



## Le progrès des femmes dans l'administration municipale à Jinja (Ouganda)

### Sommaire

La Ville de Guelph (Ontario), au Canada, et la Municipalité de Jinja (Ouganda) ont fait de grands progrès dans le renforcement de l'autonomie des femmes et leur participation au gouvernement local. Les deux collectivités font partie des douze partenariats en Afrique qui sont appuyés par le Centre international pour le développement municipal de la FCM.

À l'instar des femmes de plusieurs autres pays en développement, les femmes de Jinja éprouvent des problèmes sociaux et économiques qui touchent non seulement le bien-être des générations actuelles mais qui grèvent également le bien-être des générations futures. Toutefois elles ne sont pas représentées efficacement au sein du gouvernement local. Dans le cadre de l'exercice de planification stratégique appuyé par le partenariat Guelph-Jinja, le Conseil municipal de Jinja s'est appliqué à consulter davantage les femmes et à les faire participer aux affaires municipales. En prenant appui sur les regroupements de femmes qui existaient déjà à Jinja, les partenaires ont mis sur pied l'Association féminine de la Municipalité de Jinja (la JIMWA – Jinja Municipality Women's Association). En moins d'un an, une représentante de la JIMWA était élue au conseil municipal avec le mandat d'améliorer la situation économique et politique des femmes. La JIMWA est devenue un réseau fructueux et actif qui permet aux femmes de partager leurs connaissances en entrepreneuriat et de travailler de manière coopérative à leur développement économique et à la réduction de la pauvreté. Grâce au partenariat, les femmes ont reçu des formations techniques qui leur ont permis d'améliorer leur leadership dans leur collectivité. Le Conseil municipal de Jinja a fait participer les femmes à la rénovation de certaines infrastructures et à la gestion de programmes sociaux.

Le succès du modèle unique de coopération élaboré par ce partenariat est attribuable à l'approche participative utilisée pour regrouper les femmes de même qu'à l'engagement du Conseil municipal de Jinja en matière d'équilibre entre hommes et femmes et à la collaboration de spécialistes bénévoles de la Ville de Guelph, de sa collectivité et de l'Université de Guelph.

### Introduction

Sous la direction du Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la FCM, financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Programme des partenariats et des initiatives spéciales (PIS) vise à renforcer la capacité des municipalités et associations municipales des pays en développement à gouverner et à fournir les services à la population et à promouvoir le développement durable. Le Programme appuie l'établissement de partenariats à long terme entre les municipalités canadiennes et les gouvernements locaux outre-mer. Il encourage également l'organisation d'initiatives telles que des ateliers de formation et des missions réalisées par des municipalités, des associations municipales et d'autres organismes de soutien.

Le partenariat entre la Ville de Guelph (Ontario) et la Municipalité de Jinja (Ouganda) a commencé en 1990. Depuis, les partenaires ont abordé toute une gamme de questions – de la gestion des services municipaux au développement communautaire en passant par les problèmes environnementaux. Bon nombre de leurs activités de coopération visaient à renforcer le processus de consultation auprès des divers groupes d'intérêts communautaires afin d'identifier les questions prioritaires de développement local.

La présente étude de cas examine la démarche que les partenaires ont utilisée pour établir et appuyer la *Jinja Municipality Women's Association* (JIMWA) – une association parapluie de regroupements féminins de Jinja qui reflète les rôles multiples des femmes ougandaïses.

### Contexte

Depuis des décennies, les femmes de Jinja luttent contre la pauvreté de leur communauté en milieu urbain au moyen de l'agriculture urbaine et d'activités informelles génératrices de revenus. Elles ont formé plusieurs petits groupes isolés, mais le soutien du gouvernement local restait minimal, tout comme leur représentativité auprès de celui-ci.

En 1992, l'Ouganda a amorcé une réforme gouvernementale qui accordait un statut légal aux gouvernements locaux dans un contexte de décentralisation. En 1997, la Loi sur les gouvernements locaux fournissait une structure visant à assurer la démocratie à tous les paliers de gouvernement. La structure comprend des conseils locaux élus à cinq niveaux (I à V) : village, paroisse, sous-comté, comté et district. Bien que les femmes comptent pour 51 pour cent de la population à Jinja, un seul siège est réservé pour le secrétariat des femmes à chacun des cinq niveaux du conseil, et une seule femme par district est élue comme représentante au conseil national. Ce système n'a donné aux femmes qu'une influence politique limitée et peu de pouvoirs décisionnels sur les questions qui touchent leurs moyens de subsistance.



*La JIMWA joue un rôle important au sein des affaires municipales de Jinja.*

Durant les étapes initiales du partenariat Guelph-Jinja, le faible niveau de participation des femmes au gouvernement local n'a pas été perçu comme une source de préoccupation. En 1995, les partenaires Guelph-Jinja ont débuté un processus de planification stratégique avec le Conseil municipal de Jinja. Au cours de cet exercice il est devenu évident que les femmes ne participaient pas de manière adéquate à la prise de décision locale. Pour se pencher sur le déséquilibre entre les hommes et les femmes, les partenaires ont élaboré une stratégie visant à mettre sur pied un réseau destiné à tous les groupes féminins oeuvrant dans la municipalité. Du processus participatif de planification stratégique mené par le Conseil municipal de Jinja est née la Jinja Municipal Women Association (Association féminine de la Municipalité de Jinja). Une entente spécifique de coopération a été élaborée un an plus tard pour renforcer cette association.

## Objectifs

Le but de cette initiative de Guelph-Jinja était de rehausser la situation économique et politique des femmes de Jinja. Ces objectifs spécifiques étaient les suivants :

- Unifier les voix et les forces des femmes par la mise sur pied d'une association;
- Effectuer des recherches sur les groupes féminins existants pour définir le rôle de l'association;
- Rehausser le leadership des femmes dans le processus décisionnel en faisant une place pour elles au sein du conseil municipal et en perfectionnant leurs compétences techniques et administratives;
- Intégrer les femmes aux services sociaux dispensés par la Municipalité de Jinja; et
- Renforcer l'esprit d'entreprise des femmes en vue de soutenir l'économie familiale.

## Une démarche en trois étapes

Le partenariat Guelph-Jinja a utilisé une démarche en trois étapes pour renforcer la participation des femmes au gouvernement local : l'atteinte d'un consensus, le perfectionnement des connaissances et le renforcement des capacités de gestion et de représentation politique.

## Consensus

En 1995, dans le cadre d'un échange technique entre les deux villes, le Conseil municipal de Jinja a invité les groupes féminins à faire part de leurs opinions sur la création d'un partenariat avec la municipalité. Les résidentes ont reconnu là une occasion de rendre les femmes autonomes et ont convenu de créer l'Association féminine de la Municipalité de Jinja (JIMWA). Le premier rôle de l'Association a été de se pencher sur les questions intéressant les femmes au sein de la municipalité de Jinja, et ce, à deux chapitres :

- donner aux femmes l'occasion de participer aux processus décisionnels qui touchent leur collectivité; et
- grâce à la formation et à la recherche, faire en sorte que l'association soit autonome et leurs membres imputables.

Le Conseil municipal de Jinja s'est engagé à :

- entretenir avec la JIMWA une relation neutre et dépourvue de toute ingérence politique;
- identifier les questions prioritaires pour les femmes et les solutions; et
- favoriser la participation de femmes aux travaux du comité de rénovation pour assurer leur collaboration à la gestion des centres communautaires de Kankidu, Walukuba et Mpumudde et de la bibliothèque municipale.

Afin de favoriser la participation des femmes aux processus décisionnels locaux, douze membres du comité de direction de la JIMWA ont été élus lors de l'Assemblée générale de l'association qui s'est tenue en début de 1997. Le processus électoral a été supervisé par le maire et le secrétaire municipal de Jinja. Le taux de participation à l'élection a été modéré, indice de la capacité restreinte de la JIMWA à mobiliser les femmes à ce stade initial. La structure de l'association comprenait le maire en tant que président d'honneur et le secrétaire municipal en tant que coordonnateur. Pour encourager le développement de la JIMWA, le conseil municipal de Jinja a fourni des locaux pour ses bureaux et un soutien technique.

## Perfectionnement des connaissances

### Missions d'échanges avec le Canada

Le membership de la JIMWA est passé de 12 groupes féminins en 1996 à 92 en 1999, et pendant cette période de transition la voix des femmes de Jinja est devenue plus forte mais pas nécessairement plus claire. Au milieu de 1997, les membres de la JIMWA et du conseil ont effectué une mission technique à Guelph. Les bénéficiaires de Jinja ont rencontré les représentants des organismes communautaires de Guelph et pris connaissance des pratiques d'égalité des sexes de la municipalité. Les représentantes de la JIMWA ont pu perfectionner leurs connaissances et compétences en matière de participation des citoyens au gouvernement local. C'est ainsi que cette expérience a incité l'association à redéfinir ses objectifs :

- Mobiliser et sensibiliser les groupes féminins dans la Municipalité de Jinja;
- Favoriser la solidarité et le travail d'équipe;
- Encourager la constitution de réseaux d'entraide parmi les femmes;
- Donner une formation aux femmes pour qu'elles acquièrent des compétences intégrées à l'aide de diverses techniques; et
- Soutenir les femmes par le biais de projets de micro-crédit.



*Le greffe David Kaginey, le maire Stephan Nsubuga-Bewavo et Gus Stahlmann visitent la nouvelle bibliothèque.*



Un aspect important de l'étape de perfectionnement des connaissances de ce projet a été la réalisation d'une recherche visant à identifier les questions prioritaires pour les femmes et les moyens de renforcer davantage la JIMWA. L'étude a été conçue par un étudiant diplômé du *Department of Rural Extension Studies* de l'Université de Guelph. Des techniques telles que les sondages, la recherche-active et l'auto-évaluation ont été utilisées. Ces méthodes participatives ont donné aux femmes de la Municipalité de Jinja l'occasion d'exprimer leurs opinions sur la pauvreté et le développement.

### Amélioration des capacités organisationnelles

Les partenaires du projet Guelph-Jinja ont recouru à divers moyens pour renforcer la capacité de la JIMWA et de ses membres. Les activités de coopération comprenaient des ateliers, des séminaires, des formations de formateurs ainsi qu'une évaluation. Bon nombre de bénévoles – notamment des conseillers municipaux et des administrateurs de Jinja et de Guelph ainsi qu'une étudiante de l'Université de Guelph – ont offert leur expérience et leur expertise technique. Les activités comprenaient :

- Un atelier d'une journée pour présenter aux membres de la JIMWA les constatations de la recherche initiale. Les participantes ont acquis une meilleure compréhension de leur mission et ont formulé des recommandations pour l'année 1998.
- Un séminaire d'une semaine avec le comité de direction de la JIMWA qui a contribué à développer sa capacité administrative.
- Une évaluation menée en 1999 qui a permis d'examiner la mise en œuvre des recommandations du premier rapport et d'encourager le travail d'équipe au sein du comité de direction de la JIMWA. La technique des sondages estimatifs a été utilisée pour aider les participantes à miser sur leurs points forts et leurs succès passés. Le sondage estimatif est une théorie importante pour le développement des capacités organisationnelles et se révèle un outil utile pour la mise sur pied d'organisations viables.
- Des ateliers et séminaires tenus dans les centres communautaires permettant aux femmes d'établir des réseaux d'entraide et de partager des renseignements sur le leadership, les activités rémunératrices, la réduction de la pauvreté, et les façons de lutter contre le VIH-SIDA.
- Des ateliers sur la formation des formateurs en activités rémunératrices, en marketing, en préservation de l'environnement et en leadership municipal ont contribué à rehausser les connaissances entrepreneuriales et la dynamique de groupe.
- Des séances de formation données à plus de 80 femmes en gestion d'entreprise et des séminaires sur l'entrepreneuriat en vue de renforcer la structure des micro-entreprises informelles des femmes, ainsi que leurs capacités administratives et financières. Une stratégie complète de commercialisation a été élaborée pour aider à augmenter leurs bénéfices commerciaux.

Un rapport final sur les résultats de ces activités a été présenté au conseil municipal des villes de Guelph et de Jinja en 2000.

## Résultats

### Habilitation des femmes sur le plan social

La JIMWA est perçue comme un rayon d'espoir et une voie d'accès à la prospérité puisqu'elle fournit aux femmes le soutien émotionnel dont elles ont besoin durant une période de crise et de changement; en effet, la JIMWA leur donne accès à la formation pour l'acquisition des compétences nécessaires à leurs activités de même que l'accès au crédit et aux marchés. L'influence de la JIMWA peut être constatée au niveau des ménages : l'autonomie financière a permis à certaines femmes de quitter un conjoint violent et un plus grand nombre d'hommes contribuent à assurer la subsistance de la famille et encouragent leur conjointe à se joindre à la JIMWA.

Pourtant, on constate certaines difficultés culturelles associées à l'habilitation des femmes dans le contexte ougandais. Dans le cadre de la JIMWA, les femmes comptent se battre plus vigoureusement pour réduire la polygamie qui est perçue par la majorité comme une source du sous-développement des femmes et comme un facteur de propagation de maladies transmises sexuellement telles que le VIH-SIDA. Cependant, une minorité de femmes continuent d'appuyer la polygamie, sous prétexte qu'elle réduit le fardeau de travail des femmes.



*La conseillère Kovach examine les projets des groupes de femmes.*

### Habilitation des femmes sur le plan économique

Une proportion importante de femmes et de politiciens locaux de Jinja conviennent que la JIMWA a le potentiel de rehausser l'autonomie des femmes sur le plan économique. Le réseau aide les femmes à partager les connaissances entrepreneuriales et à travailler de manière coopérative pour réaliser leur autonomie économique. La recherche effectuée par l'Université de Guelph a révélé que la plupart des groupes féminins de Jinja étaient en fait des micro-entreprises informelles engagées dans diverses activités rémunératrices visant à réduire la pauvreté. (Ces activités comprenaient la production de volailles, de porcs, de bovins, de lapins et de légumes, ainsi que des activités non agricoles telles que l'artisanat, la musique, la danse et les spectacles d'art dramatique.) Dans le cadre du partenariat, plusieurs outils ont été créés et mis en œuvre pour renforcer les capacités administratives et financières des femmes et pour augmenter leurs bénéfices commerciaux. Des partenariats ont été établis avec le gouvernement local et avec d'autres ressources locales dans la collectivité de Jinja, afin de réduire la pauvreté. Le Conseil municipal de Jinja a également tiré avantage des activités entrepreneuriales des femmes, puisque les retombées commerciales ont grandement contribué aux recettes globales de la municipalité.

### Habilitation des femmes sur le plan politique

À mesure que les femmes de Jinja se sont familiarisées avec les subtilités de la politique et de la bureaucratie, elles ont développé leur capacité à bâtir des partenariats avec d'autres organismes. Ceci leur a permis d'être plus présentes sur le plan politique et d'exercer certaines pressions politiques au sein du conseil local et au parlement ougandais par l'entremise de la députée du District de Jinja, l'Honorable Ruth Owagage. L'Honorable Ruth Owagage, surnommée la « femme de fer de Jinja », a fourni un soutien moral à la JIMWA et a fait l'éloge de l'organisation pour avoir regroupé les femmes et leur avoir permis de créer des liens avec le système politique qui touche leurs moyens de subsistance. Aujourd'hui, les femmes disposent d'un pouvoir de représentation grâce au comité de direction de la JIMWA. Les femmes sont maintenant représentées au conseil municipal et participent davantage au processus décisionnel local.

L'étroite relation entre la JIMWA et le Conseil municipal de Jinja permet d'assurer un suivi des politiques et des pratiques économiques locales. À la suite de nombreuses plaintes adressées au conseil municipal et à la JIMWA au sujet de l'injustice des politiques de prêts des entreprises de micro-crédit et d'une mauvaise gestion des fonds, la majorité des femmes ont demandé un suivi plus strict des activités de l'association. Le comité de direction de la JIMWA a répondu en sollicitant une formation en développement organisationnel et en administration financière. Depuis, la JIMWA a instauré une saine gestion et une demande de fonds renouvelable est à l'étude à Jinja. En outre, le président de la division du conseil local III a proposé que le gouvernement national effectue un suivi du fonctionnement des organisations non gouvernementales pour faire en sorte qu'elles soient plus imputables à l'égard des femmes et de la collectivité dans son ensemble.



*Le maire Stephan Nsubuga-Bewavo et Gus Stahlmann, coordinateur local de Guelph, à l'ouverture officielle de la bibliothèque Jinja Central.*

La JIMWA travaille en étroite collaboration avec les élus du conseil local, du niveau I au niveau IV, afin de mobiliser et de sensibiliser les femmes. En tant que coordonnatrice de la JIMWA, Constance Mugaba a combiné efficacement son leadership et son pouvoir politique pour faire progresser les objectifs de la JIMWA au conseil local III. La présidente de la JIMWA, Janet Sekirime, utilise son expérience antérieure en tant que conseillère au conseil local pour diriger la JIMWA et s'assurer d'obtenir les ressources essentielles à l'amélioration des activités entrepreneuriales des femmes au sein de l'économie métropolitaine.

### Le leadership accru des femmes

Le climat politique se faisant de plus en plus favorable, le Conseil municipal de Jinja a réussi à intégrer efficacement les femmes aux affaires municipales. Le Conseil municipal de Jinja a réuni divers groupes féminins pour qu'ils participent aux décisions concernant la rénovation et l'administration de trois centres communautaires et d'une bibliothèque publique. Ce processus a permis aux femmes d'accroître leurs capacités administratives et leur leadership au sein des divers comités de la collectivité de Jinja. Aujourd'hui, les groupes féminins utilisent les centres communautaires pour des réunions, de la formation et des activités sociales. Dans ces locaux, les femmes ont trouvé un sentiment d'appartenance qui a grandi en fonction de leur soutien à leur organisation mère, l'Association féminine de la Municipalité de Jinja. En janvier 2001, l'association avait mobilisé et inscrit 110 groupes féminins dans la municipalité de Jinja et comptait environ 3 000 membres, dont la plupart sont des femmes.

### Viabilité des groupes féminins et de l'habilitation des femmes

Les partenaires de Guelph-Jinja ont réalisé qu'il est plus facile de créer une organisation que de la maintenir. Les membres de la JIMWA ont déterminé quels étaient les défis à relever pour assurer la viabilité des résultats :

- Réduire les attentes voulant que la JIMWA puisse combler tous les écarts;
- Développer davantage la solidarité au sein de la JIMWA au moyen d'une formation continue en leadership;
- Devenir plus imputable envers ses bénéficiaires;
- Devenir autonome en obtenant du gouvernement central un appui financier à long terme et en créant d'autres partenariats avec des organismes locaux; et
- Améliorer l'accès des femmes au crédit, aux marchés et à la formation.

## Leçons apprises

L'initiative Guelph-Jinja pour le renforcement de l'autonomie des femmes nous a appris maintes leçons qu'il sera important de retenir pour les projets futurs.

- Les objectifs d'un projet doivent être clairs et compris par toutes les parties et un mécanisme de suivi et d'évaluation doit être mis en place avant la mise en œuvre du projet pour s'assurer que l'initiative rejoigne les bénéficiaires visés. (La FCM joue un rôle déterminant dans la promotion de l'imputabilité du gouvernement local et de l'organisation féminine à l'égard des bénéficiaires du projet.)
- Grâce à une méthode participative, les femmes sont en mesure de cerner leurs propres difficultés, de formuler et reconnaître les solutions appropriées, d'amorcer les processus sociaux, économiques et politiques qui les touchent et d'influer sur ces processus.
- L'appartenance ethnique et la religion ne sont pas des facteurs s'opposant à la réalisation de l'habilitation des femmes. Dans la municipalité hétérogène de Jinja, les femmes ont mis sur pied des groupes multiculturels, multi-confessionnels et homogènes qui sont tous coordonnés au sein du réseau de la JIMWA. Les membres font confiance à la JIMWA pour protéger leurs intérêts, en collaboration avec le Conseil municipal de Jinja.
- Le soutien à l'habilitation des femmes est bénéfique pour toute la collectivité. En plus des retombées commerciales générées par les femmes, la JIMWA a démontré qu'elle a le potentiel de mobiliser et d'organiser les groupes féminins pour qu'ils s'acquittent de tâches pour le compte du Conseil municipal de Jinja, comme la protection de l'environnement et le maintien des marchés.
- La collaboration des intervenants et un environnement politique favorable sont des facteurs importants dans l'intégration des femmes aux affaires municipales.

Cette initiative du partenariat Guelph-Jinja a démontré que diverses approches peuvent être utilisées pour faciliter l'habilitation des femmes et pour intégrer ces dernières aux processus décisionnels du gouvernement local. À Jinja, le conseil municipal a joué un rôle important dans l'intégration des femmes à la politique locale en créant la JIMWA et en favorisant son essor. Le projet a bénéficié de la capacité des partenaires à établir des réseaux d'entraide, qui leur ont permis d'accéder à des ressources importantes telles que l'Université de Guelph. Les idées novatrices du comité de direction de la JIMWA et l'approche en multiples volets des partenaires en vue de renforcer les diverses capacités des femmes ont contribué au succès du projet et s'avéreront essentielles pour assurer le maintien du rôle de la JIMWA quant aux objectifs visés.

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



La Fédération canadienne des municipalités –  
Centre international pour le développement municipal

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3

Téléphone : (613) 241 5221

Télécopieur : (613) 241 7117

Courriel : [international@fcm.ca](mailto:international@fcm.ca)

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.