importance stratégique et économique des éléments évoqués ci-dessus et l'exaspération face à la façon dont ils sont systématiquement négligés par les autorités des villes. Pour la Banque, il s'agit d'une planification durable avec des investissements qui incitent à la protection des groupes historiquement négligés, y compris la formation des policiers afin qu'ils puissent y participer, les programmes de microcrédit comme on peut les voir dans les zones rurales, etc. Pour résumer, la stratégie consiste à investir dans tous les éléments de la mobilité urbaine. A quel point est-il possible de tout faire ? Xavier Godard, expert sur les politiques de transport à Dakar, montre les vertus ainsi que les limites de la stratégie :

« On peut percevoir finalement ce document de stratégie comme un plaidoyer intelligent et très ouvert sur beaucoup de questions, mais il lui manque sans doute la formulation d'un axe majeur d'action au-delà des recommandations pertinentes, axe qui était sans doute une mission impossible étant donné la diversité des expériences auxquelles il devrait s'appliquer¹⁷⁶. »

Afin de mieux comprendre la mise en pratique de cette stratégie, nous en verrons un exemple dans la troisième partie.

¹⁷⁵ Banque mondiale (2002) Villes... op. cit. p viii.

¹⁷⁶ Godard, X « B comme Banque mondiale... » op. cit. p 39.

III. Troisième partie : La réception par un environnement national plus ou moins favorable : le cas du Sénégal

Les politiques publiques de la Banque mondiale sont adaptées et réappropriées par les pays emprunteurs en fonction de leurs ressources et des contraintes politiques et institutionnelles locales. Il serait donc impossible d'analyser les politiques de la Banque sans examiner leur mise en œuvre dans un pays emprunteur. Le Sénégal jouit d'un rapport privilégié avec la Banque depuis de nombreuses années. C'est ainsi que le pays a su être une destination pilote pour l'application des nouvelles priorités en matière de 'genre et transport' et de mobilité durable. Le Sénégal semble donc un exemple pertinent pour cette analyse. Pour ce faire, il faut tout d'abord comprendre dans quelle mesure l'environnement sénégalais est favorable à des politiques 'genre et transport'. Ensuite, une analyse de trois études de cas de grands programmes de transport au Sénégal financés par la Banque éclaircira les réalités politiques sénégalaises dans notre domaine.

La notion d'environnement national favorable fait référence à la capacité institutionnelle, politique et sociale d'un pays à mettre en œuvre des projets prônés par des bailleurs. Comme une grande partie du jargon sur le développement, l'expression est devenue tellement commune que son usage risque de cacher la complexité et la diversité des éléments qui peuvent rentrer dans sa signification¹⁷⁷. Nous emploierons la définition de la Banque, selon laquelle l'environnement favorable à une influence directe sur les organisations de la société civile (CSO) et les bailleurs.

« An enabling environment is a set of interrelated conditions – such as legal, bureaucratic, fiscal, informational, political, and cultural – that impact on the capacity of CSOs and other development actors to engage in development processes in a sustained and effective manner¹⁷⁸. »

¹⁷⁷ Brinkerhoff, D (2004) « The Enabling Environment for Implementing the Millenium Development Goals: Government Actions to Support NGOs », Research Triangle Institute, p 1.

¹⁷⁸ Thindwa, J (2001) « Enabling Environment for Civil Society in CDD projects » Washington: World Bank, Social Development Family, CDD Learning Module, 19 avril, p 3.

Pour notre étude, il s'agit de déterminer quelles sont les conditions préalables pour la réussite d'une politique de 'genre et transport'. Ensuite, il faut comprendre à quel point les acteurs au Sénégal remplissent ces conditions afin d'évaluer finalement l'intégration du genre dans deux programmes de transport.

A. L'environnement national favorable dans la structure institutionnelle de l'Etat et de la société sénégalaise

Les ressources de l'Etat sénégalais de mettre en place une politique 'genre et transport' dépend d'un environnement national favorable. Afin de se focaliser sur les aspects les plus importants pour notre sujet, nous allons examiner l'intégration du genre aux niveaux politique, juridique, institutionnel et social. Les engagements du gouvernement sénégalais sur l'intégration du genre et sur la mobilité durable influent sur ses ressources et fournissent un soutien pour les acteurs dans l'exécution des politiques. Il convient donc d'examiner le cadre juridique dans lequel se trouve l'intégration du genre et le soutien institutionnel pour la représentation politique des femmes. Ensuite, une analyse de l'environnement social éclaircira la réalité des rapports de genre au Sénégal et les contraintes politiques qui peuvent y être liées.

1. L'environnement juridique et social

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé dans la promotion féminine dès son indépendance. Le pays a participé à toutes les conférences internationales pour les femmes¹⁷⁹ et a ratifié tous les traités majeurs concernant l'égalité de genre¹⁸⁰. Le cadre juridique dans lequel les acteurs agissent pour intégrer le genre influence leurs ressources dans ce domaine. Tout particulièrement le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale (MFSSN), chargé de l'intégration d'une approche 'genre' dans les politiques de développement, contribue à des ressources qui permettront une politique 'genre et transport'.

179 Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale, disponible sur le site http://www.famille.gouv.sn/strat_qg3.php, consulté le 12 août 2005.

¹⁸⁰ Entretien avec Codou Bop, le 2 juillet 2005.

a) La promotion juridique des femmes et l'approche genre au sein du gouvernement sénégalais

Le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale (MFDSSN), créé en 2003, est une fusion des ministères précédents qui séparaient les responsabilités pour la promotion de la famille et pour le développement social. Actuellement, ce Ministère est chargé de l'intégration du genre et de tous les aspects humains du développement. Ses cibles sont tous les hommes, les femmes et les enfants du Sénégal et les principes de participation et d'inclusion sociale sont éminemment importants. Selon ses décrets officiels, la politique du ministère

« a pour soubassement l'intégration socio-économique des femmes, la protection des enfants, l'insertion des handicapés, le soutien aux personnes du 3^{ème} âge, le renforcement de la dynamique de solidarité nationale ainsi que la lutte contre la pauvreté. L'approche genre et l'aspect intégration des groupes particulièrement vulnérables en constituent des éléments des plus déterminants¹⁸¹. »

La mission du Ministère relève tous les éléments qui seraient nécessaires pour l'intégration efficace du genre dans les politiques de transport. En même temps, l'approche genre au sein du Ministère peut être remise en question. Tout d'abord, le regroupement des questions liées à la famille avec celles concernant la promotion « de la femme » révèle une image d'un rôle social traditionnel où les femmes sont responsables de la sphère familiale et les hommes ne sont que peu impliqués dans le développement social.

Dans la stratégie du Ministère sur la promotion féminine, l'engagement du gouvernement sur les femmes semble très favorable à une intégration du genre (même si l'approche genre en tant que telle n'était pas mise en avant jusqu'à l'arrivée de la Ministre actuelle, Aïda Mbodji).

« Eu égard à leur poids démographique important, les pouvoirs publics ont décidé d'être en phase avec les dispositions internationales en prenant les mesures nécessaires au plan législatif et réglementaire,

¹⁸¹ MFDSSN (2004) « Evaluation des 100 jours de gestion de Madame Aïda Mbodji », la République du Sénégal, p 1.

économique, politique et social afin de mettre en place des mécanismes institutionnels de promotion de la femme¹⁸². »

Les articles premier et septième de la Constitution sénégalaise assurent l'égalité entre les sexes et supplantent tout acte qui serait contraire à cette égalité « qu'il soit législatif ou réglementaire ou privé¹⁸³. » Celle-ci est la base juridique de tout acte sur la promotion féminine. A titre d'exemple, le gouvernement du Sénégal s'engage à appliquer la Convention pour l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes (CEDEF/CEDAW), qu'il a ratifiée en 2001 et qu'il soutient avec « différents codes en vigueur : Code de la famille, Code du travail, Code de la sécurité sociale, Code foncier, Code général des Impôts, Code de la Nationalité et Code de l'Environnement¹⁸⁴. »

Les textes fondamentaux exprimant une volonté d'égalité entre les sexes sont nombreux. La liste de codes, bien que non discriminatoire en théorie, peut laisser croire que le cadre juridique sénégalais est très favorable à une intégration transversale du genre. Pourtant, une évaluation du Plan d'Action National de la Femme (PANAF : 1997-2001) montre une forte inégalité juridique entre les sexes. Le PANAF fut créé suite aux conférences de Caire et de Beijing pour promouvoir le statut des femmes et des filles dans six domaines, à savoir : la promotion économique, la santé, l'éducation, l'égalité juridique, les activités financières initiées par les femmes et l'agence dans les politiques et les programmes de développement¹⁸⁵. Afin de déterminer les défis juridiques à l'égard de l'égalité entre les sexes, une évaluation a été publiée dans le cadre du PANAF sur les lois inégalitaires. La loi sénégalaise donne priorité à l'homme en tant que chef de famille et suppose sa puissance paternelle. Pour une vraie égalité de droit, selon le Ministère, « des dispositions doivent être prises en ce qui concerne le choix par l'époux du domicile conjugal, la prise en compte du

¹⁸² MFDSSN (non daté) « Programme d'approfondissement des droits de la femme », République du Sénégal, p 1.

¹⁸³ Article 1 de la Constitution cité sur le site du MFDSSN, disponible en ligne : http://www.famille.gouv.sn/strat_qg3.php, consulté le 13 août 2005.

¹⁸⁴ MFDSSN « Programme d'approfondissement... » op. cit. p 1.

¹⁸⁵ République du Sénégal « Senegal Enhanced Structural Adjustment Facility Economic and Financial Policy Framework Paper (1999-2001) » FMI, 2001, disponible en ligne : <http://www.imf.org/external/np/pfp/1999/Senegal/>

travail domestique de la femme comme contribution à l'actif du ménage, l'application du droit commun des succession¹⁸⁶. »

A part son soutien en tant qu'acteur du gouvernement, le MFSSN jouit d'un partenariat important avec les acteurs de la société civile et les bailleurs internationaux. La Banque, plusieurs organisations des Nations Unies, la Banque africaine de développement et USAID sont parmi les partenaires qui fournissent un soutien financier et institutionnel dans les projets du Ministère. Les groupements de promotion féminine et les ONG facilitent sa capacité d'influence. Même si le principe d'égalité n'est pas appliqué dans toutes les lois, les textes fondamentaux fournissent un cadre juridique qui est promu par les influences des bailleurs et de la société civile. Nous pouvons donc parler d'un environnement juridique et financier favorable à une intégration du genre dans les projets de développement.

b) Etre Sénégalaise : statistiques, patriarchie, ouvertures

L'environnement social est l'élément le plus important pour une intégration du genre. Les institutions sociales déterminent les rapports de pouvoirs et les allocations de ressources à certains membres de la famille plutôt qu'à d'autres. Il est évident que l'environnement social au Sénégal est défavorable à une intégration du genre. Ici se pose le paradoxe central de notre étude : plus les inégalités sont flagrantes, plus l'environnement serait 'défavorable', plus il est nécessaire d'intégrer une approche genre de façon transversale.

Les sénégalaises doivent effectuer toutes les tâches ménagères, une charge particulièrement lourde lorsqu'on sait qu'en milieu rural, le ménage pouvant compter plus de 10 personnes en milieu rural. Elles font deux tiers de la traite informelle et 60% de la production agricole, mais elles ne possèdent pas la terre¹⁸⁷. Au Sénégal, 67% des femmes sont illettrées, et le taux passe même à 86% si on se restreint au milieu rural¹⁸⁸.

¹⁸⁶ MFSSN (non daté) « Initiatives du Sénégal en matière de promotion de l'égalité entre les sexes », disponible en ligne : http://www.famille.gouv.sn/strat_qg3.php

¹⁸⁷ Bop, op. cit. p 9.

¹⁸⁸ Ibid. p 9.

La mortalité maternelle est à 510 pour 100.000 accouchements de bébés vivants. La principale cause de ces morts est le manque de moyens de transports pour se rendre jusqu'aux services de santé. Codou Bop, experte en genre au Sénégal raconte l'anecdote d'une femme rurale qui a demandé un chariot à son mari parce qu'elle accouchait. Il lui a dit qu'il en avait besoin et elle a du demander à ses voisins. Ses voisins, à leur tour, ont demandé au mari sans lui dire que c'était sa femme qui en avait besoin. Finalement, quand le mari a su la vérité, il était trop tard et la femme a pu aller à l'hôpital en chariot pour son accouchement¹⁸⁹.

Les Sénégalaises souffrent d'un manque d'accès à l'éducation, à la terre, aux moyens de production, aux emplois, aux services de santé, et à l'autorité dans leur propre maison. Mais leurs capacités se renforcent, notamment avec une forte croissance d'organisations '*grassroots*'. Nous voyons de plus en plus une « émergence d'organisations professionnelles fortes (paysannes, artisanales, commerçantes...) » qui affirment « nettement leur volonté de participer directement à la gestion des affaires publiques¹⁹⁰. » Un mouvement associatif chez les femmes rurales dans les années 1980 est devenu très important aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain¹⁹¹. Ces '*groupements de promotion féminine*' (GPF) paient une somme à l'Etat pour recevoir ensemble un crédit bancaire, des conseils techniques, et des recommandations pour accéder à des projets financés par des bailleurs internationaux¹⁹². La Fédération des Groupements de Promotion Féminine comprend 500.000 femmes rassemblées dans des groupes d'entre 100 et 200 membres. « Members of the federation are involved in agriculture, vegetables [sic] growing, cattle breeding, trade, transformation and trade of sea products¹⁹³. » Ces groupements ont créé une petite population de femmes élites en milieu rural qui, à force d'accroître leurs capacités, sont en position de faire évoluer les rapports de pouvoir.

¹⁸⁹ Entretien avec Codou Bop, le 2 juillet 2005.

¹⁹⁰ Mercoiret, J (2003) « Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rurale, à l'échelle d'un département : le cas de M'Bour, au Sénégal » in Totté, Marc, Dahou, Tarik et Billaz, René, eds. La Décentralisation en Afrique de l'Ouest, Paris, Karthala, p 202.

¹⁹¹ Bop, op. cit. p 10.

¹⁹² Patterson, A (2002) « Impact of Senegal's Decentralisation on Women in Local Governance » *Canadian Journal of African Studies*, vol 36, no 3, pp 490-529, p 521

¹⁹³ Bop, op. cit. p 10.

Dans une réflexion sur la réceptivité des acteurs dans un environnement national favorable, il faut souligner le rôle essentiel joué par les groupements de promotion féminine (GPF). Rappelons que dans tous les enjeux politiques jouent des stratégies de ressources. Derrière le mouvement associatif, nous trouvons des actrices avec des stratégies individuelles. En effet, une difficulté des mouvements féministes et des projets de développement qui visent à aider les femmes réside dans le simple fait que les femmes n'agissent pas uniquement dans l'intérêt de leur identité en tant que femmes. Elles ne forment presque jamais un électorat homogène qu'il s'agisse d'une élection nationale ou d'une décision locale. Il existe donc des clivages inévitables où, souvent, les entrepreneuses avec le plus de capital social arriveront à dominer la prise de décision. Rappelons que le genre n'est qu'une identité socialement construite parmi d'autres. Les GPF sont importants dans la réceptivité des acteurs locaux d'une politique 'genre et transport' parce qu'ils visent à améliorer les conditions des femmes et à modifier les rapports de genre existants. Pourtant, dans une ère de participation où les groupes les plus vulnérables sont considérés comme essentiels à la réussite d'une politique 'genre et transport', il convient de souligner que les acteurs qui influencent différentes organisations ne partagent pas nécessairement les mêmes stratégies, surtout lorsqu'il s'agit de la promotion des personnes marginalisées.

Dans son étude en milieu urbain sur le quartier de Santhiaba, Abdoul trouve déjà une évolution des rapports de genre liée à l'organisation économique des femmes. Comme en milieu rural, les femmes à Santhiaba n'ont pas d'accès à des structures décisionnelles. « L'exercice du pouvoir par les femmes s'opère par l'activation des réseaux, le plaidoyer et le lobbying¹⁹⁴. » Mais avec les organisations de projets économiques, ce sont les femmes qui s'organisent plus que les hommes. Contrairement au milieu rural, ces femmes ont un accès croissant à des revenus qui leur laissent un sentiment d'indépendance. Au départ, les femmes cherchent du travail pour aider leur mari qui ne peuvent plus seuls assurer la subsistance du ménage, ce qu'Abdoul appelle la « crise de la

¹⁹⁴ Abdoul, M (2003) « Les transformations des rapports de genre et l'accès au pouvoir dans le quartier de Santhiaba, Sénégal » in Reysoo, F et Verschuur, C, eds. (2003) *On m'appelle à régner : Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*, p 96.

dette familiale¹⁹⁵. » Mais la croissance du travail des femmes en dehors du ménage ne change pas seulement les sentiments des femmes, elle modifie aussi le contrôle patriarcal¹⁹⁶. En effet, les nouvelles attitudes des femmes se manifestent « à travers des propos du genre ... 'Même si ton mari travaille ; il faut lui montrer que tu peux te débrouiller toute seule »¹⁹⁷. Finalement, les changements des rapports de genre à Santhiaba sont tellement marqués que « les rôles masculins dans les foyers, fondement de cette autorité, sont manifestement en crise. »

Cette magnitude de changements risque de compliquer les outils opérationnels pour une intégration réussie du genre dans les politiques de transports. Les rapports de pouvoir, même s'ils demeurent inégaux, ne sont pas aussi nets qu'avant. L'impact sur les besoins en termes de mobilité devient ainsi compliqué. En même temps, un tel renforcement des capacités féminines est très encourageant pour l'intégration du genre. En effet, les femmes qui cherchent de l'indépendance revendiquent elles-mêmes une amélioration de leur mobilité. Les modifications des rapports de genre que nous voyons dans le cas de Santhiaba ainsi que les mouvements associatifs en milieu rural contribuent à un environnement social de plus en plus favorable aux politiques 'genre et transport'.

Un environnement favorable dépend d'une approche participative et de la représentation des groupes vulnérables. Sur le plan politique, cet environnement favorise la représentation des femmes dans la prise de décisions et dans le pouvoir politique. Selon la Banque, la décentralisation peut augmenter le niveau de participation des femmes dans le gouvernement local ainsi que dans la mise en œuvre des projets.

2. La décentralisation : 'genre et transport' dans les pouvoirs locaux

L'histoire politique du Sénégal est marquée par son processus de décentralisation qui évolue depuis trois décennies. Cette structure est d'autant plus importante puisqu'elle est fortement prônée par les bailleurs internationaux

¹⁹⁵ Ibid. p 95.

¹⁹⁶ Ibid. p 96.

¹⁹⁷ Ibid. p 98.

qui voient la décentralisation comme une assurance de la participation et de la démocratisation. En théorie, une institution décentralisée est responsable devant sa population et donc capable de mieux représenter les souhaits locaux. La capacité d'une communauté à contrôler ses ressources est directement liée à son pouvoir de mettre en application une politique de transport. Cette structure détermine l'environnement politique auquel la Banque fait face dans ses programmes. De plus, pour elle, un niveau important de participation locale est essentiel à l'inclusion sociale, condition centrale pour une intégration du genre. Une activité politique locale peut aussi avoir un impact sur la représentation politique des femmes, celles-ci ayant éventuellement un accès plus facile au pouvoir local.

a) *La régionalisation : une nouvelle implication des pouvoirs locaux*

La création des communautés rurales (CR) et des communes (urbaines) en 1972 a délégué certaines responsabilités administratives, même si les réformes progressives ne se sont pas traduites en une véritable décentralisation des prérogatives de l'Etat avant au moins 1996. Même avec des transferts de pouvoir qui réduisent la tutelle de l'Etat, notamment en 1990, ce dernier gardait le contrôle des budgets. Avec les réformes de 1996, nous voyons une 'régionalisation' des responsabilités vers les CR, en ce qui concerne les biens publics et le transfert des compétences. Ainsi, les pouvoirs publics ont montré pour la première fois leur volonté d'effectuer une réelle décentralisation.

Les collectivités locales (régions, communes, CR) sont désormais responsables pour « la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique¹⁹⁸. » Ils ont pour mission spécifique des compétences transférées de l'Etat dans plusieurs domaines : « l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; l'action sociale, la population et la santé ; la culture, les sports et les loisirs ; l'éducation, l'alphabétisation et la formation ; la planification et

¹⁹⁸ République du Sénégal (1999) « Lettre de politique de développement rural décentralisé », octobre, disponible en en ligne à : http://www.gouv.sn/politiques/lpd_rural2.html

l'aménagement du territoire ; l'urbanisme et l'habitat¹⁹⁹. » Rappelons que les problèmes majeurs de transport entraînent un manque d'accès à des services publics tels que les écoles, les centres de santé, et les sources d'eau et de bois. Le CR doit s'occuper de tous ces problèmes ainsi que de la construite et de l'entretien des routes communautaires²⁰⁰.

Les conditions préalables pour une décentralisation réussie sont les transferts de compétences financières et humaines. Ces dernières sont officiellement assurées dans la loi, mais les ressources de l'Etat n'étant pas infinies, les transferts risquent de ne pas satisfaire les besoins des populations rurales. « En ce qui concerne les ressources financières, elles apparaissent toujours insuffisantes pour permettre une autonomie réelle des collectivités locales, même si celles de la coopération décentralisée comblent certains manques²⁰¹. » De plus, lorsqu'il existe une offre de bailleurs internationaux, les collectivités locales « ont par contre des difficultés à mobiliser la contrepartie exigée compte tenu de la faiblesse de leurs ressources²⁰². » D'un autre côté, du point de vue de la Banque, ces difficultés ne rendent pas nécessairement l'environnement défavorable. Pour elle, l'Etat sénégalais souffre lui aussi d'une insuffisance financière importante. De plus, les collectivités locales, avec moins de ressources et moins d'enjeux politiques, seraient éventuellement plus malléables que l'Etat. Ainsi, la responsabilité dévolue rendrait l'environnement politique plutôt favorable à un programme 'genre et transport' même si certaines ressources manquent.

Pour les communes urbaines, la décentralisation s'est montrée ambiguë, particulièrement dans le domaine des transports. Ici, le conflit portait non seulement sur une insuffisance de moyens, mais aussi sur la question plus large de responsabilité. Déjà, à la fin des années 1980, la 'communauté urbaine' de Dakar (après avoir été divisée en 43 communes d'arrondissements) fut appelée à contribuer aux coûts des transports publics, mais elle a refusé car elle n'avait pas été consultée avant la prise de la décision. Plus récemment, en 1999,

¹⁹⁹Dahou, T et Abdoul, M (2003) « Présentation de la deuxième partie » in Totté, Marc, Dahou, Tarik et Billaz, René, eds. La Décentralisation en Afrique de l'Ouest, Paris, Karthala, p 177.

²⁰⁰ Bop, op. cit. p 7.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² République du Sénégal. « Lettre de... » op. cit.

« on était face à une contradiction où de nombreux groupes d'habitants signalaient de fortes difficultés de transport, bien que ce thème ne figurât pas dans les priorités affichées de gestion urbaine : les communes considéraient que le transport urbain était traditionnellement du ressort de l'Etat et ne relevaient donc pas d'une approche décentralisée²⁰³. »

Face à une crise de mobilité urbaine et aux pressions de la Banque, le Conseil exécutif des transports urbains à Dakar (CETUD), une institution de régulation, fut créé en 1997. Ce dernier a cristallisé l'ambiguïté entre les communes et l'Etat central puisque le Cetud bénéficiait de quatre ans de financement de la Banque et était clairement du ressort de l'Etat. Certes, l'institution centrale, avec son accès à des ressources considérables, agit d'une manière différente des communes d'arrondissements. Nous verrons ultérieurement une étude de cas sur le transport à Dakar pour éclaircir à quel point il s'agit d'un environnement favorable.

Dans les pouvoirs locaux, il est non seulement important d'analyser les ressources et les responsabilités des élus, mais aussi le processus de leur élection pour comprendre l'environnement politique auquel nous sommes confronté. Les changements en termes de responsabilités pour les communes et les CR sont accompagnés d'un changement du code électoral qui a assuré plus de sièges pour l'opposition, le parti démocratique socialiste (PDS).

b) Le code électoral de 1996 : une nouvelle participation des femmes ?

Avant les réformes de 1996, le parti au pouvoir (*parti socialiste* – PS) pouvait s'assurer du contrôle de tous les sièges du gouvernement local grâce au système de pluralité qui cédait tout au gagnant. A la fin des années 1980, nous voyons une augmentation du pouvoir de l'opposition et des manifestations violentes contre les élections dites injustes. En 1990, l'opposition annonce son boycott des élections, remettant en cause la légitimité du pouvoir présidentiel. Ces circonstances, ainsi que la présence croissante de factions dans le PS,

²⁰³ Godard, X « D comme Dakar... » op. cit. p 69.

obligent le Président Diouf à inviter Wade (le leader du PDS) et trois de ses collègues à se joindre à un gouvernement d'unité nationale qui durera entre 1991 et 1992²⁰⁴. Malgré la courte durée du gouvernement de coalition, le PDS réussit à faire passer un nouveau code électoral. Désormais, seulement la moitié des sièges sont attribués au parti qui obtient la majorité relative. L'autre moitié est cédée selon une représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle exige un système de liste où le pourcentage que reçoit chaque parti révèle le nombre de représentants élus de leur liste interne. Pour chaque individu, la stratégie politique de placement sur la liste est donc très importante puisque les personnes en bas de la liste ne seront pas élues. En même temps, l'accent est mis plus sur le parti élu que sur l'individu. La probabilité d'être élue est deux fois plus forte pour les femmes dans un système de représentation proportionnelle que dans un système de '*winner-take-all*'²⁰⁵.

Les effets de ce changement sur la représentation des femmes dans les CR et dans les communes s'avèrent contradictoires. Patterson observe qu'en 1990, 12% des conseillers régionaux et 8% des conseillers municipaux étaient des femmes. Elle cite un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur qui dit que, suite aux changements du code électoral en 1996, les femmes représentaient 25% des conseillers ruraux et 23% des conseillers municipaux²⁰⁶. Pourtant, dans un rapport du gouvernement sur le genre en milieu rural de 1999, les chiffres sont beaucoup plus faibles, alors que le code électoral n'a pas changé de nouveau : « Sur les 9092 conseillers ruraux il n'y a que 1043 femmes, soit 11,5%. Au niveau municipal, sur 4358 membres, on ne compte que 909 femmes, soit 20%²⁰⁷ » (ce qui donne un taux ensemble de 14,51%). Un autre rapport, rédigé par ONG sénégalaise, GREF, souligne en 1998 que les femmes « représentent

²⁰⁴ Mozaffar, S et Vengroff, R. (2002) « A 'Whole System' Approach to the Choice of Electoral Rules in Democratizing Countries: Senegal in Comparative Perspective » *Electoral Studies*, vol 21, no 4, décembre, p 609.

²⁰⁵ Patterson, op. cit. p 499.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ République du Sénégal (non daté) « Programme National des Infrastructures Rurales, Gender and Transport : Composante 'genre' », Banque mondiale, 7. La date pour ce rapport n'est pas indiquée mais la dates des réunions pour le terrain sont en début 1999.

14,46% des élus locaux²⁰⁸. » Selon le PNUD, en 1999, il y avait 9600 conseillers ruraux, dont 9% étaient des femmes²⁰⁹.

Sans accès à des données plus fiables, nous ne pouvons que postuler une hypothèse au sujet de ces différences. Le Conseil Sénégalais pour les Femmes (COSEF) est une organisation qui lutte pour la représentation politique féminine au Sénégal. En 1998, dans un rapport publié par l'ancien Ministère de la Femme, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale, le conseil évalue les progrès dans l'élection de 1996. Suite à des rencontres entre le COSEF et les secrétaires généraux des partis, le PS a appliqué un quota de femmes de 25% de personnes sur les listes. « A l'issue des investitures, deux tiers des coordinations ont assuré le quota de 25%, d'autres l'ont porté à plus de 25%²¹⁰. » Pourtant, d'autres coordinations n'ont pas investi de femmes. Nous pouvons ainsi postuler la possibilité qu'en disant « 25% », le fonctionnaire parlait du nombre de femmes sur les listes, pas des femmes élues. Patterson montre que dans les élections de 1996, « female candidates were more likely to be placed on party ballots and elected to councils in regions with little political competition than in more competitive areas²¹¹. » Un grand nombre de femmes sur la liste d'un parti qui n'est pas sûr de gagner dans une communauté risque de l'affaiblir encore plus. Patterson cite un représentant du PDS à Ndoulo : « Theoretically, our party wants to have about twenty-five percent of our candidates as women. This can be a risky goal and can damage our chances for victory; some people just will not vote for a party with many women²¹². »

Même étant donné le manque de fiabilité des données, nous pouvons constater que les femmes sont plus souvent aux pouvoirs locaux qu'élues dans des positions de hautes responsabilités, ce qui implique une meilleure chance dans un système décentralisé. Cependant, cette augmentation en termes de chiffres n'a que « marginally advanced the representation of women's

²⁰⁸ Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF) (1998) « Démocratie où es-tu ? », Ministère de la Femme, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale, p 23.

²⁰⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement. « Les Sénégalaises en Chiffres » cité in Bop, op. cit. p 8

²¹⁰ Cité in Ibid, p 22.

²¹¹ Patterson, op. cit. p 500.

²¹² Ibid, p 507.

interests²¹³. » L'environnement reste dominé par une patriarchie qui limite la représentation politique des femmes et le rend certainement moins favorable à une politique 'genre et transport'.

Rappelons que la notion d'environnement favorable se réfère à des conditions préalables pour la réussite d'une politique. C'est-à-dire qu'un projet peut être freiné par des conflits juridiques, politiques, sociaux, financiers, etc. Certes, aucun environnement ne saurait être idéal. Nous avons pu approfondir nos connaissances de l'environnement sénégalais pour déterminer où se trouvent les ressources politiques (dans le cadre juridique et les politiques de décentralisation) et les contraintes (surtout dans le système patriarcal de la société sénégalaise). Afin de comprendre la réappropriation des politiques 'genre et transport' par les acteurs sénégalais, nous examinerons deux études de cas.

²¹³ Ibid, p 520.

B. Les Politiques publiques à la mise en œuvre : trois études de cas

Le niveau d'intégration du genre dans les politiques de transport au Sénégal dépend non seulement des ressources de l'Etat et des exigences particulières de la Banque, mais aussi des priorités des agents qui mettent en œuvre les projets. Afin de mieux comprendre l'effet des politiques 'genre et transport' au Sénégal, nous allons retourner à la méthode d'analyse du processus heuristique. Même si les étapes par lesquelles nous sommes passés ont été floues, toute politique publique arrive vers des stades d'exécution et d'évaluation. Nous avons vu la pluralité de fonctions et d'incitations parmi les agents de la Banque mondiale. La même diversité parmi les fonctionnaires au Sénégal affecte les possibilités de réappropriation des politiques publiques.

Nous allons donc examiner l'intégration du genre dans plusieurs programmes de transport financés par la Banque et se déroulant actuellement au Sénégal. Le premier, le Programme National des Infrastructures Rural, est le projet rural le plus important au Sénégal en termes d'engagement financier et de personnes affectées. Ensuite, le Programme pour Améliorer la Mobilité Urbaine, est un exemple des changements de priorités à la Banque et d'exécution de la Stratégie des 'Villes en Mouvement'. Les deux programmes ont été des projets pilotes de la Banque dans la mise en application de nouvelles approches pour la région africaine. Enfin, nous discuterons plus brièvement le Second Projet du Secteur des Transports (PST II) afin de comparer nos études avec un programme dans lequel l'intégration du genre est presque absente.

1. Un projet pilote 'genre et transport' : Le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR)

Le PNIR a débuté sa phase 'pilote' en 1998 avec de nombreux défis. Son objectif principal était « l'amélioration des conditions de vie des populations rurales²¹⁴. » Le programme qui vise à améliorer l'accès des personnes en milieu rural aux services et aux activités économiques, a connu une grande évolution de son intégration du genre. Déjà en 1999, le gouvernement a lancé, avec l'appui de la Banque et du Fond International pour le Développement Agricole (IFAD), une étude stratégique sur la composante 'genre' dans le cadre de 'genre et transport'. Ensuite, en 2003, toujours pendant la phase pilote, Codou Bop a mené une évaluation de la conception du programme pour le 'groupe thématique genre et transport' de la Banque mondiale. Depuis, Jean-Louis Arcand a mené une enquête tous les six mois pour évaluer l'impact du projet.

a) Les objectifs du PNIR : du CDD à l'échelle nationale

Le PNIR est une composante des stratégies de développement rural que le Sénégal a établies dans les années 1990. Une enquête en 1996 a défini les priorités des populations rurales comme étant : un meilleur accès routier ; de l'eau potable ; un accès amélioré aux services de santé et d'éducation ; et de meilleures opportunités économiques. En partenariat avec la société civile, la République a adopté la Lettre de Politique de Développement rural décentralisé (LPDRD)²¹⁵ dont les principaux objectifs étaient d'encourager la décentralisation, les investissements, et la responsabilité des communautés de prendre les décisions dans leur propre développement.

Le PNIR est financé par la Banque, le Fond international pour le développement agricole (IFAD), le Sénégal et les bénéficiaires pour un montant

²¹⁴ République du Sénégal (non daté) « Programme National des Infrastructures Rurales, Gender and Transport : Composante 'genre' », Banque mondiale, p 6 (NB : malgré la manque de date pour le rapport, il fait référence à des éléments de l'étude ayant lieu en mars 1999).

²¹⁵ International Fund for Agricultural Development (1999) "Report And Recommendation of the President to the Executive Board on a Proposed Loan to the Republic Of Senegal for the National Rural Infrastructure Project", décembre, p 3.

de 238,9 millions de dollars dont 63% est fourni par la Banque²¹⁶. Le « projet », la première de trois phases du programme, s'est déroulé de 1998 à 2003. Durant cette période, deux enquêtes nationales préliminaires (ESAM et ESAM2) ont été menées et les données récoltées pour les évaluations. Le programme est exécuté à partir de la communauté rurale (CR), le niveau le plus décentralisé de gouvernement élu. 90 CR (sur 320 au total) ont participé au programme, choisis selon des critères de faible accès aux infrastructures. Le PNIR est conçu selon une approche de CDD, où la participation des groupes vulnérables est considérée comme essentielle. En effet, « it will benefit all rural groups, but is strongly biased in favour of women and children²¹⁷. » La représentation de ces groupes devait être un critère de sélection des CR bénéficiaires pour l'IFAD²¹⁸, ainsi qu'une condition de passage à la deuxième phase, l'exécution, qui a débuté en 2003. En pratique, les CR bénéficiaires étaient choisis avant la création des comités dans lesquels les groupes vulnérables seraient représentés. « La sélection d'une communauté rurale (CR) dans le programme relève de cinq indicateurs d'accès : l'eau potable, l'école, les services de santé, le commerce, et la route²¹⁹. »

Les objectifs du projet sont les suivants : « (a) improve the regulatory, institutional, and fiscal framework for decentralized rural development; (b) establish participatory mechanisms for funding and implementing rural community investment programmes; and (c) increase the access of poorer rural communities to basic social and economic infrastructures²²⁰. » Pour ce faire, le projet devait soutenir les réformes décentralisées, encourager les capacités locales dans la conception, la gestion, et l'entretien des infrastructures et financer les nouvelles infrastructures à condition qu'elles soient demandées par les communautés et gérées de façon durable²²¹.

La première phase du PNIR comptait quatre composantes : le soutien institutionnel pour le développement rural décentralisé ; le fond pour

²¹⁶Bop, C (2003) « Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs: Case Study, Senegal, The National Rural Infrastructure Program (NRIP) » Banque mondiale, juin, p 1.

²¹⁷IFAD, op. cit. p 4.

²¹⁸Ibid.

²¹⁹Bassole, L (2004) « Programme d'infrastructures rurales et bien-être des ménages : analyse en termes d'indicateurs anthropométriques des enfants », document de travail, Université d'Auvergne, 15 octobre, p 11.

²²⁰IFAD, op. cit. p 5.

²²¹Ibid.

l'investissement local (LIF) ; les routes communautaires ; et le suivi et l'évaluation. L'investissement local est la composante qui fournit les micro infrastructures demandées par la communauté avec un budget total de 13,3 millions de dollars²²². En pratique, des groupes de chaque CR se réunissent, avec au moins un membre de chaque groupe social (pauvres, jeunes, femmes) représenté. Avec l'appui des bailleurs, le groupe détermine quels types d'infrastructures lui sont prioritaires. Des exemples d'interventions incluent la construction des établissements de santé et d'éducation, ainsi que des puits, latrines, des pistes et des ponts. Tous ces exemples font partie d'un projet de transport puisque l'objectif est toujours d'augmenter l'accès en réduisant la distance entre les personnes et les services. Le contrôle des budgets se fait avec des '*matching funds*', c'est-à-dire pour chaque projet, une contribution de 5% par la CR, 15% par les bénéficiaires (en main d'œuvre ou en matériel) et 80% par les bailleurs²²³.

Depuis la conception du programme, les objectifs du PNIR étaient créés selon une approche participative et prenaient en compte les besoins des femmes et d'autres groupes dits vulnérables. Déjà en 1999, le programme a été choisi comme pilote des études 'genre et transport'. A cette époque, il y avait encore très peu de recherche sur le concept de 'genre et transport' et il n'y avait jamais eu d'étude stratégique sur le Sénégal auparavant. Rankin et Silue, deux spécialistes de la Banque mondiale, ont fait une proposition d'interventions 'genre et transport' possibles dans le cadre du PNIR. En plus de la représentation des femmes dans la conception des projets et leur meilleur accès aux moyens de transport, le rapport a conclu que le manque de ressources économiques des femmes était systématiquement négligé. « La promotion d'activités économiques individuelles génératrices de revenus demeure une priorité. Dans cette perspective, l'accès aux ressources de financement et à la technologie, notamment pour l'allègement des travaux des femmes, est considéré comme le passage obligé²²⁴. » De plus, les auteurs ont mis l'accent

²²² Bop, C. op. cit. p 20

²²³ Ibid.

²²⁴ Silue, S (1999) « Senegal Gender and Transport Study, Conclusions and Recommendations », Banque mondiale, p 24.

sur l'assistance technique, la sensibilisation des femmes sur les ressources qui seraient à leur disposition, et la formation des femmes dans la gestion et l'entretien des projets.

Pendant ce temps, dans une étude parallèle et également avec la participation de Siélé Silue, la République du Sénégal a publié le rapport stratégique sur la 'composante genre' du PNIR. Ce rapport fournit une analyse en termes de genre des objectifs du PNIR. Le document met l'accent sur le manque de femmes au niveau décisionnel dans les CR, l'importance des partenariats avec la société civile et des organisations de groupement féminin, ainsi que sur la tendance des ONG à continuer selon une approche d'IFD²²⁵ plutôt que de genre. Ce document a fait évoluer les objectifs du PNIR vers une intégration beaucoup plus transversale du genre. Alors qu'au départ, la représentation des femmes était exigée, la 'composante genre' exige aussi « une plus grande implication des femmes dans les prises de décisions; ... la mise en place de fonds d'appui aux activités économiques des femmes; la facilitation de l'accès des femmes au capital²²⁶. »

La difficulté pour les femmes d'accéder au crédit est souvent mentionnée comme un élément contraignant pour une meilleure intégration du genre dans les projets de transport. La 'composante genre' analyse le contexte de ce manque d'accès et des stratégies précis pour le surmonter. Ensuite, les outils opérationnels pour la sensibilisation et la formation des femmes dans l'entretien des projets et le développement entrepreneurial sont détaillés. Concernant les femmes, « il est fondamental de les sensibiliser en les invitant à constituer de petites et moyennes entreprises pour la réalisation des travaux d'entretien courant (débroussaillage, curage de fossés, traitement des point-à-temps, etc.²²⁷.) »

²²⁵ « Intégration de la femme dans le développement »

²²⁶ République du Sénégal (non daté) « Programme national des Infrastructures Rurales Gender and Transport, composante 'genre' », p 10.

²²⁷ République du Sénégal (non daté) « ... composante genre » op. cit. p 16.

b) L'intégration du genre dans le PNIR face aux contraintes sociales et politiques

Le PNIR a été sélectionné en 2001 comme l'une des dix études de cas sur l'intégration du genre dans les projets de transport financés par la Banque. D'après Kunieda, de ICNET, un bailleur qui a participé à l'étude, le programme « was selected because it was found to be operating under a supportive gender policy environment but an unsupportive transport policy environment²²⁸. » Elle n'a pas précisé quels éléments de l'environnement politique ont déterminé cette décision. Mais rappelons qu'avant le PNIR (et d'autres projets de développement ces dernières années) les actions politiques dans les transports ruraux au Sénégal étaient pour une grande partie, limitée aux grandes infrastructures. Les nouvelles stratégies en termes de mobilité et la valorisation des moyens intermédiaires de transport n'étaient pas encore prises en compte dans les politiques nationales. En 1999, 59% de la population sénégalaise vivait en milieu rural, fournissant 23% du PIB et 60% de l'emploi. En même temps, les régions rurales ne bénéficiaient que de 8% du budget national²²⁹. D'un autre côté, le Sénégal s'était officiellement engagé depuis plusieurs années dans l'intégration transversale du genre.

Codou Bop, spécialiste en genre, était chargée d'évaluer les ressources 'genre et transport' du PNIR dans le cadre de l'étude mentionnée ci-dessus. Malgré le rapport très détaillé concernant la 'composante genre', elle a trouvé de nombreuses contraintes institutionnelles et méthodologiques dans la mise en application de l'approche 'genre' au sein du PNIR. Selon cette évaluation, 'l'intégration du genre' exige une approche qui vise à transformer les inégalités entre hommes et femmes et à augmenter l'accès des femmes aux ressources qui leur sont traditionnellement inaccessibles.

Au niveau institutionnel à l'échelle nationale, le Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale, chargé de la représentation des femmes, n'est pas parmi les ministères représentés au sein du PNIR. Dans la

²²⁸ Mika Kunieda, spécialiste en genre et transport, ICNET Japon, dans un email daté du 26 juillet 2005.

²²⁹ Bop, C op. cit. p 1.

gestion du PNIR, il n'y a aucune femme au niveau national et parmi les neuf coordinateurs régionaux, on trouve seulement deux femmes.²³⁰ Pour Bop, le composant genre reste une approche de l'Intégration de la Femme dans le Développement puisque l'objectif reste focalisé sur les besoins pratiques des femmes, non sur la capacité à augmenter leur contrôle des décisions et des ressources. Au niveau des communautés, il existe des opérateurs chargés de l'appui de la communauté dans la planification des investissements et la mise en œuvre des projets. Aucun des opérateurs dans les CR pilotes n'était de sexe féminin, et malgré la rhétorique sur le genre, aucune connaissance en la matière n'était exigée des opérateurs.²³¹

L'approche participative est un élément central du PNIR. La représentation de chaque groupe social, y compris des plus vulnérables (tels que les castes dites 'inférieures', les jeunes et les femmes), est exigée dans les comités. Pour le PNIR, le principal indicateur d'une intégration du genre est la présence des femmes dans les comités. Cette méthode ne traite pas les inégalités préexistantes en termes de caste, d'âge et de classe, celles qui peuvent freiner la capacité des femmes à participer à la prise de décision. « One reason why it is so is that there is a tacit but gendered traditional rule in power decision-making spheres where all groups except for men are represented by only one individual who is considered as the 'voice' of the group no matter its weight... NRIP made no effort to break this rule²³². » Si toutes les femmes de la communauté sont représentées par une personne alors qu'il y a un homme pour représenter chaque classe sociale et économique, la représentation des besoins de la communauté féminine est évidemment remise en question. Dans une société où la hiérarchie décisionnelle et fonctionnelle est basée sur ces groupes, il est difficile d'imaginer qu'une vieille femme de caste favorisée saurait représenter les besoins quotidiens des jeunes femmes défavorisées. En effet, ce sont majoritairement les membres de conseils des organisations féminines qui assistent aux réunions et aux formations, et souvent elles ne partagent pas les informations qu'elles reçoivent, peut-être à cause de leur manque de temps pour

²³⁰ Bop, C op. cit. p 23.

²³¹ Ibid. (commentaire par l'opérateur de Paoskoto)

²³² Ibid., p 25.

le faire²³³. Lorsqu'une seule femme représente toutes les autres, la personnalité de l'individu devient un élément crucial. Par exemple, il peut s'agir de quelqu'un de timide qui ne saurait pas représenter les besoins des femmes.

La participation dans les comités n'est pas compensée et demande un engagement de temps. Les femmes, car elles ont moins de temps disponible que les hommes, ont plus de difficultés pour participer. Elles sont davantage nommées pour les comités qui laissent se perpétuer leurs rôles sociaux traditionnels. Ces biais apparaissent aussi dans les formations où les femmes sont encouragées à participer aux formations de jardinage plutôt que de gestion et de conception des projets. Les matériels étant écrits en français pour des formations qui ont lieu souvent loin des villages, la plupart des femmes ne peuvent pas en bénéficier. Là encore, ce sont des femmes issues des élites qui y participent.

Pour la composante 'suivi et évaluation', l'impact du PNIR est sensé être évalué avec une attention particulière portée aux groupes vulnérables. « Gender indicators are not mentioned and neither is a gender audit²³⁴. » Malgré la rhétorique sur les groupes vulnérables et l'approche du 'genre', les budgets ne sont pas désagrégés par sexe. Sachant qu'avec un budget neutre, les impacts des projets de développement diffèrent souvent selon le genre, Bop ne pouvait pas évaluer l'inclusion des femmes dans l'engagement financier.

Les contradictions entre le rapport sur le composant genre du PNIR en 1999 et les critiques dans l'évaluation de 2003 semblent importantes. En effet, il y avait dès le début un fossé entre la volonté politique des dirigeants d'intégrer le genre et la réalité de la mise en œuvre. Néanmoins, il est important de souligner que ce fossé n'indique pas que le genre n'est pas pris en compte dans le PNIR. Dans son évaluation, Bop a formulé des outils pour améliorer l'approche et pour que le programme puisse mieux s'assurer des bénéficiaires en termes de ressources pour les femmes. Mais le fossé entre la volonté politique et la réalité existe aussi du fait des normes sociales et des contraintes de la société et des institutions sénégalaises qui n'auraient pas su se transformer en quelques années.

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid., p 26.

Malgré les critiques énoncées par Bop, le programme est actuellement considéré comme réussi. En effet, c'est l'objet d'un rapport d'une série appelée « Project Success Stories ». Dans le rapport, nous apprenons que les femmes devaient comprendre au moins 30% des comités consultatifs. Nous pouvons supposer que ce changement est apparu en réponse des critiques de Bop. Certaines communautés ont témoigné d'une difficulté d'inclure autant de femmes. Pour s'assurer que la représentation féminine ne baisserait pas, la Banque leur a offert une incitation financière. Les communautés qui dépassaient le nombre obligatoire de femmes pouvaient diminuer leur contribution financière aux projets de 20 à 15%²³⁵. Selon le rapport, « the presence of the women on community boards-where they now comprise approximately 50 percent of memberships-allowed a broader spectrum of needs to be met »²³⁶. Il faut souligner que ce rapport, un article dont la fonction est dans le cadre des relations publiques, n'a pas l'objectivité d'une évaluation ou un rapport publié. C'est une anecdote sur le site de la Banque mondiale, dont le principal objectif est de donner une belle image des projets financés par la Banque. De plus, les incitations financières pour l'inclusion des femmes constituent de la discrimination positive. Sans pouvoir évaluer l'impact de cette mesure au sein du PNIR, il convient de remarquer que la discrimination positive peut susciter des conséquences négatives de la part de ceux qui n'en bénéficient pas.

Afin de mieux examiner l'impact du fossé énoncé par Bop entre le discours et les objectifs du PNIR et son intégration du genre dans l'exécution, nous allons tourner notre analyse vers une évaluation économique du PNIR où nous verrons l'intégration du genre dans la phase d'évaluation.

²³⁵ Banque mondiale (non daté) « Project Success Stories : Senegal's Rural Infrastructure Development Project » disponible sur le site <http://www.worldbank.org> à travers les liens, countries, Senegal, Project Success Stories.

²³⁶ Ibid.

c) L'évaluation de l'Université Gaston Berger de Saint Louis et l'Université d'Auvergne : Un bilan positif

Afin de déterminer l'impact du PNIR sur les bénéficiaires, la Banque a financé une évaluation qui contribue à ses données sur les projets de CDD. Entre 2003 et 2005, une équipe d'enquêteurs et de chercheurs de l'Université d'Auvergne en France et de l'Université Gaston Berger de Saint Louis au Sénégal ont mené une série d'enquêtes de communautés et de ménages. L'étude est composée de cinq enquêtes (une tous les six mois) avec un échantillon de 850 ménages complets, c'est-à-dire avec chaque membre de la famille dont la moitié sont des bénéficiaires du PNIR et l'autre moitié vient de villages comparables mais non PNIR.

Selon les objectifs énoncés par la Banque, l'étude devrait répondre à une multitude de problèmes, à savoir : le revenu, la santé, l'accès aux infrastructures (en distance), la qualité des infrastructures, la qualité des services, l'entretien des infrastructures, le niveau de participation, le conflit, la gouvernance locale, et la décentralisation, et l'effet direct sur les pauvres. Certains de ces éléments n'ont pas encore été évalués, mais des résultats significatifs selon des méthodes rigoureuses sont disponibles pour l'accès aux infrastructures, le revenu et la nutrition des enfants. D'autres résultats peuvent être discutés selon des observations qualitatives et des anecdotes de l'enquêteur dirigeant, Jean-Louis Arcand.

L'accès aux infrastructures, mesuré en termes de distance, est un élément central du PNIR. Les projets portent directement sur l'amélioration de cet élément. Pourtant, comparé au groupe de contrôle, les CR PNIR n'ont pas amélioré leur niveau d'ouverture aux infrastructures. Nous pouvons dire que les distances se sont réduites puisque le nombre de personnes vivant à moins de trois minutes des différentes infrastructures a augmenté de façon significative alors que le nombre de personnes vivant à plus de trente minutes a beaucoup diminué²³⁷. Pourtant, nous voyons une ouverture d'accès similaire dans les ménages de contrôle. Pour Arcand, cet effet s'explique sur le simple fait que les

²³⁷ Arcand, J-L (2005) « Un résumé des principaux résultats de l'évaluation d'impact du PNIR », présentation power-point, Université d'Auvergne et European Development Network, pp 4-6.

CR non PNIR bénéficient d'autres projets de développement par d'autres bailleurs, tels que le Canada et les Pays Bas.²³⁸

Pour évaluer le revenu des bénéficiaires, les enquêteurs ont choisi de mesurer les dépenses totales du ménage parce que la consommation est plus fiable que les revenus monétaires dans les analyses quantitatives. En moyenne, les ménages PNIR ont vu une augmentation de leur consommation de 22%, un montant équivalent à 9000 CFA par mois à tous les niveaux de ménages. Une amélioration du pouvoir d'achat apparaît dans les CR PNIR même si aucun projet n'a été achevé. Pour Arcand, les résultats peuvent s'expliquer par la décentralisation et le fait que les bénéficiaires se sentent impliqués dans le programme.²³⁹ « Ceci veut dire qu'un projet PNIR a plus d'impact qu'un projet initié par une autre structure, surtout que les temps d'accès, par rapport au contrefactuel, n'ont pas été améliorés²⁴⁰. »

Nous devons mettre en question la fiabilité de ces résultats impressionnants. Selon l'évaluation, les dépenses ont augmenté de façon statistiquement significative. Le fait que les distances ont diminué dans les deux groupes implique une autre explication pour l'augmentation des revenus. Mais les explications d'Arcand sur la décentralisation des projets ne sont que de la conjecture ; ce ne sont pas des conclusions de sa recherche. Les autres bailleurs importants étant le Pays-Bas et le Canada, il serait surprenant que le PNIR soit le seul d'avoir une approche participative avec un composant genre important. En effet, ces pays sont connus pour soutenir fortement ces approches. Quant aux données sur les dépenses, les fluctuations naturelles dans la production agricole, ainsi que les conceptions parfois imprécises des personnes sur leurs économies et leur endettement font que ce type d'analyse quantitative est associé avec une marge d'erreur importante. C'est pour cette raison qu'Arcand lui-même indique pour les données sur les revenus qu'il n'y croit pas entièrement²⁴¹.

Le troisième résultat important relève de la nutrition des enfants. « La nutrition, qui est une approche qualitative de la pauvreté, est de nos jours un des

²³⁸ Entretien avec Jean-Louis Arcand le 25 juillet 2005.

²³⁹ Arcand, J-L (2005) « Un résumé... » op. cit. p 26.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Entretien avec Jean-Louis Arcand le 25 juillet 2005.

moyens les plus utilisés pour analyser la pauvreté dans le monde²⁴². » Les données anthropométriques concernant les enfants permettent de définir des indicateurs de bien-être de ménages ainsi que de la distribution des bénéficiaires dans la famille. Le rapport taille/âge indique le niveau de nutrition à long terme alors que le rapport poids/âge est un indicateur de court terme. Par rapport au contrefactuel, les deux mesures se sont améliorées. Les petites filles en ont beaucoup plus bénéficié que les petits garçons.

Aucune évaluation ne porte des données sur l'intégration du genre dans les projets. Par exemple, nous ne pouvons pas conclure à quel point les femmes étaient réellement incluses dans les comités, ni à quel point leur parole a été prise en compte. Pourtant, les résultats en termes de revenu et de nutrition sont révélateurs d'une implication des femmes. Le fait que les rentes soient plutôt agricoles que monétaires et le fait que les enfants en particulier ont vu leur situation s'améliorer indiquent historiquement que les femmes sont bel et bien bénéficiaires du programme. Une augmentation des profits des hommes uniquement tend à être dépensée plutôt pour des achats personnels, tels que le tabac et l'alcool.²⁴³ De plus, l'amélioration de la production agricole révèle une implication de la part des femmes puisqu'elles effectuent 85% des travaux agricoles²⁴⁴.

L'évaluation inclut aussi une enquête moins formelle des opérateurs du PNIR et des officiers locaux, qui tente de déterminer le niveau de participation. Les résultats indiquent que les citoyens se sentent impliqués dans le PNIR. A titre d'anecdote, la satisfaction locale est indiquée par le fait que certains politiciens arrivés récemment au pouvoir se félicitent de leur implication dans le programme, alors que les CR PNIR ont été déterminées entre 1998-2001.²⁴⁵

La difficulté d'accès à des données du Ministère des Finances a retardé l'évaluation à propos de la gouvernance locale. Pourtant, la perception de six présidents de CR était que la collecte d'impôts ruraux est plus facile depuis la

²⁴² Bassole, L et M'Baye, S (2004) « Etude d'impact du Programme National d'Infrastructures Rural sur le bien-être des ménages : Analyse en terme d'indicateurs anthropométriques des enfants » document de travail, Université d'Auvergne et Université Gaston Berger de Saint Louis, p 1.

²⁴³ Entretien avec Jean-Louis Arcand le 25 juillet 2005.

²⁴⁴ MFDSSN « Programme d'approfondissement des droits de la femme », République du Sénégal, p 1.

²⁴⁵ Ibid.

mise en place du programme²⁴⁶. Même si les données montraient que la collecte d'impôts n'a pas particulièrement augmenté dans les CR PNIR, cette perception est un indicateur d'appropriation.

Finalement, après plusieurs années de fonctionnement du PNIR, nous pouvons conclure que le niveau d'appropriation et de satisfaction est très bon. Pour un programme qui se veut un projet 'genre et transport', il fait preuve d'une intégration efficace du genre même si les femmes n'ont pas été représentées à parité égale. Etant donné l'évaluation de Codou Bop et l'observation de Kunieda selon lesquelles le PNIR opère dans un environnement défavorable aux politiques de transport, une évaluation d'impact portant précisément sur le genre et les changements en matière de transport serait nécessaire pour pouvoir conclure plus définitivement sur l'effet 'genre et transport' du programme. Il serait intéressant d'entreprendre une telle étude dans des recherches futures.

Dans les politiques publiques de la Banque ou de l'Etat au Sénégal, nous notons une forte dichotomie entre les projets ruraux et les projets urbains. Les besoins, les problèmes et les acteurs ne sont pas les mêmes dans les deux milieux. Une juxtaposition du programme rural avec son homologue urbain éclaircira l'environnement politique dans lequel l'approche 'genre et transport' se trouve.

2. L'intégration (ou non) du genre : un bilan mitigé du Programme pour Améliorer la Mobilité Urbaine (PAMU) et du Second programme sectoriel des transports (PST)

Avec plus de 2 millions d'habitants, Dakar représente 24% de la population sénégalaise. 27% de sa population est obligé de marcher de longues distances pour se rendre au travail et pour ceux qui ont la chance d'utiliser des moyens motorisés de transport, 80% utilisent des transports publics, aggravant ainsi les problèmes de congestion, de pollution et d'accidents.²⁴⁷ Avec 47 morts pour 10 mille voitures, le niveau de danger est l'un des pires en Afrique, par rapport au

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Banque mondiale (2000) "Senegal – Urban Mobility Improvement Project", Rapport No PID7577, mai, p 2.

Bénin (23), à la Tanzanie (27) et à la Côte d'Ivoire (28)²⁴⁸. Le Programme de politiques de transport en Afrique Sub-saharienne (Ssatp), le partenariat de bailleurs géré par la Banque mondiale, fit de Dakar une ville pilote dans ses efforts pour améliorer la mobilité urbaine en Afrique. Le Programme pour améliorer la mobilité urbaine (PAMU) fut créé dans l'optique d'un développement durable « avec la distinction maintenant classique des trois dimensions : économique, environnementale et sociale²⁴⁹, » dans laquelle s'inscrirait en théorie l'intégration du genre. Le Second projet du secteur des transports vise, lui aussi, d'améliorer la sécurité à Dakar, mais se focalise sur des grandes infrastructures tels que les ports, les grandes autoroutes et les aéroports.

a) Les objectifs du PAMU : la mobilité urbaine à travers les institutions

Le PAMU comprend cinq composantes qui sont sensées revitaliser le secteur des transports et améliorer la facilité et la sécurité des déplacements des citoyens. Ce sont : (i) la construction et la réhabilitation des infrastructures routières et la gestion de la circulation ; (ii) la sécurité des piétons et des personnes en moyens motorisés le long du chemin de fer dans la périphérie de la ville ; (iii) le soutien financier pour un mécanisme de location à bail pour les opérateurs des *Cars Rapides* ; (iv) une stratégie pour la gestion de la qualité de l'air ; et (v) le soutien institutionnel et le *capacity building* pour l'institution d'exécution, le Conseil exécutif de transport urbain à Dakar (Cetud)²⁵⁰.

Avec un coût de 42,4 millions de dollars, la première composante établit les priorités de sécurité et d'organisation des infrastructures, y compris le seul élément du PAMU qui a lieu ailleurs qu'à Dakar, les mesures de sécurité pour Thiès et Kaolack. Les mesures prioritaires sont : (i) l'identification des *points noirs* (endroits particulièrement dangereux) ; (ii) l'investissement dans des infrastructures et des équipements, notamment des mesures pour les piétons tels que les trottoirs, les ponts autoroutiers, les panneaux, les lumières, ainsi que l'établissement de voies protégées pour la circulation non motorisée ; et (iv) une

²⁴⁸ Banque mondiale (non daté) « Environmental Assessment of the Dakar Urban Mobility Improvement Project », Provisional Report, p 10.

²⁴⁹ Godard, X « B comme Banque mondiale... » op. cit. p 39.

²⁵⁰ Banque mondiale « Environmental Assessment... » op. cit. pp 36-38.

campagne de sensibilisation des usagers, des opérateurs et des policiers pour qu'ils fassent respecter les nouvelles règles²⁵¹. Les mesures ciblant les piétons et les véhicules non motorisés sont liées à l'intégration du genre puisque les femmes font disproportionnellement partie de ces groupes. Rappelons que dans les premières parties, nous avons vu la prise en compte du genre prônée par la même communauté épistémique qui mettait en avant l'importance de la mobilité au sens plus large que la circulation des voitures.

Afin de réduire le taux d'accidents, de nouveaux arrêts et points de stationnement ont été prévus. Le manque d'emplacement régulier et prévu pour les bus et les Cars Rapides n'est pas uniquement un inconvénient. Lorsqu'une voiture s'arrête au milieu de la circulation urbaine, les personnes qui montent et descendent se trouvent dans une situation précaire et parfois très dangereuse, alors que les autres voitures sont ralenties. Des voies prioritaires pour les bus et des points d'arrêts en dehors de la ville réduisent donc la congestion, tout en augmentant la sécurité des usagers.

La deuxième composante, d'un montant de 21,1 millions de dollars, est destinée à la sécurité le long du chemin de fer²⁵². Précisément, la construction de quinze ponts piétons et quatre ponts autoroutiers ou passages souterrains pour la circulation véhiculaire fut prévue pour empêcher les accidents avec les trains. Avec le PAMU, on voulait faire du Petit Train Bleu le moyen d'accès le plus répandu aux villes périphériques.

Les Cars Rapides sont une composante importante du déplacement dakarois, même lorsque les itinéraires desservis ne sont pas fixés. Les véhicules sont très vieux et inconfortables, mais les tarifs ne suffisent pas pour que les opérateurs puissent les renouveler. La faiblesse des profits et le manque de régulation rendaient impossible l'accès à un prêt bancaire pour la plupart des opérateurs. La troisième composante du PAMU est donc l'établissement d'un mécanisme de location à bail pour les opérateurs, avec un soutien financier de 25,2 millions de dollars²⁵³. Cette composante est aussi chargée de renforcer la capacité de gestion et d'organisation des opérateurs. La pollution étant directement liée aux vieux Cars Rapides, ces éléments sont liés à la quatrième composante, la

²⁵¹ Ibid. p 36.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid. p 37.

stratégie pour l'air propre. Cette dernière, avec son budget de 9 millions de dollars, comprend une campagne de sensibilisation ainsi que la mise en vigueur de contrôles de la pollution.

La dernière composante du PAMU, avec un investissement de 4,62 millions de dollars, est l'un des éléments les plus importants pour sa mise en œuvre. Le Cetud est l'autorité de régulation des transports urbains à Dakar et l'institution qui est chargée d'exécuter le PAMU. La cinquième composante permet à la Banque de soutenir les efforts institutionnels du Cetud avec des conseils de gestion et des études pour renforcer ses capacités. Avec le pouvoir d'exécution, c'est le Cetud qui détermine le niveau de participation locale et qui classe les projets individuels par ordre de priorité. Cette institution est donc essentielle à la capacité du PAMU non seulement à atteindre ses objectifs, mais aussi tout particulièrement à intégrer le genre.

b) Un bilan mitigé pour le programme d'amélioration

Malgré les engagements stratégiques sur l'intégration transversale du genre au sein du SSATP et de la Banque, particulièrement en ce qui concerne la mobilité urbaine (précédemment le 'transport urbain'), le genre n'est mentionné nulle part dans les rapports préliminaires sur le PAMU. Une évaluation environnementale du programme était l'une des conditions de son exécution. Celle-ci est sensée prévoir les effets d'un projet sur les environnements naturel et sociaux (un élément secondaire dans ces évaluations mais qui doit porter sur le genre). Finalement, le rapport montre plus une approche en termes de femmes que de genre, et l'aspect social du programme n'est évoqué que dans trois phrases. Le mot "femmes" apparaît une fois dans un rapport de 76 pages : « the increased efficiency of the urban transport system will be particularly beneficial to women who are important users of public transport for access to markets as well as health and social centers²⁵⁴. » Cela ne prétend pas être une intégration du genre. Même les femmes pour lesquelles le programme sera 'particulièrement avantageux' semblent être des bénéficiaires par coïncidence puisqu'elles ne sont ciblées à aucun stade du programme.

²⁵⁴ Ibid. p 22.

L'approche participative est un élément important des stratégies de mobilité. Dans le cadre du PAMU, la participation est dans la représentation des personnes par des institutions. D'après l'évaluation, l'approche est fondamentalement participative. Le programme « adopted a fundamentally participatory approach. Continuing consultations, organized by CETUD over the past 24 months, have permitted a fruitful sector dialogue involving municipalities, ministries, transport operators, and transport associations²⁵⁵. » Cette participation consiste donc en un dialogue institutionnel entre des syndicats, des associations et le gouvernement. Les usagers n'en font pas partie. En effet, les deux rapports du Cetud disponibles à la Banque portent sur les institutions, les Car Rapides et les infrastructures moyennes qui bénéficient aux véhicules motorisés. Ces rapports ne mentionnent ni la sécurité ni la circulation non motorisée²⁵⁶. Cela ne diminue pas l'importance des améliorations institutionnelles et des déplacements en voiture, mais il est clair que les priorités du Cetud ne restent à ce niveau.

Dans l'exécution du programme, Godard observe que le Cetud ne s'intéresse finalement pas aux piétons et que les groupes vulnérables ne sont tout simplement « pas pris en compte²⁵⁷. » Finalement, pour la mobilité urbaine dans notre ville pilote de Dakar, « le bilan de ces efforts apparaît cependant mitigé, rien n'étant encore gagné dans les réformes en cours ni réalisé dans les projets débattus depuis une dizaine d'années²⁵⁸. »

En ce qui concerne la mobilité, le Cetud constitue une réforme institutionnelle importante. Même si le bilan est pour l'instant mitigé, Godard remarque que « l'orientation prise est pourtant la bonne, en ce sens qu'elle s'inscrit dans une approche multimodale intégrant toutes les formes du transport²⁵⁹. »

Finalement, nous voyons que le Programme pour Améliorer la Mobilité Urbaine n'a pas intégré un grand nombre d'éléments énoncés dans les stratégies de la Banque et du Ssatp. En particulier, on n'y voit qu'intégration extrêmement faible du genre. En même temps, il faut reconnaître qu'il n'y a aucun spécialiste

²⁵⁵ Ibid. p 23.

²⁵⁶ Diouf, Ibou (non date) « Les Car Rapides à Dakar Vers la voie du professionnalisme » Cetud. et Ndyaye, Latyr (non daté) « Une structure institutionnelle nouvelle et opérationnelle à Dakar, premiers enseignements », Cetud

²⁵⁷ Entretien avec Xavier Godard, le 18 juillet 2005.

²⁵⁸ Godard, X « D comme Dakar... » op. cit. p 57.

²⁵⁹ Ibid. p 71.

du genre au Cetud, et que les priorités de cette institution qui est chargée de l'exécution du programme sont tout simplement ailleurs. Cependant, malgré les réticences de la Banque à appeler le Cetud une 'autorité', le PAMU est un exemple de la réappropriation d'un programme de développement où les acteurs institutionnels locaux ont pu déterminer à quel point ils voulaient ou pouvaient intégrer les priorités de la Banque.

Les priorités politiques sont exprimées très différemment dans les programmes de grandes infrastructures et de transport interrégional et international. Le Second programme sectoriel de transport illustre l'environnement sénégalais à grande échelle.

c) Le Second projet du secteur des transports : un bilan négatif

Le Second projet du secteur des transports (PST II) représente un crédit de 95,5 millions de dollars de la Banque. Il a été approuvé en décembre 1999 avec cinq objectifs principaux : i) renforcer la capacité institutionnelle des autorités dans les transports maritimes, aériens et routiers ; ii) encourager l'implication du secteur privé dans l'investissement et dans la gestion du secteur ; iii) améliorer le réseau routier prioritaire afin d'augmenter la compétitivité régionale, de réduire les coûts de l'entretien et d'encourager la durabilité financière ; iv) augmenter le nombre de capitales district ayant accès à une route disponible en toute saison ; et v) contribuer à la réduction de la pauvreté²⁶⁰.

Ce projet n'a pas de composant genre. Dans l'évaluation environnementale et sociale, un document de 330 pages qui discute en détail les problèmes politiques, économiques et sociaux de l'urbanisation ainsi que la présence importante des MIT et des piétons, le mot genre n'apparaît pas²⁶¹. Le mot 'femme' apparaît neuf fois pour parler essentiellement des activités des commerçantes qui voyageaient sur le bateau, 'Le Joola' entre Dakar et Ziguinchor pour vendre des produits. Le rapport (écrit en 1999) suggérait des

²⁶⁰ Banque mondiale (2005) « Republic of Senegal - Second Transport Sector Project Proposed Amendment to the Development Credit Agreement » Banque mondiale, p 1.

²⁶¹ Banque mondiale (1999) « Etudes des impacts du PST II sur l'environnement » Banque mondiale, p 77 (pour les piétons).

difficultés pour les femmes de Dakar associées avec les encombrants de proximité au marché, mais était essentiellement positif sur l'organisation institutionnelle du port. Malheureusement, ce bateau, surchargé avec plus de 700 passagers en trop, a coulé en septembre 2002. Plus de mille personnes sont mortes et la première ministre (une femme pour la première fois au Sénégal) fut renvoyée de son poste. Ce bateau n'a toujours pas été remplacé²⁶².

Rappelons que dans la Stratégie d'assistance du pays (CAS) de 2003, le renouvellement du financement de ce projet est conditionnel à une amélioration de sa mise en œuvre. L'évaluation des Objectifs de développement du projet ('Project Development Objectives') a jugé le projet non satisfaisant « because of procurement issues, very slow disbursement, and lack of progress in implementing adequate measures to fully achieve the PDOs²⁶³. » La Banque a trouvé que des progrès importants avaient été fait pour l'évaluation en 2004, mais il reste plusieurs éléments de désaccord : (a) La campagne d'éducation pour la sécurité sur la route la plus dangereuse de Dakar n'a toujours pas été commencée ; « (b) bidding documents for securitization of the transport system should have been completed; and (c) the decrees related to setting airport fees and regulation of air navigation safety should have been signed. »

A titre d'anecdote, en présentant l'évaluation du PNIR, Jean-Louis Arcand a pu assister à une présentation des progrès du STS. Il a pu observer la réputation de ce projet en comparaison avec d'autres projets sénégalais financés par la Banque. D'après ses observations, le projet était connu pour avoir échoué, pour avoir subi la corruption, et pour avoir gaspillé une grande somme d'argent²⁶⁴.

Nous n'avons pas pu examiner une évaluation robuste et récente de ce programme. Nous ne pouvons donc pas conclure définitivement sur ses réussites et ses échecs dans le cadre des nouvelles infrastructures telles que les grandes autoroutes et le nouvel aéroport. Pourtant, en comparant avec les informations disponibles sur les autres projets et les priorités énoncées, il est possible de

²⁶² Il n'y a aucune référence à cet accident ou ces conséquences comme étant liés à l'échec du programme. Pourtant, l'accident mitige la seule prise en compte des besoins des femmes du programme.

²⁶³ Banque mondiale (2005) STS Amendment, op. cit. p 2.

²⁶⁴ Entretien avec Jean-Louis Arcand, le 25 juillet 2005. Pour décrire la mauvaise réputation associée à ce programme, M Arcand a remarqué que les collègues de la présentation riaient tellement le STS était ridicule. Pendant la présentation, « They were rolling in the aisles. » « They were literally peeing in their pants. »

conclure que celui-ci demeure sans intégration du genre et sans réel intérêt pour les questions de mobilité et de sécurité.

Conclusion

Nous avons posé la question ambitieuse d'évaluer l'intégration du genre dans les politiques publiques de la Banque mondiale à travers l'exemple des politiques de transport. Le cas du Sénégal a apporté un éclairage sur les ressources et les contraintes qui déterminent l'environnement dans lequel des politiques 'genre et transport' ont pu évoluer.

Tout d'abord, nous avons montré que le problème 'genre et transport' est éminemment politique. La crise d'accès et de mobilité en Afrique freine le développement tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les problèmes de transport sont vécus différemment selon le sexe, ce qui entrave particulièrement la production économique et la santé des femmes. L'immobilité des femmes représente une exclusion sociale qui affecte tous les aspects de leur vie. Les hommes rencontrent eux aussi des problèmes importants de transport selon leurs obligations et leurs besoins. La division des tâches, des ressources et des responsabilités selon le genre affecte les modes de déplacement à tel point qu'une intégration du genre est nécessaire à une réelle compréhension du secteur des transports.

La Banque mondiale mène des politiques publiques dans les transports depuis son origine. Toutefois, son rôle et ses objectifs ont subi divers changements au long du demi-siècle. Les priorités de la Banque sont guidées par les Etats membres, les communautés épistémiques, et un réseau mondial d'experts, d'acteurs politiques, et de pays emprunteurs. Ces nombreux acteurs influencent et suivent les politiques publiques de la Banque mondiale. Les échecs passés et les diverses stratégies de tous les acteurs internes et à l'extérieur de la Banque ont facilité une évolution vers des politiques sociales, participatives, et inclusives où les pauvres et les groupes marginalisés sont au centre des objectifs de développement. C'est dans cet environnement que l'intégration du genre devient indispensable au discours de la Banque. En même temps, nous avons vu que la grande majorité des experts ne sont pas des spécialistes en genre et se sentent déjà accablés par les stratégies qu'ils doivent employer obligatoirement avec des ressources limitées.

La Banque en tant qu'institution se trouve contrainte par son expansion dans toutes les sphères du développement alors qu'elle n'a ni les ressources ni l'expertise pour tout faire à la fois. Le discours stratégique va donc prôner une intégration transversale du genre dans les politiques de transport alors que sa réelle application va dépendre des acteurs impliqués dans chaque projet individuel. L'intégration du genre est encouragée, mais une véritable politique 'genre et transport' ne sera possible que dans la mesure où les spécialistes de la Banque qui la mènent s'engagent précisément dans ce domaine. Ensuite, la mise en application ne se réalisera que dans un environnement national favorable.

Les trois études de cas au Sénégal nous ont apporté un éclairage sur les ressources et les contraintes sénégalaises ainsi que sur la diversité des actions de la Banque mondiale. Tout d'abord, nous avons pu voir l'engagement par l'Etat sénégalais sur l'intégration du genre et la participation, tout particulièrement à travers le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale et les politiques de décentralisation. En même temps, la structure sociale, la division des ressources et des responsabilités, et même de nombreuses institutions sont très défavorables aux femmes, ce qui rend difficile l'intégration du genre dans le secteur des transports.

Malgré les normes sociales défavorables à une politique 'genre et transport', le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR) avait pour objectif non seulement d'intégrer le genre et de bénéficier aux femmes, mais aussi d'inclure les femmes dans la prise de décision sur les projets locaux et de réduire les inégalités. Selon les évaluations qui ont été faites, les bénéficiaires sont très satisfaits du programme, les hommes aussi bien que les femmes. Avec le PNIR, nous avons pu voir l'exemple d'un projet pilote 'genre et transport' où les spécialistes et les évaluations en matière de genre ont pu assurer une réelle intégration du genre à plusieurs niveaux, même si certaines critiques ont été énoncées.

Le Programme pour Améliorer la Mobilité Urbaine (PAMU) fut un exemple d'un discours 'genre et transport' avec des objectifs ambitieux en termes de sécurité, de protection des piétons et de MIT, et une réelle prise en compte des besoins des groupes vulnérables. Pourtant, les documents sur le projet ne font

aucune référence à des ressources fournies par la Banque pour l'intégration du genre telles qu'on les a vues dans le cas du PNIR. De plus, l'institution d'exécution, le CETUD se focalise sur les priorités de renforcement des opérateurs et des syndicats et de professionnalisation des services de transport. Il n'a ni l'expertise, ni les ressources pour établir une gouvernance dans le secteur et tenir compte des services informels et des besoins moins visibles. Il n'est donc pas surprenant que l'intégration du genre soit diluée dans la mise en application du PAMU.

Le Second Projet Sectoriel des Transport est un exemple de politique publique de la Banque où l'intégration du genre est absente dès la conception. Nous voyons un effort pour l'introduire au milieu de la mise en œuvre du projet à travers l'évaluation environnementale. Cependant, il est clair dans ce rapport que le genre n'est pas réellement pris en compte dans ce projet. De plus, le bilan pour ce projet est plutôt négatif sur tous les critères, même si rien ne suggère que cela soit lié à la non prise en compte du genre.

La Banque mondiale est obligée de mener un discours favorable à l'intégration transversale du genre pour diverses raisons. En même temps, cette approche est aussi essentielle à une politique publique efficace et participative dans le secteur des transports. Il y a dix ans, la notion de 'genre et transport' était un problème à peine connu par quelques spécialistes et le sujet était loin de recevoir une attention politique. Aujourd'hui, nous pouvons parler d'une politique publique 'genre et transport' même si elle est contrainte par un manque de ressources humaines et financières. L'intégration du genre dans le secteur des transports au Sénégal est voulue et faisable. En même temps, étant donné les contraintes pesant sur les politiques de transport, nous ne pouvons parler d'une intégration *transversale* du genre ni au sein de la Banque mondiale, ni dans ses projets menés au Sénégal.

Références

Références générales

Ouvrages

- Badru, Pade (1998) *International Banking and Rural Development: The World Bank in Sub-Saharan Africa*, Brookfield, Ashgate, 160 p.
- Butkiewics, James and Yanikkaya, Halit (2005) The Effects of IMF and World Bank Lending on Long-Run Economic Growth: An Empirical Analysis, *World Development*, vol. 33, no. 3, pp 371–391.
- De Villers, Gauthier (2003) L'Etat en Afrique et les lignes de force de l'évolution des politiques de coopération internationale, in Totté, Marc, Dahou, Tarik et Billaz, René, eds. *La Décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, pp 37-53.
- Degnbol-Martinussen, John et Engberg-Pedersen, Poul (2003) *Aid : Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, London, 350 p.
- Devarajan, S et Swaroop, V (2000) Foreign Aid Fungibility for Development Assistance, in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 196-209.
- Gilbert, C et Vines, D. (2000) The World Bank: an overview of some major issues in Gilbert, Christopher et Vines, David. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 10-35.
- Hopkins, R et al (2000) The World Bank, Conditionality and the CDF, in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 282-298.
- Kanbur, Ravi et Vines, David (2000) The World Bank and Poverty Reduction, in Gilbert, Christopher et Vines, David. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 87-107.
- Leonard, David (2003) *Africa's Stalled Development*, Boulder, Lynne Reiner Publishers, 159 p.
- Mény, Yves et Thoenig, Jean-Claude (1989) *Politiques Publiques*, Paris, PUF, 391 p.

Muller, Pierre (2000) *Les Politiques Publiques*, Que sais-je, PUF, Paris, 127 p.

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 675 p.

Sabatier, Paul, ed. (1999) *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 289 p.

Sabatier, Paul et Jenkins-Smith (1995) *Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press, 289 p.

Woods, Ngaire (2000) Multilateralism and Governance, in Gilbert, C. et Vines, D, eds. *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 131-156.

Articles de revues

Kilby, Christopher (2000) Supervision and performance: the case of World Bank projects, *Journal of Development Economics*, vol 62, pp 233-259.

Nelson, Paul (2001) Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks, *World Development*, vol 29 no 11, pp 1835-1847.

Platteau, J-P et Gaspart, Frédéric (2003) The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development, *World Development*, Vol 31, No 10, pp 1687–1703, p 1687.

Documents officiels

Banque mondiale (2000) World Development Indicators Database, Washington.

Banque mondiale (2003) Chapter 9: Community-Driven Development, in *PRSP Sourcebook*, 5 février.

Articles de presse

LaFraniere, Sharon (2005) Cellphones Catapult Rural Africa to 21st Century, *New York Times*, le 25 août.

Documents de travail

Darbon, Dominique (2004) Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques?, document de travail, Centre d'Etudes sur l'Afrique Noire, février.

Offenheiser, R (1999) Enhancing NGO Effectiveness in Africa: Re-evaluating the Potential for Genuine Partnerships, document de travail No 4, Oxfam America, 25 p.

Sites Internets

Burgess, R (2003) Decentralisation and NGOs, notes de cours pour EC307: Development Economics, London School of Economics.
http://econ.lse.ac.uk/courses/ec307/summer_school/lecture11.pdf

Conte, B (2003) Les origines de la crise de la dette, 7 p, cours en ligne disponible à <http://conte.u-bordeaux4.fr>.

Wolfensohn, James (1999) A Proposal for a Comprehensive Development Framework, version pour discussion, le 21 janvier, p 1.
<http://www.worldbank.org>

Références sur le genre

Ouvrages

Guionnet, Christine et Neveu, Erik (2004) *Féminins/Masculins : Sociologie du Genre*, Paris, Armand Colin, 286 p.

Kevane, Michael (2004) *Women and Development in Africa: How Gender Works*, Lynne Publishers, Boulder, 243 p.

Articles de revues

Assaad, Ragui et Arntz, Melanie (2005) Constrained Geographical Mobility and Gendered Labor Market Outcomes Under Structural Adjustment: Evidence From Egypt, *World Development*, vol 33 no 3, pp 431-454.

Braunstein, Elissa (2000) Engendering Foreign Direct Investment: Family Structure, Labor Markets and International Capital Mobility, *World Development*, vol 28 no 7, pp 1157-1172.

Cornwall, Andrea (2003) Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development, *World Development*, vol 31, no 8 pp 1325-1342,.

Evers, Barbara and Walters, Bernard (2000) Extra-Household Factors and Women Farmers Supply Response in Sub-Saharan Africa, *World Development*, vol 28 no 7, pp 1341-1345.

Documents officiels

Banque Mondiale (2002) Integrating Gender into the World Bank's Work : A Strategy for Action, Washington, Banque mondiale, p iii.

Documents de travail

Evertzen, Annette (2001) The Gender Self Assessment, SNV Netherlands Development Organisation, sept, modifié juin, 2003.

Morrisson, Christian and Jütting, Johannes (non date) The Impact of Social Institutions on the Economic Role of Women in Developing Countries, OECD Development Centre Working Paper 234.

OECD Development Assistance Committee (2002) Gender Equality in Sector Wide Approaches: A Reference Guide, juin.

Razavi, Shahrashoub et Miller, Carol (1995) From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse, PNUD Occasional Paper 1, février, 51 p.

Zuckerman, Elaine et Qing, Wu (2003) Reforming the World Bank: Will the New Gender Strategy Make a Difference ?, Heinrich Boll Foundation.

Ouvrages sur le transport

Ouvrages

Bratton, Michael et van de Walle, Nicolas (1997) *Democratic experiments in Africa : regime transitions in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 307 p.

Diaz-Olvera, Lourdes et Kane, Cissé (2002) M comme Marche ou ... crève, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 191-202.

Diaz-Olvera, Lourdes et Plat, Didier (2002) M comme Mobilité ou les déplacements urbains au quotidien, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 249-262.

Diaz-Olvera, Lourdes et Godard, Xavier (2002) P comme Pauvreté ou le rôle du transport pour la combattre, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 191-202.

Godard, Xavier (2002) B comme Banque mondiale ou le désarroi du bailleur de fonds, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 36-44.

Kane, Cissé (2002) Q comme Quelle galère ou les difficultés de déplacement vues par divers médias, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 263-271.

Articles de revues

Banister, David and Berechman, Yossi (2001) Transport Investment and the Promotion of Economic Growth." *Journal of Transport Geography*, vol 9, pp 209-218.

Enoch, Marcus (2003) Transport practice and policy in Mauritius, *Journal of Transport Geography*, vol 11, pp 297-306.

Enoch, Marcus et. al. (2004) The effect of economic restrictions on transport practices in Cuba, *Transport Policy*, vol 11 pp 67-76.

- Farrington, John and Farrington, Connor (2005) Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualisation, *Journal of Transport Geography*, vol 13, pp 1–12.
- Hine, Julian et Grieco, Margaret (2003) Scattersand clusters in time and space: implications for delivering integrated and inclusive transport, *Transport Policy*, vol 10, pp 299-306
- Hine, Julian (2003) Social exclusion and transport systems, *Transport Policy*, Editorial, p 261.
- Leinbach, Thomas (1995) Transport and Third World Development: Review, Issues and Prescription, *Transportation Research A*, vol 29A, no 5, pp 337-344.
- Leinbach, Thomas (2000) Mobility in Development Context: Changing Perspectives, New Interpretations, and the Real Issues, *Journal of Transport Geography*, vol 8, pp 1-9.
- Lyons, Glenn (2003) The introduction of social exclusion into the field of travel behaviour, *Transport Policy*, vol 10, pp 339–342.
- Martinez, Antonio José Torres (2001) Road maintenance policies in Sub-Saharan Africa: unsolved problems and acting strategies, *Transport Policy*, vol 8, pp 257-265.
- Odoki, Jennaro, Kerali, Henry and Santorini, Fabio (2001) An Integrated Model for Quantifying Accessibility Benefits in Developing Countries, *Transport Research A*, vol 35, pp 601-623.
- Olvera, Lourdes et. al. (2003) Transportation conditions and access to services in a context of urban sprawl and deregulation. The case of Dar es Salaam, *Transport Policy*, vol 10, pp 287–298.
- Osula, Douglas (1998) A Procedure for Estimating Transit Subsidization Requirements for Developing Countries, *Transport Research A*, vol 32 no 8 pp 599-606.
- Shonfelder, Stefan and Axhausen, Kay (2003) Activity spaces: measures of social exclusion?, *Transport Policy*, vol 10, pp 273–286.
- Srinivasan, Sumeeta and Rogers, Peter (2004) Travel behavior of low-income residents: studying two contrasting locations in the city of Chennai, India, *Journal of Transport Geography*.

- Talvitie, A. (2000) Evaluation of road projects and programs in developing countries, *Transport Policy*, vol 7 pp 61-72.
- Turner, Jeff and Kwakwe, Edward (1996) Transport and survival strategies in a developing economy: case evidence from Accra, Ghana, *Journal of Transport Geography*, vol 4 no 3, pp 161-168.
- Turner, Jeff and Hodgeson, F.C. (2003) Participation not consumption: the need for new participatory practices to address transport and social exclusion, *Transport Policy*, vol 10 pp 265–272.
- Vasconcellos, Eduardo (1997) Rural transport and access to education in developing countries: policy issues, *Journal of Transport Geography*, vol 5 no 2 pp 127-136.
- Vasconcellos, Eduardo (2004) Transport Metabolism, Social Diversity and Equity: The Case of Sao Paulo, Brazil, xxx *Journal of Transport Geography*, xxx-xxx, 11 p.

Documents officiels

- Amos, Paul (2004) Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services: Operational Guidance for World Bank Staff, World Bank Transport Papers, mai.
- Banque Mondiale. Baker, Judy et Denning, William (2005) Development of a Transport Module for Multi-Topic Household Surveys, Transport Papers TP-5, janvier.
- Banque Mondiale (2003) Urban Transport Services in Sub-Saharan Africa, document de travail SSATP No. 75, mai.
- Banque Mondiale (2003) Starkey, Paul et al. Améliorer la mobilité rurale, document de travail SSATP No. 72F, février.
- Banque Mondiale (2003) Technical Note on Rural Transport in Multi-Sector and Community Driven Projects, mars.
- Banque Mondiale (2002) *Cities on the Move : A World Bank Urban Transport Strategy Review*, Washington, 206 p (publié en français sous le titre *Villes en mouvement*).
- Banque Mondiale (1999) Rural Roads and Transport Strategy for Sub-Saharan Africa, Banque Mondiale, mars, 6 p.

Documents de travail

Banjo, George (2001) *Developing Rural Transport Policies and Projects: A Work in Progress*, document de travail incomplet, mai.

Bryceson, Deborah (1999) *Sub-Saharan Africa Betwixt and Between: Rural Livelihood Practices and Policies*, ASC Working Paper 43, Afrika-Studiecentrum, Leiden.

Heyen-Perschon, Jürgen (2005) *Report on current situation in the health sector of Senegal and possible roles for non-motorised transport interventions*, ITDP Europe, janvier.

Pedersen, Poul Ove (2000) *The Changing Structure of Transport under Trade Liberalisation and Globalization and its Impact on African Development*, Centre for Development Research, CDR Working Paper 00.1, Copenhagen, janvier.

Union africaine (2005) *Transport and the Millennium Development Goals in Africa*, février.

Sites Internet

Export Council for Economic Efficiency (non date) "Potential for Smart Growth Services and Technology Transfer in Emerging Markets"
<http://www.ecee.org/pubs/Transport/intro.htm>

'Genre et transport' en Afrique

Ouvrages

Fernando, Priyanthi et Porter, Gina (1997) *Balancing the Load : Women, Gender and Transport*, London, Zed Books, 320 p.

Articles de revues

Assad, Ragui and Artanz, Melanie (2005) *Constrained Geographical Mobility And Gendered Labor Market Outcomes Under Structural Adjustment: Evidence from Egypt*, *World Development* vol. 33, no. 3, pp 431–454.

Porter, Gina (1995) *The impact of road construction on women's trade in rural Nigeria*, *Journal of Transport Geography*, vol 3 no 1 pp 3-14.

Porter, Gina (2002) Living in a Walking World: Rural Mobility and Social Equity Issues in Sub-Saharan Africa, *World Development*, vol 30 no 2 pp 285-300.

Rajé, Fiona (2003) The impact of transport on social exclusion processes with specific emphasis on road user charging, *Transport Policy*, vol 10, pp 321–338.

Documents officiels

Chaudhuri Zohir, Salma (2003) Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs – Case Study, Bangladesh – Dhaka Urban Transport Project, World Bank, 72 p.

Gutierrez, Maria (2003) Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs – Case Study, Peru – Transport Rehabilitation Project World Bank, 45 p.

Sites Internet

Apt, Nan, Grieco, Margaret Turner, Jeff (1998) Carriers of Culture: Women As a Means of Transport in Urban Accra, Ghana
http://www.geocities.com/margaret_grieco/womenont/carrier.html

Apt, Nan, Grieco, Margaret Turner, Jeff (1998) Users Not Losers: Gender Representation in Transport Design and Operation,
http://www.geocities.com/margaret_grieco/womenont/gen_tran.html

Britton, Eric (2005) Theme 2 Discussion Summary: ICT potential for women in developing countries, GATNET discussion group, 30 mai au 6 juin.
<http://www.dgroups.org/groups/worldbank/GATNET/docs/gatnet-discussion-summary-ict.pdf>

Banque mondiale (1999) Incorporating Gender Issues into the Africa Transport Strategy, Proposal Requesting Thematic Group Funding, 1 p.
<http://www.worldbank.org>

Elson, Diane, Evers, Barbara, Turner, Jeff (1999) Transport Sector Programmes in Developing Countries: Integrating a Gender Analysis,
http://www.geocities.com/transport_research/genecon.htm

Peters, Deike (2002) Background Paper for the Expert Workshop: Gender Perspectives for Earth Summit (2002): Energy, Transport, Information for Decision
[http://www.earthsummit\(2002\).org/workshop/bpinformation%20s.htm](http://www.earthsummit(2002).org/workshop/bpinformation%20s.htm)

Tanzarn, Nite (2005) Examining policy gaps: how to bridge the gap between transport policy and gender policy and translating policy into practice, Summary of GATNET discussion, juin.
http://www.dgroups.org/groups/worldbank/GATNET/attach/GATNET/248202/summary_final.doc?ois=no

Les projets sénégalais

Ouvrages

Diouf, Ibou (2002) C comme Car rapide ou les tentatives d'intégration du transport artisanal, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 45-56.

Godard, Xavier (2002) D comme Dakar ou le bilan mitigé d'une ville-pilote, in Godard, X, ed. *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Karthala, Paris, 415 p, pp 57-72.

Documents officiels

Banque Mondiale. Bop, Codou (2003) Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs: Case Study, Senegal, The National Rural Infrastructure Project, juin, 28 p.

Banque Mondiale (2000) Senegal – Urban Mobility Improvement Project”, Rapport No PID7577, mai.

Banque Mondiale (non daté) Environmental Assessment of the Darkar Urban Mobility Improvement Project, Provisional Report.

Banque mondiale. Rankin, EM. (1999) Senegal Proposal for Gender and Transport Interventions, 26 p.

Banque mondiale (2003) Country Assistance Strategy: Senegal, rapport no 25498-SE, 63 p.

International Fund for Agricultural Development (1999) Report And Recommendation of the President to the Executive Board on a Proposed Loan to the Republic Of Senegal for the National Rural Infrastructure Project, décembre, 10 p.

République du Sénégal (2002) Document Stratégique de la Réduction de la Pauvreté, Banque mondiale, 76 p.

République du Sénégal (non daté) Programme National des Infrastructures Rurales, Gender and Transport : Composante 'genre', Banque mondiale, 60 p.

Documents de travail

Arcand, Jean-Louis et al (2005) A Summary of the Main Findings of Phase 1 of the PNIR Impact Evaluation Study, rapport de l'équipe de recherche pour l'Université d'Auvergne et l'Université Gaston Berger de Saint Louis, 1 p.

Arcand, J-L (2005) Un résumé des principaux résultats de l'évaluation d'impact du PNIR, présentation power-point, Université d'Auvergne et European Development Network, 26 p.

Bassole, L (2004) Programme d'infrastructures rurales et bien-être des ménages : analyse en termes d'indicateurs anthropométriques des enfants, document de travail, Université d'Auvergne, 15 octobre, 18 p.

Bassole, L et M'Baye, S (2004) Analyse des indicateurs d'infrastructures issue de la première enquête Panel, document de travail, Université d'Auvergne et Université Gaston Berger de Saint Louis, 21 p.

Sites Internet

Banque mondiale (2004) Senegal National Rural Infrastructure Project (PNIR) La méthodologie des évaluations des programmes de développement dirigé par la communauté, 2 p., disponible en ligne : <http://www.worldbank.org>

Banque mondiale (non daté) « Project Success Stories : Senegal's Rural Infrastructure Development Project » disponible en ligne : <http://www.worldbank.org>

Mbengue, Abourahmane (non daté) Présentation d'un campus numérique de l'AUF : Cas du campus numérique de Dakar, <http://www.edusud.org/contributions/contribution%20mbengue.pdf>

Entretiens avec des experts

Jeff Turner, le 20 décembre 2004

Consultant libre en genre et transport, y compris pour l'étude « L'intégration du genre dans les projets de transports financés par la Banque », co-auteur du livre, *At Christmas and on Rainy Days: Transport, Travel and the Female Traders of Accra*

Priyanthi Fernando, le 20 décembre 2004

Ancienne Secrétaire exécutive pour le forum international pour le développement des transports rural (IFRTD) une organisation qui a travailler avec la banque en partenariat sur l'étude, L'intégration du genre dans les projets de transports financés par la Banque,
Co-auteur du livre, *Balancing the Load: Women, Gender and Transport*

Nite Tanzarn, le 18 mai 2005

Experte en genre pour « L'intégration du genre dans les projets de transports financés par la Banque », l'étude de cas en Ouganda

Codou Bop, le 2 juillet 2005

Experte en genre pour « L'intégration du genre dans les projets de transports financés par la Banque », l'étude de cas du PNIR au Sénégal

Xavier Godard, le 19 juillet 2005

Chercheur à l'Université de Lyon et expert sur les transports à Dakar
Editeur du livre, *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*

Jean-Louis Arcand, le 25 juillet 2005

Chercheur à l'Université d'Auvergne
Principal chercheur pour l'évaluation Panel du PNIR

Résumé

La crise d'accès et de mobilité en Afrique freine le développement tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les problèmes de transport sont vécus différemment selon le sexe. En particulier, bien que les femmes effectuent la plupart des tâches, ce sont essentiellement les hommes qui accèdent aux moyens intermédiaires de transport. L'immobilité des femmes représente une exclusion sociale qui affecte tous les aspects de leur vie. Toutefois, la problématique 'genre et transport' était systématiquement exclue de l'agenda politique jusqu'à la fin du vingtième siècle.

Eu égard à ses ressources et à son influence considérables, les politiques publiques de la Banque mondiale jouent un rôle fondamental dans le secteur des transports. Le Sénégal, officiellement engagé dans l'intégration du genre depuis des années, fut une destination pilote pour l'application des nouvelles priorités en matière de 'genre et transport' et de mobilité durable. L'objectif de ce mémoire est donc d'évaluer l'intégration du genre dans les politiques publiques de la Banque mondiale, à travers l'exemple des politiques de transport au Sénégal.

Summary

The African crisis of access and mobility stalls development in both rural and urban areas. Transport problems differ according to sex, particularly insofar as women are responsible for the majority of tasks, while it is primarily men who access intermediate means of transport. Women's immobility represents a social exclusion affecting all aspects of their lives. Meanwhile, the 'gender and transport' issue was systematically excluded from the political agenda until the end of the twentieth century.

Given its considerable resources and influence, the World Bank's public policy plays a fundamental role in the transport sector. Senegal, officially committed to gender mainstreaming for many years, was the pilot destination for programmes integrating the new priorities of 'gender and transport' and sustainable mobility. This thesis seeks to evaluate the integration of gender in public policy at the World Bank via the example of Senegal's transport policy.