



# Chapitre 1

## Après Beijing: Des progrès inégaux dans un monde d'inégalités

Dix ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Beijing, beaucoup d'organisations féminines du monde entier voudraient savoir ce qui a été accompli au cours de la décennie. C'est une question importante pour les défenseurs de l'égalité des sexes, mais la réponse n'est pas simple.

Evaluer les progrès effectués est une tâche difficile. Les indicateurs classiques de revenu et de bien-être donnent une idée des progrès réalisés mais ils ne peuvent à eux seuls répondre aux exigences d'une évaluation précise et solide. La difficulté réside non seulement dans l'élaboration d'une bonne méthode d'analyse mais elle tient aussi au fait que le but même de l'exercice est sujet à caution. En effet, la représentation sociale du progrès est souvent controversée parce qu'elle se fonde sur des conceptions différentes de la société "idéale" et de la place des femmes au sein de celle-ci. La notion de progrès a été révisée et a évolué avec la prise de conscience de la complexité du changement social, processus qui n'est pas linéaire et dont les résultats sont presque toujours incertains. Le développement économique et social n'élargit pas forcément l'espace de liberté et l'idée de "développement" n'est pas toujours—ou pas simplement—associée à une seule et même forme de modernité.

Cela dit, il est indéniable que depuis 1975, date de la Première Conférence mondiale sur les femmes, la condition sociale et économique de la femme a beaucoup changé, pour le mieux dans bien des cas. La scolarisation des filles dans l'enseignement primaire et secondaire a progressé rapidement dans le monde entier, au point de réduire ou de combler, et dans certains cas d'inverser, l'écart de fréquentation scolaire entre les deux sexes. Le déclin de la fécondité enregistré dans de nombreux pays en développement a non seulement réduit le risque

de mortalité maternelle mais aussi allégé les tâches d'assistance non rémunérées qui incombent invariablement aux femmes et aux filles. En outre, les femmes ne sont plus cantonnées dans la sphère domestique; elles sont de plus en plus présentes dans la politique, dans le monde du travail ou parmi les migrants qui traversent les frontières.

Les changements survenus dans l'existence des femmes sont liés aux transformations sociales qui résultent du développement économique, mais ils ne sont pas qu'un sous-produit de la croissance économique. Bien souvent, l'évolution de la condition sociale des femmes a été provoquée ou accélérée par des réformes de l'État et par l'action de mouvements sociaux, surtout au cours de la dernière décennie du XXe siècle. Cette décennie a été marquée par une série de transformations politiques telles que la disparition des régimes autoritaires dans de nombreuses parties du monde, l'effondrement du "socialisme d'État" en Europe centrale et orientale et, dans les grands pays industrialisés, l'arrivée au pouvoir de gouvernements favorables à certaines revendications féminines. Un tel contexte a été propice à une réorientation de l'action de la communauté internationale, qui met désormais l'accent sur l'importance de la démocratie et des droits de l'homme dans le processus de développement.

Les mouvements féminins nationaux et transnationaux ont mis à profit cette évolution du contexte politique, à laquelle ils avaient eux-mêmes contribué, pour faire progresser les droits des femmes en œuvrant—au sein et à l'extérieur des structures étatiques—à des réformes de la législation et de l'action des pouvoirs publics. Grâce aux circonstances favorables, ils ont pu forger de véritables alliances avec d'autres forces politiques:

mouvements populaires, partis et gouvernements. Leur plus grande conquête des années 1990 a sans doute été de placer les questions de la santé et des droits en matière de sexualité et de procréation, de la violence contre les femmes et de l'inégalité du rapport de force entre les deux sexes au cœur des débats mondiaux et nationaux sur les droits de l'homme et le développement humain. Comme on le voit au tableau 1.1, la mobilisation transnationale des femmes a eu des effets tangibles sur la législation internationale. Certains analystes du changement

social estiment que les conventions des Nations Unies—en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)—et les autres instruments juridiques internationaux et régionaux qui promeuvent l'égalité des sexes, ont décrédibilisé le système patriarcal, par ailleurs ébranlé par les conséquences sociales de l'éducation des femmes, du recul de l'âge de celles-ci au mariage et de l'accroissement de leur taux d'activité.<sup>1</sup>

**Tableau 1.1 Principaux instruments juridiques internationaux et régionaux visant l'égalité des sexes (1990-2004)**

Obligation	Convention relative aux droits de l'enfant  Adoption: 1989 Entrée en vigueur: 1990	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille Adoption: 1990 Entrée en vigueur: 2003	Convention interaméricaine relative à la prévention, aux sanctions et à l'éradication de la violence à l'égard des femmes Adoption: 1994 Entrée en vigueur: 1995
<b>Élimination de la discrimination fondée sur le sexe</b>	Art. 2: "Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de [...] sexe."		Art. 6.a: Droit des femmes de n'être soumises à aucune forme de discrimination.
<b>Élimination de la violence à l'égard des femmes</b>	Art. 19.1: "Les États parties prennent toutes les mesures [...] pour protéger l'enfant contre toute forme de [...] brutalités physiques ou mentales, [...] y compris la violence sexuelle." <i>Protocole<sup>(1)</sup> Art. 1: "Les États Parties interdisent la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants."</i>	Art. 10: "Nul travailleur migrant ou membre de sa famille ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants."	Art. 1: La violence contre les femmes s'entend de tout acte ou comportement sexiste, qui entraîne le décès d'une femme ou lui cause d'autres préjudices ou souffrances physiques, sexuels ou psychologiques, que ce soit dans la sphère publique ou dans la sphère privée. Art. 3: Droit des femmes de ne pas être soumises à la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée.
<b>Respect des droits économiques et sociaux</b>		Les travailleurs migrants (y compris les femmes) doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux de l'État d'emploi en matière de conditions de travail et d'emploi (art. 25 et 54), de sécurité sociale (art. 27), d'accès aux services d'éducation et aux services sociaux (art. 43) et devant les tribunaux (art. 18).	Art. 5: Droit des femmes d'exercer pleinement et librement leurs droits économiques, sociaux et culturels et de jouir de la pleine et entière protection de ces droits.
<b>Respect des droits civils et politiques</b>		Art. 26: "Les États parties reconnaissent à tous les travailleurs migrants et à tous les membres de leur famille le droit de participer aux réunions et activités de syndicats et de toutes autres associations [...], en vue de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres."	Art. 4.j: Droit des femmes d'accéder à la fonction publique de leur pays et de prendre part à la conduite des affaires publiques, y compris la prise de décision.

Sources: Collection des traités des Nations Unies 2001, BIT 2002a, OEA 2000.

## PERSISTANCE DES INÉGALITÉS ENTRE LES SEXES

Certes, quelques-unes des plus anciennes revendications féminines ont été satisfaites dans les années 1990 et des progrès ont été réalisés dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la représentation politique, mais la persistance des inégalités entre les sexes et un climat économique défavorable relativisent la

portée de ces résultats positifs. Pour ce qui est de l'éducation, par exemple, même si de nombreux pays se sont rapprochés de la parité entre les sexes, notamment dans l'enseignement primaire, les progrès ont été beaucoup plus lents que prévu. Et dans les cycles supérieurs aussi, bien que les choses aient un peu évolué, la balance penche encore sensiblement en faveur des garçons dans de nombreux pays en développement (voir la figure 1.1).<sup>2</sup>

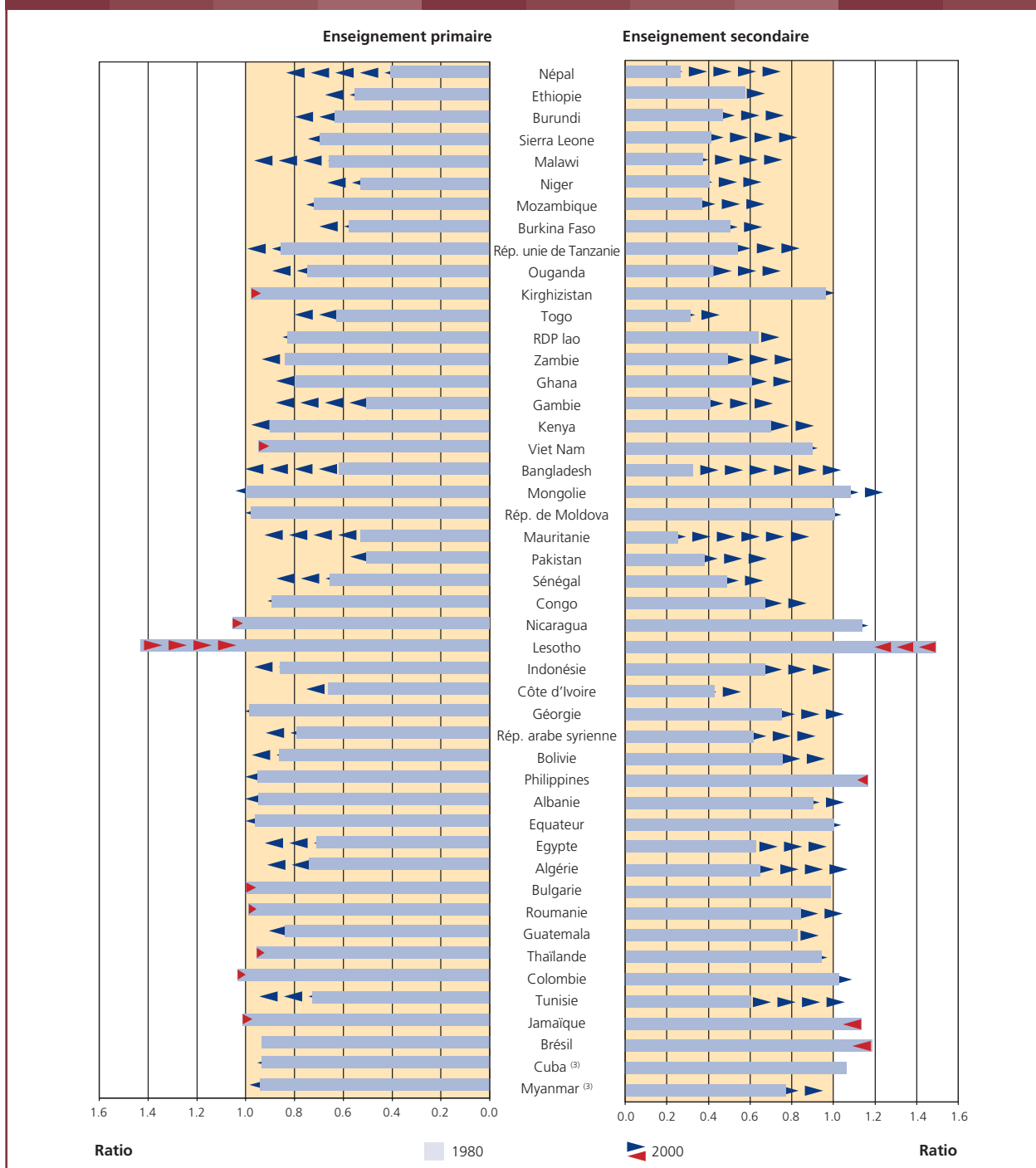
Bien que les femmes soient plus nombreuses dans le monde du travail et dans la vie politique (voir les figures 1.2 et 1.3), le

**Tableau 1.1 Principaux instruments juridiques internationaux et régionaux visant l'égalité des sexes (1990-2004)**

Convention de l'OIT sur le travail à domicile	Statut de Rome de la Cour pénale internationale	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles	Obligation
Adoption: 1996 Entrée en vigueur: 2000	Adoption: 1998 Entrée en vigueur: 2002	Adoption: 2000 Entrée en vigueur: 2003	
Art 4.1: "La politique nationale doit promouvoir [...] l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et les autres travailleurs salariés."			Élimination de la discrimination fondée sur le sexe
	Les art. 7 et 8 définissent comme crimes contre l'humanité et crimes de guerre, le viol, l'esclavage sexuel, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable.	Art. 2.a du Protocole2 "Le présent Protocole a pour objet de prévenir et de combattre la traite des personnes en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants. " Art. 2 du Protocole3: "Le présent Protocole a pour objet de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants [...] tout en protégeant les droits des migrants victimes d'un tel trafic" (y compris les femmes).	Élimination de la violence à l'égard des femmes
Art. 4: L'égalité de traitement doit être promue en particulier en ce qui concerne: la protection contre la discrimination dans l'emploi et la profession; la protection en matière de sécurité et de santé au travail; la rémunération; la protection par des régimes légaux de sécurité sociale; l'accès à la formation; l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail; et la protection de la maternité.			Respect des droits économiques et sociaux
Art. 4.2a: "L'égalité de traitement doit être promue [...] en ce qui concerne: le droit des travailleurs à domicile de constituer ou de s'affilier à des organisations de leur choix et de participer à leurs activités."			Respect des droits civils et politiques

Notes: (1) Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (adopté en 2000); (2) Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (adopté en 2000); (3) Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (adopté en 2000).

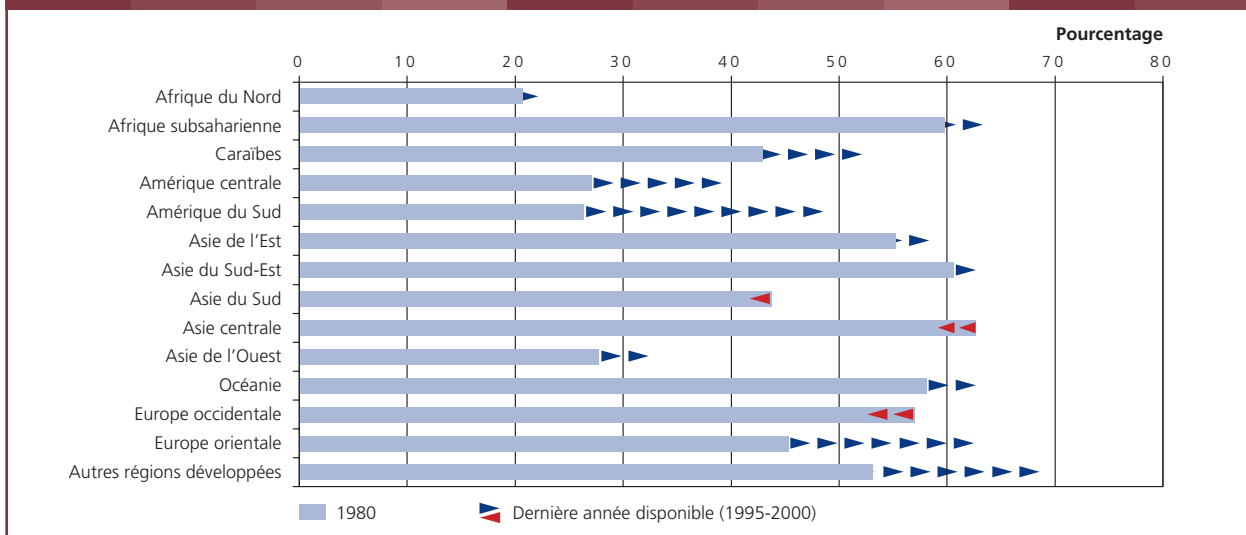
**Figure 1.1 Ratio des taux bruts de scolarisation des filles et des garçons dans les pays à faible revenu<sup>(1)</sup> et dans les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)<sup>(2)</sup> (1980-2000)**



Notes: (1) Une valeur de 1 indique des taux de scolarisation égaux pour les deux sexes. Une valeur inférieure à 1 indique que le taux de scolarisation des femmes est inférieur à celui des hommes. (2) Seuls les pays pour lesquels on disposait de données sur l'enseignement secondaire pour 1980 et 2000 sont pris en considération. Les pays sont classés en ordre ascendant selon leur revenu national brut (RNI) par habitant de 2000 (Atlas method, dollars E.-U.). (3) RNI inconnu.

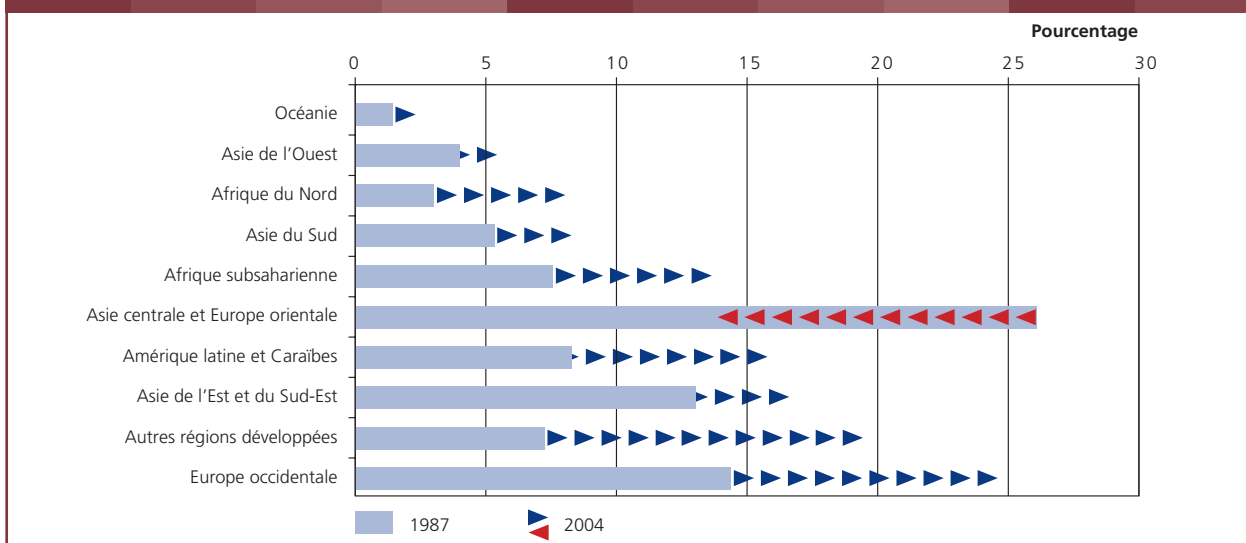
Source: Calculs effectués sur la base de Banque mondiale 2004b.

**Figure 1.2 Taux d'activité économique des femmes, moyennes régionales (1980 à la dernière année disponible)**



Source: Calculs effectués sur la base de BIT 2003.

**Figure 1.3 Présence des femmes dans les parlements nationaux, moyennes régionales (1987-2004)**



Source: Calculs effectués sur la base de UIP 2004; Division de statistique de l'ONU 2004; ONU 2003.

rétrécissement de l'écart numérique masque des asymétries prononcées sur les plans de la rémunération et de la position sociale. Les femmes sont encore cantonnées dans les emplois peu rémunérés et subalternes, ce qui restreint leurs possibilités d'accès aux ressources économiques, au prestige et au pouvoir.

Dans de nombreux pays—développés et en développement—l'écart entre ménages riches et ménages pauvres se creuse,<sup>3</sup> ce qui signifie que les inégalités entre femmes sont, elles aussi, plus marquées. La Banque mondiale affirme que le taux de pauvreté mondial est tombé de 32 à 25 pour cent entre 1990 et 1999, soit une diminution du nombre de personnes pauvres de 1,3 à 1,1 milliard en chiffres absolus, mais la méthode qu'elle utilise pour mesurer la pauvreté est très controversée. Elle fausse notamment les données en incluant dans ses calculs le cas particulier de la Chine, qui contrebalance les tendances à la stagnation ou à l'aggravation de la pauvreté dans plusieurs autres régions.<sup>4</sup> Bien qu'il soit difficile de mesurer séparément la pauvreté chez les hommes et chez les femmes puisque les revenus

sont en général calculés à l'échelle du ménage (sans tenir compte de la répartition des ressources au sein de celui-ci), il y a tout lieu de penser que les femmes constituent une proportion démesurée des pauvres de la planète, en raison de leur accès limité au capital et à la terre, de leur position d'infériorité sur le marché du travail et de la part disproportionnée des tâches d'assistance et des travaux domestiques non rémunérés qui leur incombe. Néanmoins, il est indéniable que certaines femmes font partie de l'élite et ont tiré grand avantage de mesures qui ont par ailleurs été très préjudiciables à la majorité de la population.

Dans la plupart des pays du monde, la baisse de la fécondité continue d'améliorer les chances de survie des femmes en âge de procréer, mais elle s'accompagne parfois d'un accroissement artificiel du ratio hommes/femmes dans la population (rapport de masculinité).<sup>5</sup> Le rapport de masculinité a augmenté parallèlement à la baisse de fécondité dans les sociétés qui ont une préférence marquée pour la filiation masculine, car les nourrissons de sexe féminin sont négligés, maltraités ou abandonnés et

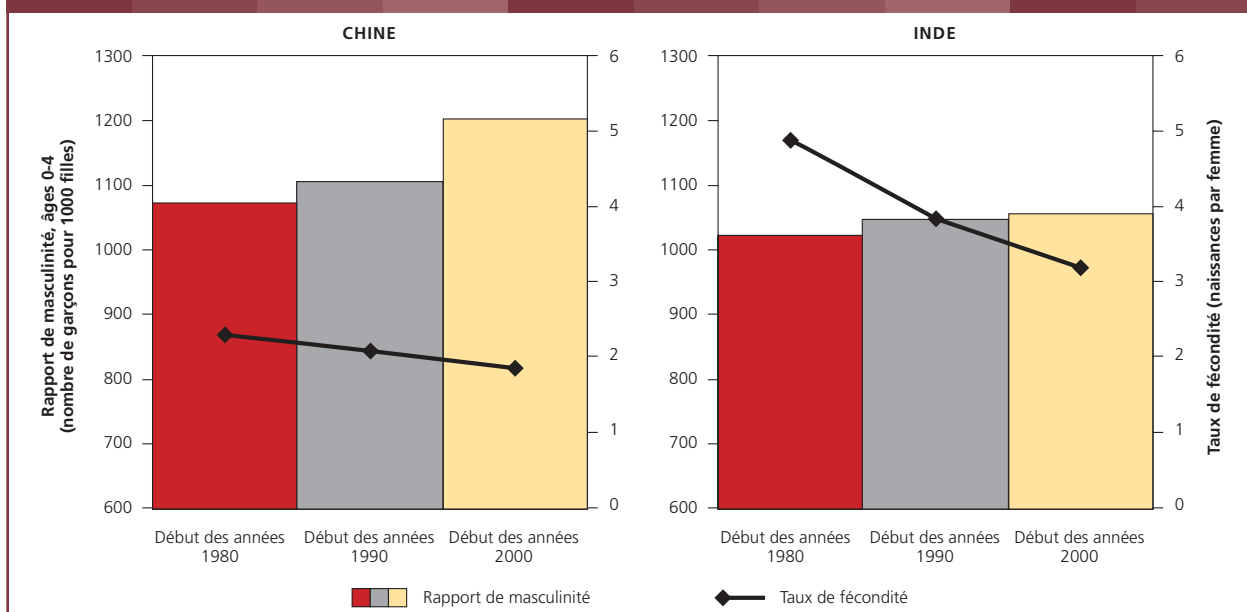
**Tableau 1.2 "Femmes disparues" – Estimations**

Pays	Année	Nombre effectif de femmes	Rapport de masculinité réel	Rapport de masculinité escompté à la naissance	Rapport de masculinité escompté	Nombre escompté de femmes	Nombre de femmes disparues	% de femmes disparues <sup>(1)</sup>
Chine	2000	612,3	1,067	1,050	1,001	653,2	40,9	6,7
Taiwan, prov. de Chine	1999	10,8	1,049	1,052	1,002	11,3	0,5	4,7
Rép. de Corée	1995	22,2	1,008	1,047	1,000	22,4	0,2	0,7
Inde	2001	495,7	1,072	1,039	0,993	534,8	39,1	7,9
Pakistan	1998	62,7	1,081	1,042	1,003	67,6	4,9	7,8
Bangladesh	2001	63,4	1,038	1,040	0,996	66,1	2,7	4,2
Népal	2001	11,6	0,997	1,037	0,992	11,7	0,1	0,5
Sri Lanka	1991	8,6	1,005	1,052	1,006	8,6	0,0	0,0
Asie de l'Ouest	2000	92,0	1,043	1,042	1,002	95,8	3,8	4,2
Afghanistan	2000	11,1	1,054	1,024	0,964	12,1	1,0	9,3
Rép. islamique d'Iran	1996	29,5	1,033	1,039	0,996	30,6	1,1	3,7
Egypte	1996	29,0	1,048	1,044	1,003	30,3	1,3	4,5
Algérie	1998	14,5	1,018	1,043	1,005	14,7	0,2	1,2
Tunisie	1994	4,3	1,021	1,043	1,000	4,4	0,1	2,1
Afrique subsaharienne	2000	30,7	0,987	1,017	0,970	312,5	5,5	1,8
<b>Monde</b>		<b>1774,8</b>					<b>101,3</b>	<b>5,7</b>

Note: (1) Le pourcentage est égal au nombre de "femmes disparues" divisé par le nombre de femmes qui sont en vie.

Source: Klasen et Wink 2003.

**Figure 1.4 Rapports de masculinité et taux de fécondité de la population juvénile de la Chine et de l'Inde (du début des années 1980 au début des années 2000)**



Notes: Les rapports de masculinité et les taux de fécondité de la Chine sont ceux des années 1982, 1990 et 2000. Les rapports de masculinité de l'Inde sont ceux des années 1981, 1991 et 2001. Les taux de fécondité de l'Inde sont ceux des années 1980, 1990 et 2000.

Sources: Les taux de fécondité sont tirés de Banque mondiale 2004a; les rapports de masculinité sont calculés sur la base de ONU 2004 (pour le début des années 1980 et 1990) et de ONU, Département des affaires économiques et sociales 2001 (pour le début des années 2000).

la technologie moderne permet de sélectionner les fœtus masculins au détriment des fœtus féminins. Le tableau 1.2 présente les estimations les plus récentes du nombre de “femmes disparues”<sup>6</sup>—disparues à cause de l'inégalité de traitement des hommes et des femmes—dans les pays considérés comme étant les plus touchés par ce phénomène. La figure 1.4 présente les rapports de masculinité et les taux de fécondité de la population juvénile de la Chine et de l'Inde, deux pays qui représentent près de 80 pour cent de toutes les “femmes disparues” de la planète. Le fait que ces deux pays comptent parmi ceux qui ont enregistré les taux de croissance économique les plus rapides de ces dix dernières années confirme que la croissance n'est pas une garantie d'égalité entre les sexes.

Plus généralement, c'est le phénomène de la “féminisation” de la main-d'œuvre qui illustre peut-être le mieux l'ambivalence des acquis des femmes. Au cours de ces vingt dernières

années, l'accès des femmes à l'emploi salarié s'est amélioré dans la plupart des pays mais en même temps, les conditions de travail se sont, dans l'ensemble, détériorées. L'essor du travail informel à l'échelle mondiale et l’“informalisation” ou la précarisation de l'emploi dans le secteur structuré, ont permis aux employeurs de réduire leurs coûts salariaux, ce qui pour les femmes et les hommes ordinaires s'est traduit par une plus grande précarité des emplois et une plus grande insécurité économique. Selon des estimations récentes du Bureau international du Travail (BIT), le nombre de femmes qui travaillent dans le secteur informel est en général supérieur à celui des hommes dans toutes les régions en développement, hormis l'Afrique du Nord.<sup>7</sup>

Ces différents constats n'ont pas une seule et unique explication. Les inégalités entre les sexes sont profondément ancrées dans toutes les sociétés et se reproduisent par le biais de diverses pratiques et institutions, y compris l'action des pouvoirs

publics. L'une des questions posées dans le présent rapport concerne le rôle de la politique de développement dans la création de conditions favorables—ou défavorables—à une plus grande égalité des sexes. Le modèle dominant de ces dernières décennies, axé sur la rigueur budgétaire et la libéralisation des marchés, a-t-il facilité ou entravé la recherche de l'égalité sociale et en particulier le redressement des inégalités entre hommes et femmes?

## UN ENVIRONNEMENT POLITIQUE PARALYSANT

Le débat sur la contribution du modèle dominant à la réduction de pauvreté et à la progression de la croissance continue, mais la plupart des analystes estiment que ce modèle a accru les inégalités dans presque toutes les régions du monde.<sup>8</sup> Qui plus est, l'ajustement structurel pratiqué dans les années 1980 et 1990 a fait des millions de chômeurs et répandu la misère, engendrant une méfiance généralisée envers le diktat du marché. Les mesures qui ont aggravé l'inégalité et provoqué la crise sociale ont eu des conséquences spécifiques selon le sexe, en faisant peser sur les femmes le poids de l'ajustement et en leur faisant jouer en particulier le rôle d'"amortisseurs" et de soutien de dernier recours pour des familles au bord du gouffre.<sup>9</sup>

Le projet économique néolibéral, également connu sous le nom de Consensus de Washington, qui s'est imposé au début des années 1980, était centré sur la protection renforcée de la propriété privée, la soumission du marché à la logique du profit et le désengagement de l'État. Pour laisser agir la "main invisible" du marché, la stabilité des prix devait être la priorité des priorités et les États ont été sommés de réduire les dépenses publiques. Parallèlement, les stratégies et politiques centrées sur l'État ont été abondamment accusées, souvent à raison, de favoriser le clientélisme et la corruption, l'autoritarisme et un défaut de transparence de l'État vis-à-vis des citoyens. Les modèles antérieurs ayant perdu de leur attrait et en l'absence d'un véritable débat sur leur réforme, les idées néolibérales prirent rapidement le dessus et leurs détracteurs furent écartés. Il a fallu la "décennie perdue" des années 1980 pour mettre à

jour les limites, les dangers et le coût humain de l'intégrisme marchand.

Faute de filets de sécurité adéquats, les mesures d'ajustement ont gravement mis à mal les moyens d'existence des ménages à faibles revenus des campagnes comme des villes. L'insécurité s'est généralisée même parmi les travailleurs les plus protégés du secteur public comme les enseignants, le personnel infirmier et les fonctionnaires, dont beaucoup durent faire régulièrement des incursions dans l'économie informelle pour compléter leurs revenus qui fondaient comme neige au soleil.<sup>10</sup> A court d'argent dans un contexte économique extrêmement difficile,<sup>11</sup> un nombre croissant de femmes des milieux défavorisés louèrent leurs services dans l'agriculture et dans l'économie informelle déjà pléthorique des villes, quittèrent la campagne pour les zones urbaines et s'expatrièrent.

De plus, la marchandisation progressive des services de protection sociale a conduit les ménages indigents à compter davantage sur eux-mêmes et plus particulièrement sur les femmes et les filles, tandis que l'augmentation du prix à payer pour les services de santé obligeait les femmes à recourir moins fréquemment à ces services pour elles-mêmes et leurs enfants. Le marché—non tel que l'avaient pensé les économistes néolibéraux mais dans son fonctionnement concret,<sup>12</sup> résultat de l'interaction de groupes sociaux réels<sup>13</sup>—a été un puissant facteur d'inégalité, d'exclusion sociale et de discrimination envers les femmes qui, grâce à leur travail social non rémunéré, ont maintenu la cohésion sociale sans obtenir en contrepartie ni récompense ni considération.

## LE BILAN PEU RÉJOUISSANT DE L'AN 2000

Une fois calculés les coûts sociaux des mesures macroéconomiques, le bilan de la situation mondiale fut révisé à la baisse, surtout après les crises financières russe et asiatique de 1997, qui avaient mis en évidence la fragilité d'un ordre mondial fondé sur des flux financiers non réglementés. En 2000, lors de l'évaluation des résultats obtenus durant les cinq années écoulées depuis les conférences mondiales de 1995, il semblait beaucoup

moins sûr que la mondialisation néolibérale allait améliorer les conditions de vie.

Bien que l'inflation ait été maîtrisée dans de nombreux pays, les prix avaient été stabilisés au détriment de la croissance et de la création d'emplois. Même jugée selon ses propres critères, la nouvelle orthodoxie marchande ne tenait pas ses promesses: les taux de croissance étaient décevants (voir la section 1). Les crises financières se succédaient et l'économie était de plus en plus instable, avec des conséquences économiques et sociales prévisibles. Les inégalités de revenus se creusèrent dans le monde entier et les gouvernements ne purent combler les déficits budgétaires, tant ils avaient de la peine à lever les fonds nécessaires au financement des infrastructures, des services sociaux et d'autres mesures redistributives nécessaires pour remédier aux graves problèmes d'exclusion et à la défaillance des marchés.

Les manifestations les plus tragiques de la crise sociale qui s'est installée dans de nombreuses régions du monde sont sans doute les troubles civils et l'agitation politique, y compris l'éclatement et la continuation de guerres civiles, qui s'expliquent en partie par une détresse économique et sociale sous-jacente. Dans ces zones d'insécurité où la violence est omniprésente, rares sont ceux qui échappent aux conséquences désastreuses de la guerre, qu'ils y prennent ou non une part active en tant que combattants. Les défenseurs des droits des femmes ont attiré l'attention du monde sur la vulnérabilité particulière de celles-ci en temps de guerre, à propos notamment de la guerre de Bosnie-Herzégovine et du génocide du Rwanda. Ce sont principalement ces deux événements qui ont révélé au monde l'ampleur des crimes de violence sexuelle et leur utilisation systématique comme armes de guerre.<sup>14</sup> Mais la guerre et la violence atteignent aussi les femmes dans leur rôle de protectrices de la famille, attribué par la société.

Même lorsque le conflit est terminé, on note en général une recrudescence de la criminalité ainsi que des actes de violence et des agressions sexuelles dont les femmes sont victimes. Au traumatisme du conflit et à la dislocation des relations interpersonnelles et des réseaux communautaires, s'ajoutent alors la dégradation de l'ordre public, des services de police et du système judiciaire, des services de santé et du système

d'enseignement ainsi que l'affaiblissement des normes sociales et éthiques.<sup>15</sup> Dans des situations "normales" également, la criminalité et la violence semblent avoir augmenté. Les populations urbaines ont vu proliférer les agences de sûreté privées, les murs de protection autour des résidences et les zones protégées au sein des villes tandis que la défiance envers la police et la justice se généralisait.<sup>16</sup>

## LE RAPPORT DE L'UNRISD

L'élaboration de ce rapport a été motivée par la constatation que dans le maelström d'idées et d'événements de ces dernières années, les débats internationaux ont un peu perdu de vue la question de l'équité entre les sexes. Ainsi, les programmes de libéralisation et de réforme de la gouvernance ont fait l'objet d'une analyse critique et d'amples débats mais ils n'ont pas été systématiquement évalués dans l'optique de l'égalité entre hommes et femmes. Au moment où les organisations et les chercheurs soucieux de l'amélioration de la condition féminine dans le monde—au sein du système des Nations Unies et ailleurs—préparent pour 2005 l'évaluation "Beijing plus dix", requise en juin 2000 par l'Assemblée générale de l'ONU, il a semblé judicieux qu'un rapport de l'UNRISD remédie à une telle omission.

Ce rapport a pour but de replacer la question de l'égalité entre les sexes au centre de la réflexion actuellement menée en vue de réorienter le développement vers la réalisation de certains objectifs essentiels qui en font partie intégrante: croissance économique et transformation structurelle, égalité et protection sociale, et démocratisation. Ces objectifs font écho à ceux qui ont été définis voici plus de 50 ans dans la Charte des Nations Unies; ils ont depuis été réaffirmés dans des conventions internationales fondamentales signées et ratifiées par de nombreux pays. Ils étaient aussi au cœur des conférences organisées par les Nations Unies dans les années 1990.

Au cours de ces dernières années, plusieurs grands rapports d'orientation émanant d'institutions des Nations Unies et d'autres organisations ont souligné, de différentes manières et

selon différents points de vue, le caractère central de la problématique hommes-femmes dans le développement.<sup>17</sup> Le présent rapport envisage la question dans une perspective nouvelle et propose sa propre analyse pour enrichir le débat.

Plutôt que de passer en revue chacun des obstacles potentiels à l'amélioration de la condition féminine, qui sont définis dans le Programme d'action de Beijing, l'UNRISD a choisi de concentrer son attention sur les aspects de la réforme de l'action et des institutions, dont dépendent la concrétisation des droits des femmes et la recherche de l'égalité entre les sexes dans un monde d'inégalités. En examinant les résultats obtenus depuis la dernière évaluation de la Conférence de Beijing et en recherchant les raisons de l'ambivalence de ces résultats, le rapport traite directement ou indirectement huit des 12 thèmes prioritaires recensés dans le Programme d'action de Beijing, à savoir: les femmes et la pauvreté; les femmes et la santé; la violence à l'égard des femmes; les femmes et les conflits armés; les femmes et l'économie; les femmes, le pouvoir et la prise de décisions; les mécanismes institutionnels pour la promotion de la femme; et les droits fondamentaux de la femme. Ces thèmes sont regroupés dans les quatre grands axes d'analyse retenus aux fins du rapport, qui sont résumés ci-dessous.

## Macroéconomie, bien-être et égalité des sexes

Dans cette analyse des politiques macroéconomiques au regard de l'équité entre les sexes, nous passerons tout d'abord en revue les nombreuses réserves que suscite le programme néolibéral, qui est actuellement le modèle dominant. Les analystes qui s'inscrivent dans le courant majoritaire ont eu tendance à traiter la politique macroéconomique en dehors de toute considération de sexe ou comme si elle ne faisait pas de distinction entre les sexes, et donc à faire abstraction des conséquences des choix politiques sur les relations hommes-femmes. Or, toute mesure concernant la croissance, la transformation structurelle, l'égalité, la pauvreté ou la protection sociale, a une incidence sur l'égalité—ou la réduction des inégalités—entre les sexes. A la faveur de cette analyse, à laquelle sont consacrés les trois

prochains chapitres (chapitres 2, 3 et 4), nous poserons également la question de savoir si les politiques macroéconomiques hétérodoxes ont mieux favorisé la croissance et l'équité sociale que le modèle néolibéral et, dans l'affirmative, si elles ont mieux servi l'objectif de l'égalité des sexes.

## Femmes, travail et politique sociale

Dans la section suivante (chapitres 5 à 8), nous verrons en quoi les réformes associées à la libéralisation de l'économie ont transformé le monde du travail et, plus généralement, la protection des populations contre les risques sociaux, ainsi que les conséquences de ces réformes sur les femmes des milieux défavorisés en particulier. Au cours de ces dix dernières années, la main-d'œuvre féminine est devenue majoritaire dans diverses branches d'activité, ce qui peut sembler prometteur à bien des égards. Mais tout dépend de la nature des emplois réservés aux femmes et encore faut-il que celles-ci ne soient pas contraintes et forcées de rechercher un travail rémunéré pour faire vivre la famille. Dans le même temps, les femmes ont vu s'alourdir leurs tâches de gestion domestique et d'assistance. La question qui se pose ici est de savoir si certaines des possibilités nouvelles qui leur ont été récemment offertes, compensent suffisamment les charges et les risques que les mêmes mesures imposent à la société et aux femmes en particulier. D'un côté, beaucoup d'initiatives originales prises les organisations de la société civile, les mouvements sociaux et les organismes publics tentent de remédier à la précarité économique des travailleuses du secteur informel, mais d'un autre côté les réformes de la sécurité sociale (des régimes de retraite, par exemple) et des services (dans le secteur de la santé, par exemple) ont tendance à accentuer le clivage homme-femme. La politique sociale repose rarement sur une analyse des problèmes propres à chaque sexe, outil encore largement méconnu et tenu à l'écart des débats.

## Les femmes en politique et dans la vie publique

Dans la section qui traite du rôle des femmes dans les sphères politique et publique (chapitres 9 à 12), le ton change: ce sont des sphères dans lesquelles les femmes ont fait une percée évidente. L'une des grandes victoires de ces dix dernières années est mise en exergue: la progression des femmes dans les institutions politiques officielles et dans les assemblées élues. Toutefois, la résistance des préjugés et des hiérarchies sexistes tempère l'enthousiasme que suscite la présence d'un plus grand nombre de femmes dans les organes représentatifs, et prouve que beaucoup reste à faire avant que la parité ne soit qu'envisageable dans la majorité des instances politiques. Nous examinerons également dans cette section le militantisme des femmes dans la société civile, à la lumière en particulier des mouvements politiques qui rassemblent autour de la foi religieuse, de l'identité ethnique ou du nationalisme, et qui ont une conception bien à eux de la notion de féminité et des droits des femmes. La visibilité des femmes dans ce contexte est ambivalente. En ce qui concerne l'aspect institutionnel, nous réfléchirons à l'engouement actuel pour la "bonne gouvernance" et les réformes des institutions qui sont censées l'accompagner, notamment la décentralisation des structures décisionnelles: des procédés tels que les quotas ou les sièges réservés représentent-ils pour les femmes des gains réels ou superficiels?

## Genre, conflits armés et recherche de la paix

La prolifération, depuis la fin de la Guerre froide, des guerres internes ou civiles, la poursuite des conflits de l'ère postcoloniale et les déploiements militaires de grande envergure motivés par l'actuelle "guerre contre le terrorisme", ont des conséquences importantes pour les femmes. Dans les années 1990, on a reconnu que le viol était couramment utilisé comme arme de guerre et que les agressions sexuelles étaient une spécificité de toute situation de crise et de violence armée, mais on a accordé moins d'attention aux répercussions des formes

modernes de guerre sur le rôle social des femmes et la responsabilité qu'elles ont de pourvoir aux besoins de la famille. On a constaté que les femmes étaient programmées pour la paix—elles sont souvent à l'origine des initiatives de paix ou du règlement des conflits—ce qui concorde avec l'idée que leur présence apaisante fait partie de la nature féminine. Pourtant, généralement oubliées dans les négociations officielles qui donnent naissance aux institutions de l'après-conflit, elles sont les laissées-pour-compte des règlements de paix. Deux chapitres (chapitres 13 et 14) portent sur la situation des femmes en temps de guerre, dans la phase de recherche de la paix et au sortir du conflit. Le peu de cas qui est fait des intérêts des femmes une fois la paix revenue offre un exemple supplémentaire de la légèreté avec laquelle sont si souvent traités les problèmes liés aux différences entre les sexes.

## REVENIR À UNE DÉMARCHE SOUCIEUSE DE L'ÉQUITÉ ENTRE LES SEXES

L'analyse proposée dans le rapport repose sur l'hypothèse que, à l'instar des clivages de classes, d'ethnies et de races, les divisions sexuelles imprègnent les sociétés, les rapports sociaux, l'économie et les structures du pouvoir. Les inégalités fondées sur le sexe sont omniprésentes dans toutes les sociétés; elles sont le produit de relations de pouvoir, de règles et de pratiques qui émanent de la société.

En mettant en évidence des inégalités tenaces dans la répartition des ressources, des droits et du pouvoir au sein du ménage, la recherche féministe a fait voler en éclats le mythe de l'altruisme et de l'égalité à l'intérieur de la famille, exprimé par l'idée que la sphère privée est toujours un refuge dans un monde cruel.<sup>18</sup> La mise à jour du côté sombre de la vie familiale ne s'est pas traduite par un redressement des injustices commises contre les filles et les femmes dans la sphère privée—privations graves, mauvais traitements corporels ou sévices sexuels. En effet, la sphère familiale reste l'un de celles dans lesquelles l'intervention des pouvoirs publics est le plus difficile et

le plus controversée. Et même lorsqu'une législation progressiste existe pour protéger les victimes de la violence domestique, sa mise en application imparfaite—par une justice et des forces de police partiales et parfois corrompues—laisse souvent sans défense ceux qui ont besoin de protection contre les brutalités physiques ou sexuelles commises dans le cadre familial. Néanmoins, depuis une dizaine d'années, les débats sur la politique d'égalité entre hommes et femmes braquent de plus en plus les projecteurs sur la famille et le ménage. On assiste ainsi à des changements intéressants qui reflètent les résultats des études sur les ménages: les programmes de lutte contre la pauvreté, par le microcrédit ou des transferts en espèces aux ménages pauvres, ciblent de plus en plus les femmes parce que celles-ci dépenseront les ressources à leur disposition pour le bien de la famille et des enfants.

Bien que des institutions comme la Banque mondiale s'intéressent désormais aux inégalités hommes-femmes dans certains contextes institutionnels—au sein du ménage en particulier, et aussi dans la sphère juridique où les traditions et les coutumes jouent un rôle important—cet intérêt est sélectif et inégal.<sup>19</sup> Les silences et omissions de ce type d'institutions sont particulièrement révélateurs: ce n'est pas un hasard si les marchés et les flux macroéconomiques (commerce, capitaux) échappent à l'analyse des distinctions fondées sur le sexe puisqu'ils sont censés être, par essence, exempts de tout préjugé sexiste. Pourtant, le rapport montre que ni l'économie ni la famille ne sont neutres à cet égard et que le mode de fonctionnement des États, des collectivités, des partis politiques et des mouvements sociaux "progressistes" ne l'est pas non plus: ce serait plutôt le contraire. Les données présentées dans ce rapport prouvent que l'inégalité hommes-femmes fait encore partie intégrante du monde moderne, même si la manière dont elle s'exprime a changé ces derniers temps.

## La discrimination sexuelle et les hommes

Le rapport analyse les rapports sociaux, plus particulièrement entre les hommes et les femmes, dans diverses institutions de la

vie publique et privée. Néanmoins, ce sont les femmes (différenciées selon la classe, la race, l'ethnie et la caste) qui constituent l'objet d'étude principal, même si le système complexe de relations sociales dont elles font partie est pleinement pris en considération. Il est en effet important de garder les projecteurs braqués sur les femmes en raison de l'évolution récente de la pensée (et du langage) des milieux du développement et de certains courants de la recherche universitaire, qui ont parfois involontairement sous-estimé la subordination des femmes.<sup>20</sup>

Des chercheurs féministes font observer avec inquiétude qu'en se déplaçant de la question féminine vers la question hommes-femmes, l'attention s'est à nouveau concentrée sur les hommes. Des militantes des Caraïbes ont montré comment on en était ainsi arrivé à souligner la "vulnérabilité des hommes". Dans cette région, plusieurs indicateurs, ceux de l'éducation et de la santé notamment, sont meilleurs pour les femmes que pour les hommes. Mais celles-ci ont aussi un taux de chômage qui est le double de celui des hommes et cela, ajouté à la forte proportion des femmes qui assument seules la charge de leur famille (plus de 35 pour cent dans plusieurs pays des Caraïbes), ôte toute crédibilité à la thèse selon laquelle les femmes s'en sortiraient mieux que les hommes.<sup>21</sup> De plus, bien que le faible niveau d'instruction des hommes suscite une inquiétude justifiée, les exigences de la société ne sont manifestement pas les mêmes pour les hommes et pour les femmes. Si les hommes sont à la traîne dans le domaine de l'instruction, ils ne le sont pas sur le plan de la fortune ni en politique. Les femmes sont obligées de faire mieux que les hommes si elles veulent rivaliser avec eux pour obtenir des emplois, des postes à responsabilité et une part égale des ressources productives.<sup>22</sup>

Cependant, le fait que la hiérarchie des sexes se perpétue et que la subordination des femmes reste un important problème social ne signifie pas que les hommes sont toujours avantagés. Les cultures masculinistes sont parfois plus néfastes que bénéfiques, sinon destructrices, pour les hommes, et cela prouve que les hommes ont eux aussi une identité sexuelle qui peut les rendre vulnérables. À preuve, la surmortalité des hommes adultes dans les situations de stress économique qui remettent en question la norme de "l'homme soutien de famille", rôle qui est intimement lié à la construction de l'identité masculine dans

bien des sociétés. Un exemple qui vient à l'esprit est celui des nombreux suicides commis en 2001 par des cultivateurs de coton de l'État indien de l'Andra Pradesh, pour cause d'endettement.<sup>23</sup> Autre exemple: la surmortalité des hommes, causée après 1989 en Europe centrale et orientale, par des pathologies et l'alcoolisme liés au chômage et à d'autres dérèglements du marché du travail.<sup>24</sup> En outre, si les hommes sont les principaux auteurs d'actes de violence, dans la famille et dans l'espace public, ils en sont aussi les principales victimes en dehors de la sphère domestique.

Insister sur la subordination des femmes ne signifie pas que les rapports sociaux entre les sexes doivent être considérés comme statiques: au contraire, il est important de reconnaître que la hiérarchie sexuelle évolue constamment. En observant les changements sociaux qui se produisent actuellement et l'écho qu'ils trouvent dans l'action des pouvoirs publics, on s'aperçoit que certaines inégalités ont disparu et que les femmes jouissent de possibilités et de libertés qu'elles n'avaient pas auparavant, mais que d'autres formes de subordination et d'autres entraves sont apparues. En accédant à l'instruction et au travail rémunéré, les femmes ont acquis le droit de voter et de briguer des mandats politiques, ainsi qu'une certaine maîtrise de leur sexualité et de leur fécondité, mais elles doivent se battre contre la segmentation du marché du travail, la discrimination professionnelle, une plus grande insécurité individuelle et la marchandisation de la sexualité. Dans le même ordre d'idée, la recherche anthropologique sur la culture des jeunes démontre que les rôles sociaux des hommes et des femmes se recréent constamment par le jeu de la disparition des modèles du passé et la reproduction simultanée de certaines de leurs caractéristiques telles que l'agressivité masculine.

## LES GRANDES ORIENTATIONS ACTUELLES: CONSÉQUENCES POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

### La redécouverte du "social"

Le contexte et les orientations politiques de ces dernières années ont ouvert des perspectives nouvelles à ceux qui sont soucieux de l'égalité des sexes et des droits des femmes. Face à la montée du mécontentement populaire et aux critiques formulées par d'éminents économistes, de leur sésail et de l'extérieur, les institutions financières internationales (IFI) se sont montrées disposées à mieux tenir compte des préoccupations sociales et politiques. La redécouverte de ces préoccupations se traduit par l'usage de catégories conceptuelles comme celles de la "participation", du "capital social" ou encore de la "bonne gouvernance". Ce changement d'orientation est très nettement apparu dans le **Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001: Combattre la pauvreté**, dans lequel la Banque mondiale présente la "gestion des risques sociaux" comme l'instrument le mieux à même de lutter durablement contre la pauvreté.<sup>25</sup> Le but déclaré de la "bonne gouvernance" est de rendre le développement plus participatif et plus conforme aux besoins des groupes marginalisés, y compris les femmes.

Toutefois, bien que cela ait peut-être aidé les IFI à trouver des accommodements avec leurs critiques et à rendre le Consensus de Washington plus acceptable, les principes fondamentaux de ce consensus restent en place. Le projet actuel, dénommé "post-Consensus de Washington", conserve les éléments clés de l'orthodoxie économique—libéralisation commerciale et financière, rigueur monétaire et budgétaire—en y ajoutant la "bonne gouvernance" dans le volet démocratie, participation, décentralisation et propriété collective. Il serait donc plus exact de parler d'une nouvelle étape du programme néolibéral que d'un nouveau paradigme.<sup>26</sup>

Le projet actuel perpétue donc le précédent en y ajoutant quelques éléments nouveaux et c'est dans cette optique qu'il convient d'analyser certains dispositifs récemment mis en place

pour remédier à la misère sociale, comme les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) de la Banque mondiale. Derrière le consensus apparent, forgé par l'usage commun du vocabulaire de la "pauvreté" et de la "protection sociale", continuent de s'opposer des conceptions contradictoires de la politique sociale, qui se fondent sur des valeurs, des priorités et des opinions divergentes quant au rôle de l'État et aux obligations mutuelles d'individus et de groupes sociaux différents. Dans le cadre de la gestion des risques sociaux, la seule obligation de l'État est de prévoir des filets de sécurité sociale pour parer aux risques et des instruments de gestion des risques pour pallier les défaillances du secteur privé. Une telle approche reprend en fait la notion de filet de sécurité minimal de la stratégie précédente, et elle passe outre à l'objectif d'égalité.

Une autre conception de la politique sociale repose sur les principes de la redistribution, de l'égalité et de la protection sociale universelle. Ce n'est pas une abstraction mais une approche qui remonte à la construction de l'État providence dans de nombreux pays européens. Et même si des adaptations et des réformes récentes ont dilué ces principes, elles ne les ont pas radicalement démentis. Certains pays en développement, dans lesquels un large débat public sur la responsabilité sociale a eu lieu et où l'attachement idéologique à l'égalité sociale demeure intact, ont également adopté les objectifs de l'insertion sociale et de la protection sociale universelle. Des pays où, pourtant, les inégalités sont criantes, comme le Brésil, l'Afrique du Sud et le Chili, cherchent à étendre les dispositifs de protection sociale aux habitants des zones rurales et aux travailleurs du secteur informel.

## Réformes de la gouvernance et déficit démocratique

La "bonne gouvernance" fait partie intégrante du Consensus et du post-Consensus de Washington. Mais c'est une exigence qui a été accueillie et appliquée de façon inégale dans les pays où les donateurs et le gouvernement en ont fait leur principe directeur. L'existence d'un régime démocratique digne de ce nom et la protection des droits civils et politiques sont presque

toujours des conditions préalables à l'engagement aux côtés de l'État des forces sociales qui exigent des réformes. C'est une règle à laquelle les mouvements féminins ne font pas exception. La mobilisation des femmes a joué un rôle essentiel dans le succès de nombreux mouvements de lutte pour la démocratie, surtout lorsque les canaux habituels de l'expression populaire (partis politiques, syndicats) étaient interdits aux militants politiques. Mais ce n'est pas pour autant que les femmes ont été représentées dans les institutions publiques, une fois le régime autoritaire renversé, surtout lorsque le changement a été soudain, ou lorsqu'il a été négocié par des groupes très fermés ou appartenant à l'élite.

Bien que de nombreux pays aient maintenant opté officiellement pour le régime démocratique et soient dotés des institutions d'un gouvernement représentatif, la solidité de la démocratie et de ses formes institutionnelles varie. Même dans ceux qui ont tenu des élections, les partis politiques restent souvent élitaires et peu institutionnalisés; les mécanismes de participation populaire ne sont pas ancrés dans la société et la force publique réussit rarement à protéger les droits civils reconnus aux citoyens, surtout lorsque ceux-ci vivent en marge de la société. La résurgence d'États semi-autoritaires sous la forme de "dictatures douces" et de "démocraties masculines" est un phénomène inquiétant.<sup>27</sup> Même lorsque la volonté de respecter les droits des femmes est affirmée au plus haut niveau—dispositions constitutionnelles et déclarations de politique générale—la concrétisation de cette volonté dans l'action gouvernementale, par des dépenses ciblées et des consignes appropriées aux agents de l'administration et aux préposés des services publics, est loin d'être garantie.

Or le terme de "gouvernance" désigne précisément l'adéquation entre volonté politique et action concrète. Et les difficultés qu'ont affrontées les femmes dans leur lutte pour une législation garantissant l'équité entre les sexes et pour en obtenir l'application prouvent à quel point elles aspirent au renforcement des capacités et de la responsabilisation de l'État. Par conséquent, le fait que de nombreux donateurs multilatéraux et bilatéraux accordent désormais un haut rang de priorité aux réformes de la gouvernance semble être un bon point de départ pour remédier à l'insuffisance des moyens consacrés aux besoins

spécifiques des femmes et obtenir que les engagements pris à l'égard de celles-ci soient honorés. Pour ce faire, il faut, entre autres, éliminer le sexisme qui imprègne la gestion des dépenses publiques, veiller à ce que la dotation en personnel d'institutions publiques telles que la fonction publique ou le système judiciaire favorise l'égalité hommes-femmes et réformer le droit de telle sorte que les femmes accèdent aux ressources financières et que les mauvais traitements et les violences dont elles sont victimes donnent lieu à des poursuites.

### Une question d'interprétation

Compris au sens large, un programme de “bonne gouvernance” devrait englober la libéralisation politique, la participation et le respect des droits de l'homme, et faire de la lutte contre les inégalités sociales l'expression d'un attachement fondamental à la démocratie. Un tel programme s'étendrait à des questions que posent les mouvements sociaux et les mouvements féminins depuis des décennies, comme celles de la légitimité, des capacités et de la transparence de l'État. L'idée de réformes de la gouvernance conçues dans cet esprit, visant à renforcer les moyens de l'État et à l'obliger à mieux rendre compte de sa politique aux citoyens, a été bien accueillie dans de nombreuses régions du monde. Toutefois, les critiques font observer que si les réformes de la gouvernance peuvent et doivent en effet porter sur les questions de la légitimité du gouvernement et de la participation des groupes socialement exclus à la vie publique, elles ont en réalité été dominées par des ambitions beaucoup plus étroites : la “saine” gestion de l'économie selon les critères néolibéraux et l'extension du droit de propriété privée pour stimuler l'activité économique. En général, lorsque ces deux aspects sont considérés comme les principaux paramètres de la “bonne gouvernance”, l'égalité des sexes ne fait pas partie des préoccupations des réformateurs ni de leurs réformes.

Certaines réformes peuvent même avoir des conséquences extrêmement néfastes pour les femmes. Tel est le cas de la réforme du régime foncier, d'une importance fondamentale non seulement pour créer un climat propice aux investissements mais aussi pour sauvegarder les moyens d'existence des populations rurales. En Afrique subsaharienne, par exemple, la propriété et l'utilisation des terres sont régies par différents

modes d'administration foncière. Cependant, comme ce fut le cas dans des pays comme le Kenya, vouloir à tout prix bénéficier des avantages économiques de l'officialisation des titres et des droits de propriété individuelle, risque de priver les femmes des droits fonciers que la société leur reconnaît.<sup>28</sup>

### La décentralisation : Progrès ou recul ?

Les réformes de la gouvernance ont également favorisé la décentralisation du pouvoir politique vers les administrations publiques locales, les municipalités et les conseils villageois. La volonté de “rapprocher le pouvoir des citoyens” fait écho à la “démocratie locale” que réclament depuis des décennies beaucoup d'organisations non gouvernementales (ONG) et de mouvements sociaux. Dans certains pays, la représentation des femmes dans les administrations locales a été facilitée par le système des quotas qui a permis à un grand nombre de femmes d'exercer leur premier mandat politique : l'obligation de réserver aux femmes un tiers des sièges des Panchayati Raj, institutions locales autonomes de l'Inde, est l'exemple le plus connu.

Cependant, une fois que les femmes sont mandatées, leur volonté et leur capacité de faire adopter des mesures en faveur de l'égalité des sexes dépendent essentiellement du soutien que leur apportent les mouvements féminins et les ONG. Dans les sociétés profondément inégalitaires, il y a toujours le risque que des membres de l'élite, en général des hommes, aillent prendre le pouvoir dans des institutions de remplacement, existantes ou nouvelles. En pareille situation, la perspective d'un remaniement des programmes et des budgets, dû à l'entrée des femmes en politique, s'éloigne. Et lorsque, de surcroît, la décentralisation comporte un transfert de pouvoir à des autorités “traditionnelles” telles que les anciens des tribus ou les conseils religieux, l'invocation de la tradition et de la coutume va parfois à l'encontre des intérêts des femmes. Tout cela pose deux questions fondamentales : dans quelle mesure les administrations publiques locales s'appuieront-elles sur des principes et des pratiques démocratiques ? Et contribueront-elles à la consolidation de la démocratie ou de son contraire ?

On le voit, bien que l'intérêt que les donateurs manifestent depuis peu pour la “bonne gouvernance” soit louable, encore

faut-il savoir l'interpréter. Il s'agit de savoir si la démocratisation de la vie politique et la participation des groupes sociaux marginalisés sont considérées comme des objectifs à part entière de la réforme et sont comprises dans le changement institutionnel. Et il s'agit aussi de savoir si la lutte contre l'inégalité sociale et les disparités entre les sexes font partie des principes fondamentaux de la réforme des institutions de l'État.

## Résurgence de la politique identitaire

Le phénomène de la "politique identitaire" se manifeste avec une force singulière depuis quelques années. L'expression renvoie aux mouvements qui se réclament d'une identité ethnique, raciale ou religieuse, souvent en réaction contre un long passé de marginalisation et de discrimination, imposées par les institutions et la culture dominantes. Face à ce type de revendications, de nombreux États ont adopté des dispositions constitutionnelles et juridiques et mis en place des mécanismes institutionnels qui prennent en considération les particularismes ethniques, raciaux et autres.

Bien qu'il y ait parfois des tensions entre certains types de revendications identitaires et la notion d'égalité des sexes (fondée sur des principes universalistes), les deux ne sont pas nécessairement inconciliables, du moins en principe.<sup>29</sup> Par exemple, l'instrument législatif international qui garantit aux peuples indigènes le respect de leurs droits et de leur mode de vie (Convention no 169 de l'OIT) stipule que le droit coutumier doit être respecté dès lors qu'il n'est pas incompatible avec les droits universels de l'être humain. Cette formulation a été reprise dans nombre de constitutions nationales, surtout en Amérique latine dans les années 1990. Mais dans la pratique, les femmes qui militent dans ces mouvements ont souvent de la peine à faire passer le message de l'égalité des sexes, tout comme, d'ailleurs, celles qui ont milité dans des mouvements nationalistes.<sup>30</sup>

En outre, les droits de l'être humain et ceux des femmes sont menacés de façon plus radicale par la résurgence d'identités religieuses qui prônent le maintien des rôles "traditionnels"

des hommes et des femmes et de systèmes de pouvoir qui bafouent les droits des femmes. Le pire exemple d'oppression des femmes, parfois qualifiée de véritable "épuration", est celle qui a été pratiquée par le régime des talibans en Afghanistan. Mais ce n'est pas le seul: le mouvement islamiste qui a pris le pouvoir en 1979 en Iran fondait ses griefs contre la monarchie et les États-Unis, et aussi son propre mode de gouvernement (souveraineté de la jurisprudence ou *velayat faqih*) sur une interprétation très patriarcale de l'islam. Cela entraîna une restructuration de la société et des rapports sociaux entre hommes et femmes qui déchaîna la violence d'État et la violence domestique contre les femmes, les droits des femmes étant violés en toute impunité, et laissa une profonde empreinte sur la société et les relations entre les sexes.<sup>31</sup> Néanmoins, comme les femmes représentent une force politique non négligeable dans ce pays, individuellement et en tant que groupe social, les positions dogmatiques concernant leurs droits et beaucoup de mesures prises au début de l'islamisation ont été renégociées ou réformées grâce à l'action menée par les défenseurs des droits de la femme au sein et à l'extérieur du parlement.

Certains de ces mouvements à caractère confessionnel recrutent des membres parmi ceux qui se sentent humiliés et impuissants face au comportement inacceptable de leur propre État ou de puissances étrangères. En outre, les politiques de développement qui exacerbent la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale alimentent le mécontentement et font naître un sentiment de révolte. Une analyse plus poussée de ces mouvements montrerait que leur idéologie se nourrit également de la critique de la "modernité" et se construit en réaction contre les idées libertaires de l'Occident et son culte de la consommation. L'attrait qu'ils exercent sur les femmes mérite aussi d'être examiné: celles-ci font partie des membres et des animateurs de nombreux mouvements de ce type mais ne sont jamais intégrées dans les structures du pouvoir proprement dites.<sup>32</sup> Des femmes ont parfois été des militantes actives de tels mouvements, outrepassant les normes traditionnelles de la division des rôles; tel fut le cas des militantes nationalistes hindoues qui ont soutenu l'organisation de pogromes anti-musulmans en 2002 au Gujarat. L'adhésion des femmes à ces mouvements se caractérise non seulement par un engagement ostensible sur

la scène publique mais aussi par l'approbation de réformes qui restreignent les droits des femmes et assujettissent celles-ci aux hommes au nom de la religion et de la tradition.

Les “traditions” et les doctrines religieuses généralement invoquées en pareils cas n'ont parfois rien de traditionnel ni d'authentique mais ont été récemment inventées à des fins politiques. C'est pourquoi, des défenseurs des droits des femmes ont décidé de proposer une autre lecture des textes religieux, qui approuve les pratiques égalitaires. C'est ainsi que dans le monde musulman, les féministes ont réussi à susciter, dans certains contextes, un débat sur les droits de la femme dans la *Sharia*. Toutefois, lorsque les autorités religieuses deviennent les porte-parole d'une nation ou d'une communauté ethnique, sans que le contexte politique ne garantisse la protection de l'égalité, de la démocratie ou des droits de l'homme, il y a très peu de place pour la contestation et le dialogue.<sup>33</sup>

Comme le christianisme et d'autres religions, l'islam a donné naissance à différentes conceptions et interprétations juridiques de l'État. Les mouvements islamistes contemporains ne sont pas tous hostiles aux droits des femmes. En Turquie, le parti modéré de la justice et du développement en a apporté la preuve. L'accession de ce parti au pouvoir, en novembre 2002, a fait craindre un retour au conservatisme religieux. Or le nouveau gouvernement semble avoir adhéré aux principes de la démocratie séculière et rejeté l'islam orthodoxe que pratiquent certains de ses partisans. À la satisfaction de nombreux défenseurs de la cause des femmes, la Direction gouvernementale des affaires religieuses a demandé aux imams (chefs spirituels) du pays d'axer leur accompagnement spirituel sur les questions des droits de l'homme et des droits des femmes. Les fidèles des différentes régions du pays apprennent ainsi que les “crimes d'honneur”, commis par des hommes contre des femmes de leur famille, soupçonnées d'avoir déshonoré leur nom, sont des péchés et sont interdits par la loi.<sup>34</sup> Les prêches des imams “touchent un public beaucoup nombreux que celui auquel peuvent s'adresser les défenseurs des droits de l'homme : les 15 millions d'hommes qui assistent à l'office religieux tous les vendredis”.<sup>35</sup>

## JETER DES PONTS ENTRE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET L'ÉGALITÉ DES SEXES

Des sources de revenus garanties et un environnement économique propice sont des conditions préalables à l'instauration de l'égalité entre les sexes et au respect des droits des femmes. Mais qu'est-ce qu'un “environnement économique propice” ? L'accès des femmes aux ressources, au pouvoir et au bien-être, dans des conditions d'égalité avec les hommes, dépend dans une très large mesure des politiques macroéconomiques et des stratégies de développement qui, en dernière analyse, déterminent leurs moyens d'existence et leur mode de vie ainsi que ceux de leur famille et de leur communauté. Les informations présentées dans les chapitres qui suivent montrent que les mesures de libéralisation commerciale et financière ainsi que l'intégration économique mondiale ont de profondes répercussions sur la vie des femmes et de leurs proches. Un monde dominé par un modèle politique qui tend à aggraver les inégalités sociales et économiques et renforcer la marginalisation, où la redistribution n'a pas sa place et où les gouvernements abandonnent les intérêts de leurs citoyens pour se plier aux exigences de la mondialisation, ne pourra garantir l'égalité des sexes.

Voilà pourquoi ceux et celles qui militent pour la défense des droits des femmes consacrent de plus en plus d'attention et d'énergie aux structures élargies du pouvoir mondialisé, et à la progression de l'injustice mondiale qui est liée aux tendances macroéconomiques, c'est-à-dire aux conséquences, pour les groupes défavorisés et victimes de discrimination, de la déréglementation des mouvements internationaux de capitaux, du service de la dette, de la libéralisation des échanges, des relations commerciales inéquitables et de la réduction des dépenses publiques consacrées à la protection sociale. Citons à titre d'exemple les efforts déployés par les organisations féministes pour influencer sur les négociations commerciales mondiales, qui ont nécessité une solidarité et une organisation transnationales, en complément de l'action collective des femmes à l'échelon national.<sup>36</sup>

Les liens entre la justice économique mondiale et les droits des femmes ont été au cœur des campagnes mondiales des

femmes pour la promotion de la santé et des droits des femmes en matière de sexualité et de procréation. Le militantisme transnational a été stimulé par l'inquiétude constante que suscitent les dégâts sociaux des politiques néolibérales, par l'émergence de vastes coalitions transnationales qui ont manifesté contre l'OMC et à l'occasion des sommets du G-8 et des réunions des IFI ainsi que par l'exemple des groupements féminins du Sud, qui ont systématiquement lié leur revendication du droit à la santé sexuelle et génésique à une solide plate-forme de justice économique<sup>37</sup> (voir l'encadré 1.1).

Cependant, la création des alliances politiques—entre gouvernements, ONG et mouvements sociaux—qui aideront les décideurs à comprendre que la justice économique mondiale et la justice entre les sexes sont interdépendantes, et ensuite à réorienter la politique en tenant compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes, n'est pas chose facile. Pour influencer sur la gouvernance mondiale, les féministes doivent non seulement convaincre les gouvernements et les institutions mondiales qui repensent l'architecture de l'économie politique internationale, mais aussi obtenir le soutien des militants ordinaires, qui ne sont pas toujours attentifs à la question de l'égalité des sexes.<sup>38</sup>

De plus, l'environnement politique mondial dans lequel doivent être négociées la justice économique et la justice entre les sexes, est moins favorable depuis quelques années. Au milieu des années 1990, le Vatican et les délégations de certains pays

islamiques s'allièrent contre l'adoption du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) et, lors des conférences suivantes, s'opposèrent systématiquement aux propositions concernant l'égalité des sexes. L'opposition véhémente des groupes religieux conservateurs à l'avortement et aux relations entre partenaires du même sexe traduisait une hostilité fondamentale à l'égalité des sexes elle-même. Cela créa des tensions à propos des droits des femmes, lors des premières évaluations "Beijing plus cinq" et "Le Caire plus cinq".<sup>39</sup> Mais en dépit de ces tensions et en raison de la faible emprise des intégristes religieux sur le pouvoir de l'État, le débat sur la santé et les droits des femmes en matière de sexualité et de procréation a pu énormément progresser. Les deux réunions d'évaluation confirmèrent les acquis des conférences de Beijing et du Caire, en les renforçant sur plusieurs points essentiels.

## Des réalités complexes

Néanmoins, ces résultats positifs n'ont pas été obtenus facilement et beaucoup d'organisations féminines considèrent que, dans le climat international actuel, bien des victoires remportées dans les années 1990, lors des conférences, sommets et sessions spéciales de l'ONU, semblent fragiles. La crise politique dans laquelle le terrorisme, le militarisme, la guerre contre

### Encadré 1.1 Santé sexuelle et génésique: Un droit de l'être humain

Les droits sont indissociables des besoins. La santé génésique et sexuelle et les autres besoins fondamentaux—éducation, installations d'assainissement, eau potable, nutrition—revêtent tous la même importance et sont interdépendants; ce sont tous des droits de l'être humain. Pour les femmes en particulier, des soins prénatals et obstétricaux de qualité, une contraception efficace et autres mesures sanitaires sont indissociables d'autres services indispensables tels que des moyens de transport sûrs, de bonnes conditions d'hygiène et l'approvisionnement en eau potable. De même, leurs droits à la liberté, à la sécurité et au développement vont de pair avec des soins de santé génésique et sexuelle complets, accessibles et abordables et avec la maîtrise de leur fécondité et de leur sexualité. Ces droits forment un tout cimenté par les droits fondamentaux de tout être humain. Les hiérarchiser revient à nier les réalités fondamentales de l'existence des femmes et surtout des femmes pauvres.

*Source: Extrait d'un tract distribué lors de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies CIPD + 5 (mars 1999), par la Coalition des femmes pour la CIPD, qui se compose de 80 ONG du monde entier, cité dans Petchesky 2003:15.*

l'Iraq et l'opposition à l'unilatéralisme ont plongé le monde, ont affaibli la cause des femmes et des droits de l'être humain, de même que le cadre multilatéral dans lequel ont été réalisées les percées des années 1990. Les droits de l'homme sont menacés non seulement dans les pays dont les institutions démocratiques sont encore peu développées mais aussi dans les bastions de la démocratie. Tant en Amérique du Nord qu'en Europe, des inquiétudes s'expriment à propos des droits des minorités ethniques et des immigrés, de confession musulmane notamment. Le fondamentalisme et les actes de terrorisme ont plus particulièrement renforcé la suspicion à l'égard des populations musulmanes, qui sont collectivement accusées, à tort et de façon simpliste, d'hostilité envers l'Occident et les valeurs démocratiques, surtout en ce qui concerne la question des femmes.

Toutefois, il n'y a pas de "choc des civilisations" entre le conservatisme religieux et le "néoconservatisme" à propos des droits des femmes et de l'égalité des sexes.<sup>40</sup> Ces dernières années, on a pu voir la nation la plus puissante du monde faire stratégie commune avec le Vatican dans les négociations internationales, et même parfois le remplacer, pour s'opposer aux propositions concernant la santé et les droits des femmes en matière de sexualité et de procréation. Pendant son mandat de 2000-2004, le gouvernement des États-Unis a fait des coupes claires dans les budgets de l'aide humanitaire consacrés à la contraception, préconisant l'abstinence et une plus grande vigilance des parents à l'égard des adolescents pour restreindre la liberté sexuelle et endiguer la pandémie de VIH/sida.

Les débats régionaux et sous-régionaux organisés à l'occasion de la "CIPD plus dix" et de "Beijing plus dix" ont montré que, dans l'ensemble, les gouvernements n'avaient pas cédé à ce type de pressions mais que celles-ci avaient tout de même créé des fissures et des tensions. La tentative de constitution d'un bloc de gouvernements du Sud pour faire face à la puissance économique du Nord dans les négociations commerciales laisse entrevoir une possibilité d'amélioration pour ce qui est de la justice économique mondiale, mais la nouvelle alliance n'a pas de position commune, loin s'en faut, sur la question de la santé et des droits en matière de sexualité et de procréation. Les organisations féminines savent que, pour avoir une chance de jeter des ponts entre la justice économique et la justice entre les

sexes, il leur faut absolument maintenir la pression en participant aux débats sur la justice économique mondiale, qui sont généralement indifférents à la problématique hommes-femmes.

## MOUVEMENTS FÉMININS: LA DIFFICULTÉ DE VAINCRE LES OBSTACLES AU CHANGEMENT

Pour que la question de la justice entre les sexes ne tombe pas à nouveau dans l'oubli, les mouvements féminins auront besoin de nouvelles alliances, aussi bien avec des institutions gouvernementales qu'avec des mouvements sociaux. Ils devront collaborer avec les gouvernements pour obtenir que les intérêts des femmes soient pris en compte, non plus dans quelques domaines seulement, mais dans toute l'action des pouvoirs publics, y compris la politique économique. L'analyse des mesures économiques selon des critères de sexe constitue un bon moyen de mettre à jour les aspects discriminatoires de ces mesures, les mouvements féminins pouvant alors exiger que ces aspects soient corrigés, mais en général, les intérêts des femmes sont insuffisamment défendus par ceux qui discutent ces mesures. Faire admettre la nécessité d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans les débats sur la politique macroéconomique n'est pas chose facile mais une première victoire a été remportée avec l'adoption d'une telle démarche pour l'élaboration des budgets.

Des alliances avec les mouvements sociaux tant nouveaux que plus anciens sont également essentielles mais elles doivent être prudemment négociées. A ce propos, l'émergence de nouvelles formes d'organisation chez les travailleuses du secteur informel et le fait que certains syndicats existants se soient mis davantage à l'écoute de ces travailleuses, sont prometteurs. Cependant, les organisations qui font partie du mouvement de lutte pour la justice économique mondiale ne sont pas toutes sensibles, intéressées et attentives à la question des différences entre les sexes.<sup>41</sup> Quant aux mouvements féminins, ceux qui ne se préoccupent pas de la justice sociale et économique au sens large, risquent de n'obtenir que des résultats limités. Si la

progression vers l'égalité des sexes a été inégale, c'est en partie parce que certains obstacles sur lesquels elle butte tiennent à la nature et à la stratégie des forces qui la revendiquent, alors que d'autres résident dans les structures et pratiques qui engendrent les inégalités hommes-femmes. La question de fond est donc la suivante: comment les organisations féminines peuvent-elles s'attaquer simultanément au problème de la subordination des femmes, sur le plan économique notamment, et, au-delà, aux mécanismes et politiques qui consolident les inégalités au sein des États-nations et entre eux?

L'UNRISD espère que le présent rapport apportera quelques réponses à cette question en mettant à jour certains mécanismes—économiques, politiques et sociaux—qui peuvent rapprocher la justice économique et la justice entre les sexes. Ce rapport entend faire ainsi avancer la réflexion sur la meilleure

manière d'instaurer l'égalité entre les hommes et les femmes. Au cours de ces dernières décennies, l'emprise croissante des politiques macroéconomiques néolibérales a entraîné une aggravation des inégalités dans la quasi-totalité des pays du monde, et des valeurs auparavant incontestées comme l'égalité et la redistribution, ont été mises à l'écart. De nombreux observateurs considèrent que les politiques en vigueur—libéralisation commerciale et financière, rigueur fiscale et monétaire, accès à la protection sociale déterminé par les lois du marché—représentent les principaux obstacles à la réalisation des objectifs fixés lors des conférences mondiales des années 1990, celle de Beijing incluse. Dans les chapitres qui suivent, nous examinerons les différents éléments du programme de réforme néolibéral dans l'optique de la problématique hommes-femmes et en examinerons les conséquences pour l'égalité et la justice.

## Notes

- 1 Therborn 2004.
- 2 UNESCO 2003; Jha et Subrahmanian 2004.
- 3 Milanovic 2003; Cornia et coll. 2004.
- 4 Le cas de la Chine prête à controverse parce que les taux élevés de croissance économique et de réduction de la pauvreté qu'enregistre ce pays, résultent de mesures macroéconomiques hétérodoxes (inconvertibilité de la monnaie et maintien du système bancaire sous la tutelle de l'État, par exemple) et non de l'application des prescriptions des institutions financières internationales (IFI). Il est donc délicat d'invoquer des statistiques mondiales de la pauvreté qui sont faussées par les résultats de la Chine, pour défendre la politique macroéconomique prônée par le courant orthodoxe.
- 5 Comme l'organisme féminin est plus résistant, il est normal qu'au sein de toute population le nombre de femmes soit supérieur à celui des hommes. Toutefois, dans certaines sociétés où les familles préfèrent avoir des fils, les filles sont moins bien traitées, ce qui favorise la survie des garçons (Klasen et Wink 2003; Das Gupta et Bhat 1998; Jackson et Rao 2004).
- 6 Sen 1989 et 1990.
- 7 BIT 2002b.
- 8 Milanovic 2003; Wade 2001; Cornia et coll. 2004.
- 9 Elson 2002.
- 10 Bangura 1994.
- 11 Bryceson, 1999b.
- 12 Polanyi 1957.
- 13 Hewitt de Alcántara 1993.
- 14 Secrétaire général de l'ONU 2002.
- 15 Secrétaire général de l'ONU 2002; Rehn et Sirleaf 2002; Commission sur la sécurité humaine 2003.
- 16 Caldeira 2000.
- 17 Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU a publié son étude intitulée **The World Survey on the Role of Women in Development** en 1985, 1989, 1994 et 1999; l'Assemblée générale a demandé que cette publication continue à être actualisée tous les cinq ans. Le PNUD a consacré l'édition de 1995 du **Rapport mondial sur le développement humain** à la question de l'égalité des sexes. UNIFEM a publié **Progress of the World's Women** en 2000 et 2002 (volumes I et II), et la Banque mondiale a publié un rapport d'orientation intitulé **Engendering Development** en 2001.
- 18 Whitehead 1981; Folbre 1986; Dwyer et Bruce 1988; Sen 1990; Agarwal 1990; Kabeer 1994; Hart 1995.
- 19 Banque mondiale 2001a.
- 20 Baden et Goetz 1998; Razavi et Miller 1995.
- 21 Seguino 2003b.
- 22 Bailey 2003.
- 23 Patnaik 2003.
- 24 Cornia 1996.
- 25 Banque mondiale 2001c; Holzmann et Jorgensen 2000.
- 26 Molyneux 2002.
- 27 O'Donnell 1993 et 1998; Eisenstein 1993.
- 28 Whitehead et Tsikata 2003.
- 29 Phillips 2002; Molyneux et Razavi 2002b.
- 30 Hernandez Castillo 2002.
- 31 Paidar 2002.
- 32 Basu, 2004.
- 33 Molyneux et Razavi 2002b.
- 34 WLUM 2004.
- 35 Ertürk 2004, cité dans Collins 2004.
- 36 Mohanty 2003.
- 37 Petchesky 2003.
- 38 Liebowitz 2004.
- 39 Sen et Correa 1999.
- 40 Sen 2004.
- 41 Sen 2004; Liebowitz 2004.