

Le droit au développement pour les femmes

Les femmes obtiennent officiellement des droits mais ce progrès n'est pas allé de pair avec une amélioration de leur qualité de vie. Bien que les organisations féminines prennent de plus en plus la parole et gagnent en visibilité, leur influence politique reste limitée. Et comme les gouvernements se déchargent de certaines responsabilités sociales sur les familles et les collectivités, c'est sur les femmes que retombe une grande partie de cette charge.

La démocratisation de la décennie passée a élargi le champ des opportunités pour les femmes. Des groupes de femmes ont participé à la rédaction de projets de constitution nationale et élaboré de nouvelles lois concernant la famille et la violence à l'encontre des femmes. Les organisations féminines ont été aussi parmi les ONG les plus influentes. Dans les années 90, les idées et pratiques féministes se sont répandues dans les milieux les plus divers, dans les mouvements noirs et autochtones, par exemple, les syndicats, les universités, les partis politiques et les institutions internationales de développement. Les femmes ont en outre joué un rôle de premier plan dans les conférences internationales des années 90.

L'année 1995 a revêtu une importance particulière à cet égard. C'était l'année du Sommet social, qui a reconnu que "l'égalité et l'équité entre hommes et femmes sont pour la communauté internationale un objectif prioritaire". Cette année-là s'est aussi tenue à Beijing la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui a été un événement charnière.

Mais les déclarations officielles sur l'équité entre hommes et femmes ont-elles eu un impact politique et social? La vie des femmes a-t-elle commencé à changer? Là, la réalité est beaucoup moins optimiste. Les obstacles

cachés, les limites fixées à une participation constructive des femmes restent, pour beaucoup, obstinément en place. Dans les salles de réunion de l'ONU ou dans les instances du pouvoir, national ou local, le conservatisme social continue de bloquer la réalisation de nombreux droits acquis de haute lutte. Et les bouleversements sociaux qui ont accompagné la libéralisation économique ont souvent alourdi encore la charge des femmes.

Les femmes dans le processus de démocratisation

Les transitions vers la démocratie qui se sont opérées dans le monde doivent beaucoup aux pressions exercées par les mouvements féminins. À certains égards, les femmes sont davantage sorties du rang lorsqu'il s'agissait de mener la vie dure à des régimes autocrates que sous les gouvernements démocratiques qui ont suivi.

Les groupes féminins se présentent sous bien des formes mais peuvent se classer en trois grandes catégories:

- **Les groupes de défense des droits de l'homme**—Certains des plus célèbres se sont fait connaître en Amérique latine dans les années 70 et 80, comme les mères de la Place de Mai en Argentine. Les mouvements de protestation "non politiques", comme celui-là, misaient dans une certaine mesure sur l'espoir que les femmes seraient moins persécutées par les militaires que les hommes à cause de la nature apparemment apolitique de leurs revendications. Les femmes ont aussi tiré une partie de leur pouvoir du fait qu'elles retournaient contre les oppresseurs les symboles mêmes—la maternité et la famille—que l'Etat prétendait vénérer.
- **Les groupes féminins populaires**—Ces groupes se sont créés dans un but d'entraide à des périodes de grave crise économique. Ainsi, bien des femmes ont ouvert des cantines collectives dans les quartiers les plus pauvres des grandes villes. Ces groupes ont souvent des liens avec des organisations religieuses. En Amérique latine, ils

Encadré 7.1 - "Années d'épreuve, années de mûrissement": Le féminisme dans une république islamique

Durant les premiers mois et années qui ont suivi la révolution iranienne de 1979, les femmes laïques exerçant des professions libérales ont été la cible toute désignée des "campagnes d'épuration et de purification révolutionnaires". A peine quinze jours après le renversement de l'ancien régime, la loi sur la protection de la famille était jetée au panier, considérée comme contraire à l'islam. Finalement, le voile fut imposé et un "code de modestie" détaillé fut mis en place. Les femmes furent révoquées de la justice, puis elles se virent interdire l'accès à de nombreux postes et à certaines disciplines de l'enseignement supérieur. Les femmes qui bravaient ces interdictions ou y résistaient étaient immédiatement cataloguées comme contre-révolutionnaires. Cette étiquette non seulement les désignait comme cible facile de la répression mais aussi excluait toute possibilité d'alliance entre elles et les militantes islamiques de la Révolution.

Avec la défaite des partisans du laïcisme, les militantes islamiques (parlementaires ou non) se retrouvèrent dans le rôle de critiques du nouveau gouvernement sur les questions touchant à la condition féminine. C'est grâce à leurs efforts que les universités furent rouvertes aux femmes et qu'une nouvelle série de lois redonna pratiquement effet à la loi sur la protection de la famille. Ces premières années de militantisme des femmes islamiques ont amené à repenser complètement les rapports sociaux entre hommes et femmes dans l'islam, ce qui apparaît clairement à la lecture de diverses revues féminines publiées en Iran.

L'une de ces revues, Zanan (Femmes), entreprend une relecture directe des textes islamiques dans la perspective féminine. Cette démarche, qui s'appuie sur les principes du choix et de l'autonomie des femmes, a provoqué la colère de défenseurs de l'islam traditionnel. Zanan affiche aussi son adhésion et sa solidarité avec diverses espèces de féminisme—à la fois avec le féminisme laïc occidental et le féminisme laïc iranien—et les cite librement. Ainsi se dissipent les sentiments de méfiance et d'hostilité entre le courant religieux-traditionnaliste et le courant laïc-moderniste, dominant dans l'Iran du XXème Siècle.

Plus de 20 ans après la Révolution, les questions touchant à la condition féminine gardent une place centrale dans le programme politique de l'Iran. La visibilité des femmes en politique, en qualité à la fois d'électrices et de candidates, est un indice de la place primordiale qu'occupe "la question de la femme" et de sa popularité. En 1997, les femmes iraniennes ont joué un rôle important dans l'élection de Mohammad Khatami, le président réformiste. Elles ont été aussi une force active et visible lors des élections parlementaires de février 2000. A Téhéran, les femmes ont remporté six des 30 sièges parlementaires, et ce sans quota ni "sièges réservés".

Même avec un parlement à dominante réformiste, les femmes ont encore fort à faire pour affirmer leurs droits. La mesure dans laquelle la parité sera inscrite dans les réformes des lois et de la justice sera une indication des obstacles que doit surmonter le Président Khatami pour défendre les droits de la personne et la légalité dans un système où les conservateurs ont le dernier mot.

étaient généralement issus d'organisations communautaires catholiques et, dans les Etats arabes et ailleurs, l'islam a été une source d'inspiration pour des groupes féminins populaires. Le militantisme en soi ne débouche pas nécessairement sur un ordre plus égalitaire pour les femmes: en Iran, la ferveur religieuse a su balayer l'autocratie mais uniquement pour instaurer une théocratie (encadré 7.1). Cependant, dans les agglomérations urbaines de pays comme la Turquie, les femmes musulmanes ont su offrir à leurs soeurs de divers milieux un espace où trouver leur autonomie, même si, dans leur discours et leur idéologie, elles n'approuvent pas toujours l'égalité entre hommes et femmes.

- **Les groupes féministes**—Ils rassemblent surtout des femmes de la classe moyenne et des professions libérales. Lorsque les militaires étaient au pouvoir en Amérique latine, les groupes féministes étaient souvent issus d'organisations militantes de gauche ou de groupes d'étudiants qui avaient été réduits à la clandestinité. En fait, c'est souvent la subordination des femmes dans ces organisations qui a semé les germes de la conscience féministe. D'autres femmes ont été gagnées aux idées nouvelles pendant leur exil en Europe ou aux Etats-Unis.

L'une des questions cruciales pour les militantes se pose en ces termes: jusqu'où devraient-elles coopérer entre elles pour prendre part à la vie politique dans son ensemble? Dans quelle mesure les groupes féministes devraient-ils s'allier aux mouvements populaires féminins? Beaucoup feraient valoir que la coopération est un impératif stratégique. Au Maroc et en Turquie, par exemple, l'une des grandes difficultés consiste pour les féministes à se libérer de la tutelle des partis politiques sans s'isoler, ce qui veut dire qu'elles doivent étendre et diversifier leur base sociale. Mais à ce jour, les signes que des alliances se nouent par-delà les classes sont encore rares.

En Amérique latine pendant la dictature, les groupes féministes avaient souvent pour préoccupation première les conditions matérielles dans

lesquelles vivaient les femmes et soutenaient les femmes des milieux pauvres et ouvriers qui luttent pour subsister. Bien des féministes ont maintenant le sentiment que ces liens avec les mouvements populaires se sont distendus.

Ce qui préoccupe le plus les militantes féministes des années 90, c'est "l'ONG-isation" croissante du mouvement féminin. Les groupes féminins ont abandonné les activités d'inspiration féministe telles que la mobilisation, l'éducation populaire et la sensibilisation pour remplir des fonctions plus techniques et consultatives. Ils fournissent des services sociaux, conseillent les institutions gouvernementales dans la conception des programmes qui tiennent compte des disparités entre les sexes ou apprennent à leur personnel à intégrer cette optique dans leur planification.

Certains font valoir qu'en se professionnalisant et en se spécialisant, les groupes et ONG féministes ont rompu avec la base et avec les organisations communautaires. Les intéressées pourraient rétorquer que, lorsqu'elles exécutent des projets, financés par l'Etat ou des donateurs, pour les mères de familles monoparentales ou qu'elles évaluent l'impact des projets sur les hommes et les femmes, elles sont toujours en contact avec des organisations féminines des milieux pauvres et ouvriers. Mais les liens entre la base et les ONG semblent avoir changé de nature. De plus, les ONG qui sont choisies comme partenaires et reçoivent un financement ne sont pas nécessairement celles qui sont le plus proches de la base. Pour maintenir leur légitimité et rester représentatives comme elles le prétendent, les ONG et leurs responsables ont besoin de liens organiques avec la base. Or, ceux-ci ne vont pas de soi; ils doivent être consciencieusement cultivés.

Les groupes féminins peuvent aussi hésiter à entrer dans le débat politique par méfiance. Nombreux sont ceux qui gardent délibérément leurs distances à l'égard de l'activité politique et ont une attitude ambivalente lorsqu'il s'agit de se

mêler à la politique des partis. En Ouganda, par exemple, les groupes féminins de solidarité et les associations de bénévoles se battant pour les droits économiques et sociaux prennent délibérément leurs distances par rapport aux pouvoirs publics, même au niveau local. Ils évitent aussi toute activité politique proprement dite, considérant la politique comme sectaire, corrompue et comme un facteur de division.

A certains égards, la situation est comparable en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique. Beaucoup de femmes des pays communistes ont assimilé le féminisme au socialisme d'Etat et aux politiques gouvernementales "d'émancipation imposée", qui faisaient souvent pression sur les femmes pour qu'elles travaillent hors du foyer. Nombreuses sont les femmes qui, en réaction, contestent aujourd'hui le dogme cher aux féministes selon lequel les femmes qui se cantonnent dans la sphère privée sont opprimées et ont besoin du travail et d'une vie publique pour se libérer. Ce rejet radical du féminisme occidental est en partie un désaveu du communisme. Mais il est évident que le féminisme, tel qu'il apparaît dans cette région, est plus compatible avec la famille, la maternité et la féminité. En Hongrie, par exemple, les femmes sont très présentes dans la vie publique mais boudent clairement la politique des partis officiels. Beaucoup de femmes travaillent dans des ONG ou des comités de l'administration locale. Les rares initiatives qui se réclament du féminisme se rapportent généralement à des services spécifiques, tels que les foyers pour femmes battues.

TRAVAILLER DANS ET CONTRE L'ETAT

Les Etats se sont peut-être affaiblis ces dernières années mais ils ont encore une influence cruciale sur la vie des femmes. Dans les pays industrialisés, on a vu les féministes adopter diverses positions face à l'Etat. A l'une des extrémités du spectre, elles pensent que l'Etat est immuablement masculin et l'ultime moyen, pour la société, de contrôler la vie des femmes.

Cette conception est courante parmi les féministes des Etats-Unis, par exemple, et du Royaume-Uni. D'autres estiment que l'Etat est un instrument important de justice sociale, opinion assez répandue au Canada et en Nouvelle-Zélande, où le libéralisme social est une tradition solidement ancrée, et en Australie où les "fémocrates"—les féministes bureaucrates—se sont servies de l'Etat au bénéfice des femmes. Les femmes scandinaves ont une optique similaire: elles ont de puissants Etats providence et trouvent justifiée l'intervention de l'Etat.

La situation dans les pays en développement fait apparaître d'autres contrastes. Les femmes y bénéficient moins de prestations sociales du secteur public que dans les Etats providence d'Europe. Leurs Etats, qui ont tendance à être plus faibles, ne sont guère en mesure de faire respecter les droits civils sur tout le territoire national et pour toutes les couches sociales. Que ce soit par opportunisme politique ou par impuissance, ils ont vraisemblablement peu tendance à diffuser des informations sur une nouvelle loi—ou à la faire appliquer. La vie des femmes obéit davantage aux règles, souvent mouvantes mais généralement conservatrices, en vigueur dans leur société. Dans certains cas, le peu de réglementation au niveau national engendre une grande violence de l'Etat et de nombreuses violations des droits civils. Bon nombre d'organisations féminines en Inde, par exemple, sont ancrées dans leur opposition aux brutalités policières.

Néanmoins, la transition vers la démocratie donne à certaines femmes plus d'influence dans les administrations publiques. On l'a vu surtout en Amérique latine. Dans pratiquement tous les pays d'Amérique latine, c'est dans l'administration publique qu'ont été mis en place certains des "appareils de promotion de la femme". Ils l'ont été pour des raisons diverses, parfois à la suite de pressions exercées par des bailleurs de fonds étrangers ou parce que des fonds

avaient été mis à disposition dans ce but. Le parti politique dominant peut voir en eux un instrument politique utile—un moyen soit d'impressionner la communauté internationale par le progressisme national (comme au Bangladesh) soit d'obtenir l'appui d'une partie jusque-là négligée de l'électorat (comme en Ouganda). Dans d'autres cas, comme au Brésil, au Chili et en Afrique du Sud, c'est parce que certains courants du mouvement féminin se sont entêtés à les réclamer que ces appareils de la promotion de la femme ont été institués par l'Etat.

Jouissant d'une position stratégique dans l'Etat, les féminocrates sont, en théorie, bien placées pour repérer et mettre à profit les opportunités politiques qui s'offrent de faire adopter des idées chères aux femmes. Mais leur situation—à la fois dans et contre l'Etat—rend leur légitimité douteuse tant aux yeux de leurs collègues bureaucrates qu'à ceux des femmes à l'extérieur.

Au Brésil, des Conseils de la condition féminine ont été créés dès les premières années de la démocratie, d'abord à São Paulo et plus tard dans d'autres Etats, ainsi qu'au niveau national. Ces conseils, dont le personnel était souvent féminin, ont réussi à promouvoir les droits des femmes en matière de santé et de procréation et ont aussi facilité la création de postes de police pour femmes, spécialisés dans l'accueil des femmes victimes de violences. Vers la fin des années 80, des dispositions répondant aux revendications des femmes ont été, grâce au Conseil national, inscrites dans la nouvelle constitution. Les liens entre ces conseils et le mouvement féminin se sont un peu distendus, mais l'influence des femmes sur la politique publique, celle de la santé en particulier, est probablement plus forte au Brésil que dans la plupart des autres pays en développement.

Au Chili, le mouvement féminin a fait pression sur la coalition de centre-gauche qui a remporté les élections de 1989 et a obtenu la

création, au sein du Ministère du Plan, du Service national pour les femmes (SERNAM). Mais le SERNAM, dont le rôle n'avait pas été défini clairement dès le début, a suscité une forte opposition des partis de droite. Il semble s'être employé surtout à sensibiliser et à exécuter divers projets pilotes. Il a été récemment à l'origine de nouvelles lois sur la famille et la violence à l'encontre des femmes et de la modification du code du travail, mais il évite soigneusement les questions controversées telles que l'avortement.

L'expérience du Chili illustre aussi des dilemmes de nature plus générale. Si le SERNAM tirait initialement son dynamisme et sa légitimité d'un puissant mouvement féminin, ses relations avec lui ont été ambivalentes parce qu'il est considéré comme un prolongement du gouvernement. L'approche conservatrice adoptée par le SERNAM face aux questions de parité a quelque peu déçu. Les organisations féminines populaires, en particulier, se sentent étrangères au SERNAM: dans les milieux pauvres et ouvriers, beaucoup de femmes ne se retrouvent pas dans les campagnes qu'il mène.

La plupart des autres pays ont un mécanisme spécial de promotion de la femme. Cependant, dans bien des cas, la relation entre les départements féminins de l'administration publique et le public féminin de la société civile s'est révélée difficile à établir ou à exploiter. Les groupes féminins et les ONG sont souvent réticents à s'associer trop étroitement à ces départements. C'est sans doute un réflexe sain qui dénote un désir de garder son autonomie mais cela ne facilite pas une collaboration stratégique. Au Maroc, par exemple, le mouvement féminin a eu tendance à contourner les départements féminins de l'administration publique; il a travaillé essentiellement à l'extérieur ou en s'ali-
liant à des partis politiques.

LES FEMMES EN POLITIQUE

Les femmes sont peu représentées dans les partis politiques et dans les assemblées législatives nationales. Comme le montre la figure 7.1, la proportion des femmes dans les chambres basses des parlements n'a que très peu augmenté depuis 20 ou 30 ans. Avec une moyenne de 12 pour cent, elle reste bien inférieure à celle des hommes. Le tableau 7.1 montre que c'est en Europe que les femmes sont le plus représentées dans les chambres basses, encore que cette moyenne soit relevée par les pourcentages élevés enregistrés dans les pays scandinaves. Comme l'indique le tableau 7.2, c'est dans ces pays que la représentation féminine est la plus forte au monde. Les Etats-Unis arrivent loin derrière, avec seulement 13 pour cent.

On peut s'étonner que les femmes soient si peu représentées dans les assemblées nationales. Comme toutes les démocraties libérales lient le droit de vote au droit de se faire élire, la disparité entre la proportion des femmes dans les assemblées nationales et la proportion des femmes dans la population est un révélateur de ce fait. La Quatrième Conférence mondiale sur les femmes a bien été de cet avis puisque le Programme d'action qu'elle a adopté fait de la représentation des femmes dans les organes de prise de décision l'une de ses préoccupations majeures.

L'invisibilité des femmes dans le monde de la politique institutionnelle tient en partie à l'histoire mais doit être attribuée aussi au machisme des partis et des électors. De solides barrières empêchent les femmes de prendre une part constructive à l'activité des partis politiques où elles sont généralement reléguées dans les sections féminines et réduites à orchestrer les applaudissements. En même temps, la construction culturelle de la fonction politique comme masculine rend extrêmement difficile l'élection de femmes lorsqu'il n'existe pas un mécanisme électoral

tel que le système des quotas ou des sièges réservés. Les femmes obtiennent en général moins de voix que les hommes, même lorsqu'elles ne font pas campagne sur des questions concernant les femmes. Et lorsqu'elles se présentent en féministes, elles ont encore moins de succès parce qu'elles s'opposent, dans l'esprit des électeurs, aux hommes, à la tradition et à la famille.

On a bien essayé de redresser ce déséquilibre. Des partis politiques progressistes résolus à améliorer la représentation des femmes se sont efforcés de les favoriser. Plusieurs partis d'Amérique latine ont relevé le nombre des femmes candidates en appliquant officiellement des quotas. C'est le cas, en Argentine, des deux principaux partis, l'Union civique radicale et le Parti justicialiste, en Bolivie, de la Conscience de la nation, et, au Mexique, du Parti de la révolution démocratique.

En Europe, nombre de partis du centre et de gauche ont appliqué des politiques similaires.

Figure 7.1 - La proportion des femmes dans les chambres basses des parlements dans le monde

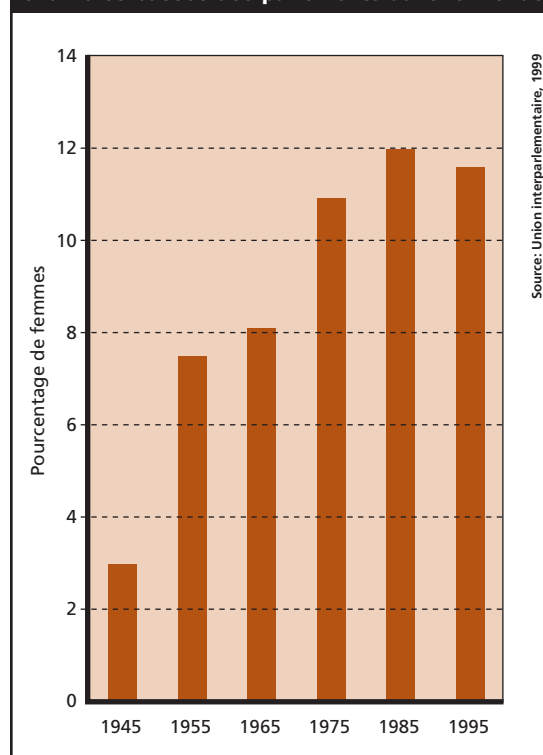


Tableau 7.1 - La représentation féminine—moyennes régionales

	Chambre unique ou chambre basse %	Chambre haute ou sénat %	Les deux chambres combinées %
Europe	16	10	14
Asie	15	12	15
Amérique	15	15	15
Afrique subsaharienne	11	13	11
Pacifique	9	21	11
Etats arabes	4	3	4
Moyenne mondiale	13	11	13

Note: Par Europe, il faut entendre ici les pays membres de l'OSCE.
Source: Union interparlementaire, 1999

En Scandinavie, ils l'ont fait sous la pression des groupes féminins. Le Parti social-démocrate suédois a adopté une position des plus progressistes: depuis 1994, il insiste pour que, si la première personne inscrite sur la liste des candidats aux élections est un homme, la deuxième soit une femme et qu'il y ait ainsi alternance d'hommes et de femmes.

D'autres pays ont tenté d'exercer une discrimination positive mais ont abouti à une impasse. Au Royaume-Uni, par exemple, certaines sections locales du Parti travailliste ont dû, pendant une brève période, produire des listes courtes où ne figuraient que des femmes. Cette règle a été abandonnée par la suite pour non-conformité à la loi sur l'égalité des chances. Mais elle a quand même eu pour effet d'augmenter de manière frappante le nombre des femmes parlementaires travaillistes après

Tableau 7.2 - Les femmes dans les chambres basses des parlements—sélection de pays

Rang	Pays	Année des élections	Nombre de femmes	% de femmes
1	Suède	1998	149	43
2	Danemark	1998	67	37
3	Finlande	1999	74	37
4	Norvège	1997	60	36
5	Pays-Bas	1998	54	36
6	Islande	1999	22	35
7	Allemagne	1998	207	31
8	Afrique du Sud	1999	120	30
9	Nouvelle-Zélande	1996	35	29
10	Argentine	1997	71	28
24	Costa Rica	1998	11	19
26	Royaume-Uni	1997	121	18
28	Ouganda	1996	50	18
41	Etats-Unis	1998	58	13

Source: Union interparlementaire, 1999

les élections de 1997: avec 101, elles occupaient près du quart des sièges.

La liste de parti est un moyen auquel les partis recourent souvent pour augmenter le nombre des femmes parlementaires. Si les élections se font à la représentation proportionnelle avec listes de parti, les partis sont libres d'inscrire sur leurs listes les candidats qu'ils jugent bon et des femmes y figureront si la parité est une préoccupation prioritaire du parti. Cela dépersonnalise dans une certaine mesure le vote et réduit la liberté qu'auraient les électeurs d'exclure certaines personnes à cause de leur appartenance ethnique ou de leur sexe. En Afrique du Sud, l'ANC a mis à profit ce système pour relever le nombre des femmes à l'Assemblée nationale; comme le montre le tableau 7.2, l'Afrique du Sud arrive maintenant au huitième rang dans le monde, avec 30 pour cent de femmes au parlement.

La discrimination positive peut aussi être inscrite dans la législation ou la constitution: le système type consiste à réserver un nombre de sièges déterminé aux femmes. En Ouganda, par exemple, un siège parlementaire pour chacun des 39 districts est réservé aux femmes. En Argentine, 30 pour cent des candidats à des fonctions électives doivent être des femmes. Au Bangladesh, 30 des 330 sièges sont réservés aux femmes, en Erythrée, 10 sur 105 et en Tanzanie 15 sur 255. Les mêmes principes ont été appliqués dans les panchayats, ou conseils villageois, en Inde (encadré 7.2). Les sièges réservés ont cependant un inconvénient: ils risquent d'enfermer la participation politique des femmes dans une enclave, en amenant l'électorat à penser que les femmes ne peuvent pas prétendre à d'autres sièges que ceux qui leur sont réservés.

L'IMPACT DES FEMMES SUR LE GOUVERNEMENT

Malheureusement, rien ne garantit que les femmes élues au parlement défendront les inté-

rêts des femmes. Bien des femmes ayant réussi en politique n'étaient pas féministes. Et celles qui ont été élues grâce aux quotas et aux sièges réservés peuvent hésiter à exprimer un désaccord, étant à la merci du parti central ou provincial qui établit les listes électorales.

En Ouganda, de nombreuses femmes parlementaires ont été convaincues par des anciens d'entrer en politique et certaines considèrent leur position plus comme une faveur du Mouvement de résistance national (NRM) que comme un droit: elles sont donc réticentes à émettre des critiques sur la façon dont gouverne le NRM. Dans les systèmes politiques où un parti domine et où les femmes politiques n'ont donc pas d'autre option réaliste que ce parti, leur pouvoir sur lui est très faible et elles n'ont guère la latitude de s'intéresser à des questions qui ne sont pas à l'ordre du jour du parti. Néanmoins, les femmes parlementaires d'Ouganda se sont regroupées en plusieurs occasions pour présenter un front uni et faire adopter des lois progressistes, comme la loi foncière en 1997-98.

De même en Inde, si l'élite politique locale a pu espérer que des femmes "convenables", ou siégeant par procuration, seraient élues aux panchayats, le résultat a été plus complexe. La présence de femmes dans les structures du pouvoir et leur participation à la prise de décision ont été en soi l'occasion d'une évolution rapide et d'un apprentissage. Bien des femmes ont été de remarquables présidentes et membres des panchayats, sachant faire preuve d'initiative et d'autorité, et ceux qui ne voyaient en elles que des "personnes interposées" ont vite été déçus. En fait, les expressions mêmes de "procuration" ou de "personnes interposées" dénotent un refus complet de l'idée que les femmes puissent agir, évoluer et apprendre.

Les femmes parlementaires ont plus tendance à représenter les intérêts des femmes lorsqu'elles gardent des liens étroits avec des organisations féminines. Au lieu d'agir seules dans une espèce de vide politique, elles ont besoin de relations de

travail avec d'autres femmes "de l'extérieur". Le maintien de ces liens est particulièrement important pendant les périodes de transition à la démocratie. Lorsque le centre de gravité politique se déplace des mouvements spontanés vers les partis classiques, il y a toujours un nouveau risque de marginalisation pour les femmes.

C'est dans les textes officiels que les succès des femmes au gouvernement ont été les plus marquants—lorsqu'elles ont fait en sorte que les nouvelles constitutions consacrent l'égalité sexuelle. Les femmes ont aussi contribué à l'adoption de lois progressistes dans des domaines tels que le divorce, la violence domestique et les droits en matière de procréation. Mais l'application de ces lois s'est souvent révélée difficile, non seulement à cause de la résistance sociale mais aussi de la faiblesse de l'appareil judiciaire de l'Etat et de l'hostilité de l'environnement politique et économique aux dépenses sociales. L'affaiblissement général des soins de santé primaires a par exemple porté un rude coup aux services mis en place pour aider les femmes à exercer leurs droits en matière de procréation. Ainsi, au Zimbabwe, les soins prénatals étant devenus payants, de nombreuses femmes ne sont plus venues dans les cliniques, ce qui a fait monter en flèche la mortalité maternelle.

Cela traduit aussi un problème de fond. Il est un secteur en politique qui s'est systématiquement dérobé aux contrôles: celui des décisions relatives aux dépenses publiques. Pour certains, le problème tient en partie au fait que l'analyse économique est peu familière aux femmes qui manquent de compétences en la matière. Si tel est le cas, l'obligation faite à tous les ministères de rendre compte des incidences de leurs dépenses budgétaires sur les femmes—initiative d'abord prise en Australie et au Canada sous le nom de Women's Budget Statements and Initiatives, puis dernièrement en Afrique du Sud—peut contribuer à renforcer les capacités techniques des appareils de promotion de la femme.

Mais les problèmes ont des origines plus profondes. Ils reflètent dans une certaine mesure un déplacement du pouvoir des ministères sociaux et des parlementaires en direction des technocrates des ministères des finances et du commerce. Les parlementaires des deux sexes ont perdu de leur pouvoir. Des femmes bureaucrates rompues à l'analyse économique peuvent remplir à la perfection leurs fonctions dans ces technocraties bien protégées du monde extérieur, dans les ministères des finances par exemple. Mais cela ne remplace pas le débat public qui permet au parlement, aux organisations et réseaux de femmes, ainsi qu'à d'autres groupes sociaux, de passer au crible les politiques et décisions économiques qui ont des conséquences sur le bien-être de leurs électeurs(-trices) ou de leurs adhérent(e)s. Dire que les femmes sont tenues à l'écart de l'élaboration de la politique économique simplement parce qu'elles n'ont pas les compétences nécessaires (compétences qu'il faut bien leur donner les moyens d'acquérir), c'est passer à côté d'une question plus générale qui est de savoir si les mécanismes politiques qui se mettent en place actuellement permettent au public d'examiner et de contrôler les actes et décisions de l'exécutif.

LES ONG FÉMININES

Comme l'expliquait le chapitre 3, les gouvernements ont déchargé les institutions publiques de nombreuses responsabilités sociales pour laisser à la société civile le soin de les assumer. Ces initiatives ont eu d'importantes répercussions sur les femmes. La charge est retombée, non pas sur des organisations, mais en grande partie sur des femmes isolées qui ont dû combler le vide laissé par la raréfaction des services sociaux et passer plus de temps à soigner les malades ou les parents et voisins handicapés. Ainsi, les gouvernements "privatisent" les soins de santé en recrutant une main-d'oeuvre familiale non rémunérée.

Les bailleurs de fonds ont encouragé la

Encadré 7.2 - Les femmes dans les pouvoirs locaux en Inde

En avril 1993, la Constitution indienne a été amendée (73ème amendement) pour encourager les femmes, tout spécialement, à se faire élire aux pouvoirs locaux. Cet amendement a obligé toutes les assemblées législatives des Etats à amender leur législation relative aux panchayats pour l'aligner dans un délai d'une année sur l'amendement constitutionnel. Ce délai écoulé, un tiers des représentants aux conseils villageois, les panchayats, et aux organes municipaux correspondants, devait être des femmes. Cette décision s'est heurtée à une résistance farouche dans de nombreux Etats qui ont fait traîner les choses. Et les hommes ont parfois essayé de retourner la situation à leur avantage en désignant leur fille ou leur belle-fille pour gouverner par personne interposée.

Néanmoins, les bienfaits de l'amendement commencent à se faire sentir. Un million de femmes environ ont été élues aux panchayats et elles se sont préoccupées de questions importantes au niveau local, telles que le système public de distribution alimentaire et les salaires minimaux. Elles ont réclamé des améliorations dans les systèmes de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau. Et, ce qui est tout aussi important, elles ont attiré l'attention sur de graves problèmes de société, tels que les violences au foyer et l'alcoolisme.

Le Rajasthan est l'un des Etats de l'Inde où l'inégalité sexuelle est la plus forte. Les infanticides perpétrés sur les petites filles n'y sont pas rares, le taux d'analphabétisme féminin y est élevé, et l'on note une forte disproportion d'hommes dans la population. Autant dire que l'élection de femmes s'est heurtée à une résistance considérable et que l'on doutait de leurs capacités. Les hommes critiquent encore avec virulence le comportement des femmes membres des panchayats et il est évident que, selon leur expérience et leurs aptitudes, certaines présidentes de panchayats seront plus efficaces que d'autres. Mais lorsque les questions se font plus précises, beaucoup de gens au Rajasthan, en particulier des femmes, signalent que les femmes membres se sont données plus de peine pour régler des problèmes importants, faire réparer des pompes à eau, par exemple, et sont de manière générale plus accessibles et plus disposées à écouter. Cependant, on ne pourra pas prétendre qu'il y a eu progrès réel tant que les femmes ne seront pas plus nombreuses à briguer non seulement des sièges "pour dames" mais des sièges tout court.

transformation des services de santé destinés aux femmes en ONG. Certaines organisations, comme la Banque mondiale, peuvent voir là un moyen d'éviter des services publics qu'elles jugent corrompus et inefficaces. Au Tadjikistan, par exemple, l'ONG britannique Christian Aid et l'Union européenne financent le projet de santé des femmes de Khatlon, qui offre à des collectivités pauvres des services que le gouvernement n'a ni les moyens ni la volonté de leur fournir.

En étant prêtes à assumer ces charges, les ONG féminines encouragent-elles les gouvernements à se démettre de leurs responsabilités?

Même lorsque les gouvernements prétendent améliorer la prestation de services en concluant des partenariats avec des ONG féminines, les résultats de tels partenariats peuvent être ambigus. Comme nous le faisons observer au chapitre 6, le "partenariat" revient souvent pour les ONG à avoir trop à faire avec trop peu de ressources.

De leur côté, les ONG courent plusieurs risques en concluant des partenariats de ce genre. Outre celui d'être surchargées, elles risquent de se trouver moins libres de critiquer le gouvernement. Au Pérou, par exemple, le Mouvement Manuela Ramos (Manuela) admi-

nistre le projet ReproSalud, projet pour la santé génésique dans la communauté financé par USAID, qui vise à fournir des services novateurs aux femmes pauvres tout en les encourageant à mieux utiliser les services publics. Mais ces liens officiels se sont révélés un handicap lorsque les services de santé du gouvernement ont été accusés de pratiquer des stérilisations forcées. Manuela a dû choisir entre une diplomatie discrète et une critique ouverte des services publics, quitte à apporter de l'eau au moulin des forces de droite qui voulaient la suppression de tous les soins publics de santé génésique. En l'occurrence, la diplomatie ayant échoué, Manuela s'est élevé publiquement contre les stérilisations abusives.

Les ONG féminines doivent faire des choix adaptés aux conditions dans lesquelles elles se trouvent, ce qui veut dire dans bien des cas marquer leur désaccord. En Egypte, l'une des questions les plus controversées auxquelles les groupes féminins se soient attaqués est celle de la mutilation génitale des femmes et des fillettes. Le groupe d'étude qui s'occupe de cette question en Egypte fait un travail de sensibilisation tout en remplissant avec vigilance la fonction de critique. Il refuse de collaborer étroitement avec un gouvernement qui s'en prend fréquemment aux ONG, en particulier à celles qui s'attachent à promouvoir les droits de la personne.

Enfin, les ONG étant tributaires de sources de financement extérieures, les bailleurs de fonds peuvent, selon leurs priorités, favoriser la prolifération de tel ou tel type d'ONG et d'activités. Au Chili, par exemple, pour rester économiquement viables, de nombreuses ONG féminines abandonnent des projets qui étaient étroitement associés à leurs engagements féministes tels que des projets d'éducation populaire à la sexualité et au rôle des parents et de formation des cadres. Elles les remplacent par des projets plus séduisants pour les bailleurs de fonds, qui concernent la santé des femmes, le développement de micro-

entreprises et la formation professionnelle des femmes chefs de famille.

Si certaines ONG réussissent à s'adapter aux nouveaux critères de financement, qui les incitent à se professionnaliser et à se techniciser, il y a aussi des perdantes. Parmi celles-ci, l'on trouve des organisations ayant des liens solides avec les femmes des milieux pauvres et ouvriers et les organisations communautaires.

En même temps, il importe de souligner que la distinction entre ONG féminines et mouvement féminin est floue. Premièrement, la grande majorité des militantes des ONG professionnelles se réclament du mouvement féminin. Deuxièmement, les ONG féminines présentent des variations infinies sur le plan du pouvoir, des ressources, de l'idéologie, des relations avec les donateurs et les gouvernements et, surtout, de l'étroitesse et de la solidité de leurs liens avec les mouvements de la base. Ces dernières années, les liens vitaux entre les ONG et leur base se sont modifiés et, dans certains cas, distendus.

S'il en est ainsi, c'est que les donateurs, lorsqu'ils choisissent quelles ONG ils vont financer, prennent rarement pour critères prioritaires la solidité des liens unissant les ONG aux organisations de la base et à la population qu'elles sont censées représenter et servir. Si les donateurs accordaient dans leurs critères de financement une place importante aux liens des ONG avec leur base, ils contribueraient dans une certaine mesure à inverser cette tendance.

La réalisation des droits des femmes

A la suite des dégâts considérables causés dans la société par l'ajustement structurel, beaucoup de personnes se sont mises à axer leurs efforts sur la lutte contre la pauvreté, et en particulier celle des femmes. La pauvreté et le pourcentage disproportionné de femmes qui en souffrent ont figuré parmi les principales préoccupations exprimées dans le Programme d'action de Beijing.

Il est bon que l'attention se porte sur la pauvreté féminine. Mais cette attention a ses limites. Bien des organisations ont ciblé des groupes spécifiques, notamment les ménages dirigés par des femmes, démarche qui non seulement escamote la diversité que l'on peut trouver dans ce groupe mais aussi esquive un sujet plus difficile et politiquement délicat, celui de la pauvreté à l'intérieur du ménage. Elles ont également tendu autour des femmes une espèce de cordon de sécurité en les désignant comme groupe vulnérable à protéger, en utilisant des filets de sécurité limités voire fréquemment inexistant. Certaines organisations, agissant dans un sens plus constructif et constatant la paupérisation d'une partie de la population qui travaille, en particulier d'un grand nombre de femmes, ont essayé d'organiser les travailleuses, de leur ouvrir un espace où elles puissent formuler leurs revendications avec plus de succès.

Il est cependant une question essentielle qu'il faut se poser: quelles sont les raisons de la pauvreté féminine? Il faudrait en savoir plus sur les trajectoires différentes qui conduisent hommes et femmes à la pauvreté, sur les institutions et les rapports sociaux et économiques qui sont un facteur de paupérisation pour chaque sexe. Si l'on peut hasarder une généralisation, c'est que l'absence de pouvoir des femmes n'est pas seulement une dimension importante du handicap qu'elles doivent surmonter mais influence aussi les ressources qu'elles peuvent réunir ou auxquelles elles peuvent prétendre ou avoir droit.

Pour réduire la pauvreté des femmes, il faudra donc réaliser leurs droits plutôt que simplement répondre à leurs besoins. La distinction est importante. Formulés comme normes de droit et de morale, les besoins impliquent de la part de ceux qui sont au pouvoir l'obligation de fournir tous les moyens nécessaires à leur satisfaction. La démarche peut sembler ne pas mener bien loin: les gouvernements de pays en développement se plaignent généralement de manquer de

ressources, de sorte que, revisités en droits, les besoins sont simplement exposés avec plus de véhémence.

L'avantage d'énoncer les enjeux en termes non pas seulement de besoins, mais aussi de droits tient à ce que les titulaires de droits peuvent les revendiquer publiquement en qualité de citoyens. Les femmes, individuellement et collectivement, sont associées à la prise de décision. Elles sont aussi mieux placées pour se défendre contre d'autres puissantes influences, notamment celles de groupes religieux et intégristes. Et elles peuvent s'élever contre ceux dont le programme macro-économique ou néomalthusien sert à perpétuer des inégalités raciales, ethniques, sexuelles et entre classes.

Dans les sections qui suivront, nous examinerons les droits des femmes dans trois domaines cruciaux: la santé génésique, l'éducation et le travail.

Les droits en matière de santé génésique

L'une des évolutions la plus notable de la décennie 90 a été l'élargissement de la conception des droits en matière de santé génésique. Lorsque les mouvements féminins de la santé ont lancé en Occident la notion de santé génésique, ils s'intéressaient surtout au droit des femmes de maîtriser leur fécondité. Les organisations féminines du Sud en ont repris le principe à leur compte mais l'ont poussé plus loin, en l'intégrant dans une vision beaucoup plus large englobant tous les besoins des femmes en matière de santé et en les rattachant au développement.

Des organisations féminines ont fait valoir à juste titre que la santé génésique des femmes devait s'inscrire dans un contexte plus large. Si les femmes ne peuvent maîtriser leur fécondité et sont exposées à des abus et des violences sexuels, elles ne peuvent pas jouer pleinement leur rôle de membre responsable et actif de leur famille et de leur communauté: elles ne peuvent pas exercer vraiment leur citoyenneté. En

même temps, la santé génésique et le bien-être supposent que des conditions essentielles soient remplies, comme avoir de l'eau potable, par exemple, ou un logement décent. Sinon, les femmes se trouvent devant des dilemmes intenable. Ainsi les femmes qui sont séropositives doivent choisir entre allaiter leur nourrisson et les exposer au risque du SIDA, et les nourrir au biberon et les exposer, en utilisant une eau contaminée, à une infection bactérienne mortelle (encadré 7.3).

Les organisations féminines des pays en

développement qui se préoccupent de la santé génésique ne constituent évidemment pas un bloc homogène. Nées dans des circonstances différentes, elles ont des priorités différentes. En Asie du Sud, par exemple, elles se sont surtout inquiétées de problèmes tels que la stérilisation et la contrainte, et la promotion de contraceptifs hormonaux à longue durée d'action, et ont dû constamment s'opposer à l'accent mis, à l'instigation des donateurs, sur la lutte contre la surpopulation. En Amérique latine, en revanche, elles se sont formées dans

Encadré 7.3 - L'histoire de Futhi

Ce qui suit est un portrait imaginaire qui repose sur des faits.

Futhi est l'une des 18,5 millions de femmes qui sont infectées par le VIH dans le monde. Elle fait partie des 11 pour cent ou presque de femmes enceintes d'Afrique du Sud qui se rendent en ville dans des dispensaires prénatals. L'infection de Futhi date de son mariage: son mari, employé dans les mines, est le plus souvent absent et a des rapports sexuels non protégés avec des prostituées. Mais il n'a jamais été question de le quitter car elle ne gagne pas suffisamment à elle seule pour faire vivre ses deux enfants.

Grâce à la politique progressiste que mène l'Afrique du Sud en matière de santé génésique, Futhi a accès à un dispensaire de santé génésique situé non loin de chez elle. L'infirmière du dispensaire lui avait parlé des préservatifs mais elle a eu peur d'en proposer à son mari, craignant qu'il n'y voit une preuve d'infidélité de sa part et ne la batte. De plus, dans la culture zoulou, les femmes sont censées accéder aux désirs de leurs maris.

Lorsque, ensuite, Futhi a découvert qu'elle était enceinte et séropositive, elle n'a su que faire. En Afrique du Sud, une femme a le droit d'avorter, quelles que soient ses raisons, pendant les trois premiers mois de sa grossesse. Les infirmières du dispensaire l'ont avertie qu'elle ne pourrait pas allaiter l'enfant au sein sans risquer de lui transmettre le VIH et, l'eau n'étant pas encore potable dans sa township, elle ne peut pas s'en servir pour faire des biberons. Elle a entendu dire qu'il y avait des médicaments qui pouvaient empêcher la transmission du VIH au fœtus mais ces médicaments, fabriqués par des sociétés de produits pharmaceutiques installées aux Etats-Unis, sont trop chers pour que le gouvernement sud-africain, à court d'argent, puisse les acheter sur le marché mondial.

Menacé de sanctions en application des lois régissant les brevets, le gouvernement n'a pas autorisé la fabrication locale de médicaments moins chers. Même si les sociétés transnationales de produits pharmaceutiques abaissent leurs prix à destination des pays d'Afrique, les médicaments risquent encore de coûter trop cher pour la bourse de Futhi et le système de santé sud-africain ne sera pas en mesure de les distribuer. Ainsi, des médicaments de pointe ne protégeront pas le bébé de Futhi et ne permettront pas non plus à la mère de vivre assez longtemps pour élever ses enfants. Apparemment, Futhi n'a pas d'autre choix que d'avorter. Heureusement, en Afrique du Sud, elle a au moins cette possibilité.

le cadre de mouvements pour la démocratisation, dans un climat politique où les notions de citoyenneté et de droits étaient au premier plan. Elles ont insisté sur l'autonomie des femmes et leurs droits à des services de santé de meilleure qualité. En Afrique, ceux et celles qui militent pour la santé des femmes s'inquiètent des menaces qui pèsent sur leur survie même, des taux élevés de mortalité maternelle et infantile, par exemple, et du danger de plus en plus présent du VIH/SIDA, et s'intéressent à des questions telles que les mutilations génitales où entrent en jeu des droits controversés.

Partout au Sud, cependant, les organisations féminines ont insisté pour que les droits en matière de procréation soient placés dans un contexte plus large. Elles font valoir que les femmes ont peu de chances de réaliser leurs droits individuels dans un climat économique et social qui leur est généralement hostile, thèse que reprennent avec force nombre de réseaux internationaux.

L'un des plus influents regroupe des militantes de toutes les régions du Sud. Il s'appelle DAWN (l'aube), abréviation de Development Alternatives with Women for a New Era. DAWN fait valoir depuis longtemps que les droits en matière de procréation ne peuvent devenir réalité que dans un environnement favorable qui ouvre aux femmes l'accès au logement, à l'éducation, à l'emploi, dans lequel elles jouissent de droits à la propriété et de l'égalité devant la loi et sont libérées des violences physiques, du harcèlement et de toutes les formes de violence fondées sur le sexe.

Les droits en matière de procréation doivent donc être reconnus dans la loi et protégés par les tribunaux. Ils supposent aussi qu'aucun code répressif, religieux ou traditionnel, ne limite les possibilités de choix des femmes, que celles-ci ne subissent pas de violences au foyer et que les grossesses forcées n'existent plus. Ces conditions sont autant de droits civils et politiques. Mais en même temps, les droits en matière de

procréation supposent aussi des services fiables et abordables de santé maternelle et infantile, l'accès à une contraception sans danger et à un suivi médical, sans parler d'une nutrition satisfaisante, si l'on veut éviter un grand nombre de risques. Ces conditions correspondent toutes à des droits économiques et sociaux.

Dans le monde, les femmes ont de plus en plus conscience de leurs droits et le sentiment qu'il faut les faire respecter. Une enquête menée dans sept pays par le International Reproductive Rights Research Action Group (IRRRAG) (Groupe international d'action-recherche sur les droits en matière de procréation) a montré que la plupart des enquêtées pensaient être en droit de prendre elles-mêmes leurs décisions touchant au mariage, à la fécondité, à la contraception, à la garde des enfants et au travail. Cependant, si elles voulaient exercer pleinement ces droits, elles devaient souvent le faire en cachette, braver la censure de la famille et des voisins ou les interdictions légales de l'Etat. Ou elles devaient faire toutes sortes de compromis—accéder à des demandes d'ordre sexuel pour obtenir, par exemple, de l'aide pour la garde des enfants. Comment les aider à résister à des maris abusifs, des médecins irrespectueux et des diktats religieux et à prendre en toute indépendance leurs décisions en matière de procréation et de sexualité? L'appartenance à un groupe est apparue comme l'un des facteurs les plus à même de les aider en les faisant sortir de leur isolement et en leur permettant d'agir ensemble pour elles, mais aussi pour leurs filles et pour les générations futures.

Le Programme d'action auquel a abouti la Conférence internationale sur la population et le développement au Caire en 1994 a fait sienne cette vision et, passant d'objectifs démographiques et d'un souci étroit de planning familial à une conception plus large des droits en matière de procréation, a insisté pour que les stratégies en matière de population et

de développement soient fondées sur l'autonomisation des femmes et sur l'égalité et l'équité entre hommes et femmes (encadré 7.4).

Néanmoins, le Programme d'action du Caire a aussi approuvé des politiques libérales qui, dans les faits, empêchent les femmes d'exercer leurs droits en matière de procréation (tableau 7.3). Dans son chapitre sur la santé, le Programme d'action reconnaît les conséquences dévastatrices que les programmes d'ajustement structurel et le passage à l'économie de marché ont eues sur la santé, en particulier chez les pauvres. Mais dans les sections consacrées à sa mise en oeuvre, le Programme d'action revient aux politiques axées sur le marché qui ont en fait creusé les inégalités de revenu, de mortalité et de morbidité. Le Programme d'action engage instamment les gouvernements à améliorer la rentabilité et la qualité des services et à rentrer dans leurs coûts en faisant de nouveau payer les usagers. Il les encourage vivement à "revoir les dispositions d'ordre juridique et réglementaire appliquées en matière d'importation...qui empêchent malencontreusement le secteur privé de prendre une part accrue à la production d'articles [de haute qualité] pour la santé en matière de reproduction, y compris la planification familiale, ainsi qu'à la prestation de services dans ce domaine".

Pis encore, les gouvernements ont com-

mencé dans les années 90 à mettre en oeuvre des réformes du secteur de la santé qui avaient été conçues par la Banque mondiale et d'autres donateurs dans le but d'améliorer la rentabilité de la santé publique. Les efforts entrepris pour résoudre la crise du financement et de la distribution des soins de santé ont pris des formes diverses mais présentent nombre d'éléments communs, notamment la recherche d'un meilleur rapport coût-efficacité, une participation financière des usagers, la décentralisation et une place plus grande laissée aux sociétés privées et aux ONG. Beaucoup de ces réformes ont été désastreuses pour les femmes pauvres. Les systèmes de recouvrement des coûts en particulier ont empêché de nombreuses femmes de bénéficier d'un suivi médical pendant leur grossesse. Au Zimbabwe, les ONG prétendent que le taux de mortalité maternelle a été, de ce fait, multiplié par cinq. En Ukraine et en Bulgarie, les femmes qui ne peuvent pas acheter de contraceptifs au prix du marché se font avorter dans des conditions qui mettent leur vie en danger. La décentralisation devrait permettre d'assurer un meilleur accès aux services mais encore faut-il que les centres locaux soient dotés des ressources nécessaires.

Bien entendu, personne ne veut de services de santé qui soient inefficaces et gaspillent l'argent de la collectivité. D'autre part, c'est certainement une erreur de retenir une définition

Encadré 7.4 - Égalité et équité entre les sexes

Les termes d'égalité et d'équité sont souvent employés de manière interchangeable. Mais ils ne sont pas identiques. Ils traduisent une certaine tension dans les milieux féministes entre celles qui tiennent à souligner combien il est important que les femmes aient les mêmes conditions que les hommes et celles qui préfèrent souligner et célébrer ce qui les différencie des hommes.

Pour que la justice règne entre hommes et femmes, il faudrait qu'il y ait à la fois égalité et équité. L'égalité veut dire équivalence entre hommes et femmes—pour ce qui est des ressources économiques, des droits reconnus par la législation, de la participation politique et des relations personnelles. L'équité suppose la pleine reconnaissance des besoins spécifiques des femmes—qu'ils soient dus aux différences biologiques ou résultent des inégalités sociales ou de la partialité dont les femmes ont été victimes dans l'histoire.

Tableau 7.3 - Fiche d'appréciation féministe sur le Programme d'action du Caire

Les nouveaux acquis	Les lacunes et problèmes restant à résoudre
<ul style="list-style-type: none"> Le contrôle démographique fait place au paradigme des "droits et [de la] santé en matière de reproduction"; définition très large de la santé en matière de procréation incluant la santé en matière de sexualité, elle-même intégrée aux services de santé de base pour tous (paragraphe 7.2, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> L'accès à l'avortement légal et sans risque n'est pas reconnu comme faisant partie de la santé et des droits en matière de procréation; le texte s'en remet aux lois nationales; lorsque l'avortement est illégal, le texte ne demande que le traitement des complications (paragraphe 8.25).
<ul style="list-style-type: none"> Les "droits en matière de procréation" sont définis comme correspondant à "certains droits de l'homme déjà reconnus...dans des instruments internationaux"; parmi eux figure le "droit de tous d'accéder à la meilleure santé en matière de sexualité et de reproduction", "de disposer des informations nécessaires pour ce faire", le "droit de décider en toute connaissance" de cause sans être en butte à "la discrimination, à la coercition ou à la violence" (renonciation aux mesures d'incitation et de dissuasion—(paragraphe 7.3, 7.12, 7.22). 	<ul style="list-style-type: none"> Confiance dans les mécanismes du marché privé (systèmes de recouvrement des coûts, participation financière des usagers, réforme de la santé destinée à rentabiliser les services); pour trouver les ressources nécessaires et responsabiliser chacun, on préfère donner au secteur privé un rôle accru et déréglementer plutôt que prendre des mesures en vue d'une restructuration macro-économique générale (paragraphe 8.8, 13.22, 15.15, 15.18).
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance des droits des adolescents à tous les services de santé en matière de procréation et de sexualité, y compris à "l'éducation sexuelle" et protection complète contre les grossesses non désirées, le VIH/SIDA et autres MST (paragraphe 7.2, 7.37, 7.45, 7.47). 	<ul style="list-style-type: none"> Discours ambigu sur "les droits, devoirs et responsabilités des parents", qui pourrait porter atteinte au droit à la confidentialité; allocation de ressources insuffisantes; pas d'intégration entre les secteurs (par exemple ceux de la santé et de l'éducation).
<ul style="list-style-type: none"> L'"égalité entre les sexes et la promotion des femmes" forment un chapitre séparé; le renforcement des moyens d'action et de l'autonomie des femmes et l'amélioration de leur condition politique, sociale, économique et sanitaire sont reconnus comme constituant "en soi une fin de la plus haute importance" (paragraphe 4.1). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'allocation de ressources ni de montants spécifiés pour un seul aspect du développement durable, les soins de santé de base, l'autonomisation des femmes, l'amélioration de leur condition, la lutte contre la pauvreté ou la protection de l'environnement (chapitre 13).
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes, y compris des mutilations sexuelles; les mesures prises pour les faire cesser sont considérées comme faisant partie de la santé en matière de procréation (paragraphe 4.4, 4.9, 4.22, 4.23, 7.3, 7.6, 7.17). 	<ul style="list-style-type: none"> Les "femmes" sont traitées comme une catégorie unique. Les différences d'accès aux ressources et aux services et les différences devant les risques en matière de santé (sauf devant le VIH/SIDA) selon la race, l'ethnie ou la classe à laquelle elles appartiennent ne sont pas prises en considération.
<ul style="list-style-type: none"> Le partage avec les hommes de la garde des enfants, des travaux domestiques et des responsabilités dans les domaines de la santé en matière de procréation et de la sexualité est considéré comme indispensable à l'égalité entre les sexes (chapitre 4-C). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de stratégies précises d'exécution ni de crédits alloués.
<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements sont encouragés à "favoriser le développement et le renforcement des groupes d'appui aux femmes au niveau de la collectivité" (paragraphe 4.12). 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de ressources allouées ni d'objectifs précis spécifiés.
<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance de l'existence de "diverses formes de famille", y compris des familles monoparentales, et de la nécessité de politiques publiques qui leur viennent en aide à toutes, surtout aux plus vulnérables (paragraphe 5.1 et 5.2). 	<ul style="list-style-type: none"> Si les droits en matière de procréation sont reconnus, les droits sexuels, notamment le droit à la diversité des expressions et des orientations sexuelles, ne le sont pas expressément.
<ul style="list-style-type: none"> Les services de santé en matière de procréation, tels qu'ils sont définis, ne comprennent pas seulement la planification familiale mais aussi les soins pendant la grossesse et l'accouchement, le traitement de la stérilité, la prévention et le traitement du VIH/SIDA, des MST et des cancers typiquement féminins (paragraphe 7.6, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> Un objectif précis de financement est mentionné (17 milliards de dollars) mais les ressources allouées sont déséquilibrées: il est alloué deux fois plus à la composante planification familiale qu'à toute la composante santé en matière de reproduction (paragraphe 13.14-13.15).
<ul style="list-style-type: none"> Echéance fixée à 2015 pour mettre en place les services de santé en matière de procréation, augmenter l'espérance de vie, réduire la mortalité infantile, celle des enfants de moins de cinq ans et la mortalité maternelle (paragraphe 7.6, 7.16, 8.5, 8.16, 8.21). 	<ul style="list-style-type: none"> Insuffisance des ressources allouées à la composante santé en matière de reproduction; il n'est alloué aucune ressource à l'infrastructure nécessaire, à l'atténuation de la pauvreté et à la création de conditions favorables.

Source: Petchesky, 1999

étroite de la rentabilité pour unique critère de succès et de prescrire dans tous les cas la participation aux coûts. Dans ses Rapports sur le développement dans le monde 1996 et 1997, la Banque mondiale reprenait la ritournelle de la rentabilité. Elle admettait que le but était d'assurer l'accès de tous à des services de santé de base mais expliquait que le meilleur moyen de l'atteindre était la privatisation. Elle encourageait les gouvernements à céder au marché privé les hôpitaux peu rentables et à transférer d'autres services à des sous-traitants privés que les usagers paieraient en liquide ou en bons. Quel que soit le sens donné à "l'accès universel" dans ce contexte, il ne veut manifestement pas dire droits universels ou couverture universelle. Au contraire, tous, sauf les plus pauvres, sont censés avoir les moyens de payer leur traitement, de leurs propres deniers ou par le biais d'une assurance privée.

Des prestataires privés sont ainsi en mesure de gagner de l'argent dans ce qui était naguère le secteur social public et de puiser une grande partie de leurs revenus dans les recettes publiques. Les services sociaux deviennent payants pour la plupart des citoyens et on laisse à des filets de sécurité souvent inexistantes le soin de protéger ceux qui n'ont pas les moyens de payer, c'est-à-dire les plus vulnérables. En d'autres termes, les soins de santé sont à deux vitesses: une vitesse pour les "consommateurs de santé" relativement aisés, pour lesquels ces soins deviennent une marchandise de plus, et une autre pour les pauvres, pour lesquels ils deviennent une autre forme d'assistance publique, ou simplement un luxe inabordable.

Ces changements ont des conséquences non négligeables sur les soins de santé en matière de procréation. Les stratégies relatives à la population et au développement n'ont plus pour centre de gravité un contrôle démographique pur et dur et la distribution de contraceptifs mais une restructuration radicale des systèmes de santé. Ceux qui sont assis à la place du pilote

ne sont plus des démographes, mais des économistes de la santé et du développement. Le scénario qu'ils proposent pour les femmes est de nature plus complexe. D'une part, ils cherchent à renforcer l'autonomie des femmes en engageant des ONG féminines comme prestataires et contrôleurs de services. D'autre part, ils affaiblissent les femmes en réduisant les services publics dont elles dépendent.

Les ONG féminines peuvent jouer un rôle important en qualité de prestataires de services mais aussi en tant que défenseurs des intérêts de la société civile en surveillant l'activité des prestataires de services de santé. Dans certains cas, elles peuvent agir comme partenaires de l'Etat en dispensant formation et conseils. Mais elles ne devraient pas assumer à la place de l'Etat la responsabilité de réglementer et de garantir les soins de santé de base, ni renoncer à la faculté de critiquer en toute indépendance. Les pays qui ont le mieux su mettre en oeuvre des programmes de santé en matière de sexualité et de procréation au niveau national—le Brésil et l'Afrique du Sud par exemple—sont des pays qui ont non seulement de solides institutions publiques attachées aux principes de la solidarité et de la justice sociale, mais aussi, dans la société civile, des organisations assez fortes pour pousser l'Etat à avancer et lui demander des comptes. Dans de telles circonstances, les ONG féminines peuvent à la fois coopérer avec le gouvernement et critiquer ses politiques. Dans beaucoup d'autres pays où les conditions politiques sont différentes, coopération et critique sont plus difficiles à concilier.

Les droits des femmes à l'éducation

Tout le monde admet l'importance de l'éducation et l'humanité a fait des progrès considérables dans ce domaine pendant la deuxième moitié du XX^{ème} Siècle. Entre 1950 et 1998, le taux d'alphabétisation dans le monde est passé de 45 à 80 pour cent. Il reste cependant difficile de maintenir ce résultat car beaucoup d'enfants

scolarisés dans les pays en développement sont des alphabétisés de la première génération, de sorte que leur scolarité est à la merci de changements dans la situation de leur pays ou de leurs parents. D'autre part, il reste encore 880 millions de personnes analphabètes, dont les deux tiers sont des femmes. C'est en Afrique subsaharienne et en Asie méridionale, où les taux d'alphabétisation sont inférieurs à 60 pour cent, que les problèmes sont les plus graves.

Ces problèmes risquent fort de perdurer. Le tableau 7.4, qui présente les statistiques les plus récentes relatives à la scolarisation, révèle des disparités considérables entre régions mais les chiffres dissimulent peut-être de larges inégalités entre pays. Ainsi, pour l'Afrique subsaharienne, le taux net de scolarisation primaire était de 81 pour cent au Botswana mais de 28 pour cent en

Ethiopie. De même en Amérique latine, bien que la fréquentation générale des écoles primaires soit supérieure à 90 pour cent, elle n'est que de 58 pour cent au Guatemala. Il y a aussi des disparités entre groupes sociaux à l'intérieur des pays. Ainsi en Inde, le taux de scolarisation des enfants ruraux est inférieur de 20 pour cent à celui des petits citadins. Et comme le montre le tableau 7.4, bien que les inégalités entre filles et garçons s'atténuent, elles restent fortes dans certains pays, en particulier en Asie méridionale et en Afrique subsaharienne. Ce sont deux des régions les plus pauvres du monde et les difficultés qu'éprouvent les filles à recevoir une instruction suffisante sont manifestement exacerbées par la pauvreté. En fait, la réduction de l'écart entre filles et garçons dans certains pays de l'Afrique subsaharienne est attribuée à une

Tableau 7.4 - L'enseignement primaire et secondaire par région

	Ecole primaire						Ecole secondaire	
	Taux de scolarisation brut ^a 1990-97		Taux de scolarisation net ^b 1990-1996		Fréquentation nette ^c (%) 1990-1998		Taux de scolarisation brut ^a 1990-1996	
	garçons	filles	garçons	filles	garçons	filles	garçons	filles
Afrique subsaharienne	82	67	59	51	61	57	27	22
Moyen-Orient et Afrique du Nord	95	82	85	77	85	75	64	54
Asie méridionale	105	81	65	50	74	62	52	33
Asie orientale et Pacifique	117	115	99	99	93	93	67	61
Amérique latine et Caraïbes	107	104	87	87	89	90	48	52
Pays en développement	105	92	86	81	81	75	55	46
ECO^d/CEI et Etats baltes	99	98	93	92	-	-	82	82
Pays industrialisés	104	103	97	97	-	-	105	107
Monde	104	94	88	84	81	75	61	54

Notes: ^a Le nombre des enfants inscrits à un niveau donné (primaire ou secondaire), indépendamment de l'âge, divisé par la population du groupe d'âge correspondant officiellement à ce niveau. ^b Le nombre des enfants inscrits à l'école primaire faisant partie du groupe d'âge correspondant officiellement à l'école primaire, divisé par la population totale de ce groupe d'âge. ^c Pourcentage des enfants du groupe d'âge correspondant officiellement à l'école primaire, qui fréquentent l'école primaire. ^d Europe centrale et orientale.

Source: UNICEF, 2000

baisse de la scolarisation des garçons et seulement à une augmentation minime de la scolarisation des filles.

POURQUOI LES FILLETES PAUVRES SONT MOINS INSTRUITES

Nombre de raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi les filles ont tant de peine à recevoir une instruction suffisante dans les pays les plus pauvres. Certaines tiennent aux pressions qui s'exercent à l'intérieur du ménage. D'autres sont davantage liées au type d'instruction offert, qui est peut-être plus accessible ou utile aux garçons qu'aux filles.

Les décisions cruciales touchant à l'éducation se prennent dans les ménages et sont l'aboutissement de négociations complexes entre hommes, femmes et enfants. Dans ces négociations, entrent inévitablement des facteurs culturels, économiques et sociaux, qui se recourent et sont difficiles à dissocier. Malgré leur importance, on sait relativement peu de choses de ces décisions: si les chercheurs peuvent entrer dans les écoles en toute liberté, ils ont beaucoup moins accès à ce qui se passe à l'intérieur des ménages. Il est cependant possible de recenser certains des facteurs entrant en ligne de compte.

Beaucoup de ces facteurs sont liés aux comportements sociaux et à la culture. Dans certaines sociétés, les parents, croyant agir au mieux de l'intérêt de leur fille, coupent court délibérément à son instruction s'ils estiment que celle-ci risque de compromettre ses perspectives de mariage. Un mari potentiel peut ne pas souhaiter une femme instruite qui serait plus difficile à contrôler. Les parents peuvent donc juger plus profitable de garder leur fille à la maison et de la préparer aux devoirs de la maternité.

Mais souvent les familles ne rejettent pas délibérément l'éducation: elles font un compromis, implicite ou explicite. Malgré leur désir d'envoyer leur fille à l'école, les parents doi-

vent peser les avantages et les frais immédiats de cette éducation, frais de transport, par exemple, de vêtements ou de livres, ou manque à gagner résultant de la perte du travail que l'enfant faisait à la maison. Si ces jugements affectent filles et garçons, c'est souvent la fille qui est la grande perdante. Même très jeune, une fille peut être très précieuse à la maison: elle peut se rendre plus utile que ses frères en faisant la cuisine, le ménage ou en s'occupant de ses jeunes frères et sœurs.

Dans les agglomérations urbaines, où les pressions sont d'une autre nature, ce sont les garçons—plus faciles à employer dans le secteur formel—qui risquent de ne pas être envoyés à l'école. Dans nombre de pays d'Amérique latine, cela signifie que la proportion des garçons inscrits dans les écoles secondaires est inférieure à celle des filles. Mais il y a aussi une interaction entre école et travail. Dans les villes d'Amérique latine par exemple, de nombreux enfants travaillent pour payer leur scolarisation.

Le calcul économique peut être aussi de nature stratégique et tenir compte de ce que l'enfant rapportera à long terme. Même lorsque l'enseignement primaire est gratuit, il entraîne généralement des coûts supplémentaires de livres ou de vêtements qui peuvent grever lourdement le budget de familles pauvres. Là encore, la fille peut être la grande perdante parce que, même si l'instruction ne diminue pas ses chances de trouver un mari, on verra dans cette instruction un gaspillage si elle doit quitter sous peu le toit familial. Dans ce cas, il est préférable d'avoir un fils instruit qui pourra subvenir aux besoins de ses parents lorsqu'ils seront âgés. Mais cet argument ne plaide pas nécessairement en faveur de l'instruction du garçon; les parents peuvent très bien décider que leur fille a plus de chances que leur fils de garder des liens étroits avec eux après son départ de la maison.

Outre les considérations économiques, les

parents peuvent aussi s'inquiéter de la sécurité de leur fille, en particulier après la puberté. L'inquiétude se cristallise sur la distance entre la maison et l'école, ou sur les enseignants, s'il y a des hommes parmi eux, ou sur les toilettes qui laissent à désirer. Certaines de ces préoccupations reposent sur la crainte d'abus sexuels mais les parents sont tout aussi sensibles aux sous-entendus et aux rumeurs qui risquent de compromettre les perspectives de mariage de leur fille. Toutes ces inquiétudes tendent à réduire les chances des filles de suivre un enseignement secondaire.

La décision d'envoyer ou non un enfant à l'école devient critique en période de crise économique. Pour survivre, les familles ont besoin d'autant de bras que possible. Et lorsque les caisses se vident, les gouvernements peuvent choisir de ne pas allouer de crédits aux écoles ou demander une participation financière supplémentaire pour l'enseignement ou les livres.

Les facteurs qui influent sur ces décisions changent avec le temps. Ainsi, si l'ouverture d'autres professions rend plus rentable l'éducation des filles, il se peut que les parents modifient leur point de vue. Des données en provenance des Philippines et de Thaïlande, par exemple, laissent à penser que l'ouverture de débouchés pour les filles encourage les parents à investir davantage dans leur éducation. Mais les changements qui se produisent sur le marché du travail peuvent aussi avoir une incidence néfaste. Une étude des niveaux d'alphabétisation, réalisée par l'OCDE et l'UNESCO dans sept pays industrialisés, a révélé qu'en moyenne plus de 20 pour cent des adultes ne savent pas lire, écrire et compter couramment. Cela est révélateur non seulement de la qualité de l'enseignement scolaire mais aussi du hiatus entre les aptitudes acquises à l'école et les aptitudes requises pour un travail ou dans un milieu culturel particulier. C'est aussi avec une vive inquiétude que l'on voit baisser les taux d'inscription dans les établissements scolaires de

l'Europe centrale et orientale et de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

LES RÉFORMES DE L'ÉDUCATION ENGAGÉES SOUS L'IMPULSION DES DONATEURS

La Conférence de Jomtien (Thaïlande), en 1990, a marqué un tournant dans la politique internationale de l'éducation. Elle a souligné la nécessité d'être plus attentif à l'éducation fondamentale, dans laquelle elle a vu l'un des outils les plus importants de la promotion des droits de l'homme, de la lutte contre la pauvreté et de l'autonomie des femmes. L'éducation fondamentale inclut l'éducation préscolaire, l'instruction primaire et l'éducation des adultes.

Toutefois, les années 80 et 90 ont aussi été des années de crise économique, marquées par des programmes d'ajustement structurel qui ont réduit les possibilités offertes aux gouvernements et aux parents d'améliorer les chances d'éducation des enfants. La majorité des gouvernements africains ayant adopté des programmes d'ajustement structurel ont abaissé la proportion du PNB qu'ils consacraient à l'éducation.

En principe, les gouvernements des pays en développement ont reconnu l'importance de l'éducation pour les filles mais, en pratique, c'est le plus souvent sous l'impulsion des donateurs—multilatéraux et bilatéraux—que des changements se sont produits. Ce sont les verdicts de la Banque mondiale sur l'éducation qui ont été les plus lourds de conséquence. Par exemple, la Banque a été l'un des principaux participants à un programme de recherche qui visait à mesurer les "taux de rendement de l'éducation" (RORES-rates of return on education) et elle en a tiré des conclusions politiques qui ont des incidences non négligeables sur les crédits alloués à l'éducation et sur la répartition des crédits à l'intérieur de ce secteur.

Les directives politiques de la Banque mondiale ont eu deux composantes essentielles.

Premièrement, elle a conseillé de concentrer les efforts sur l'éducation primaire qui, selon elle, offrait le meilleur rendement. Ce meilleur rendement était dû en partie au moindre coût de l'éducation primaire: une somme donnée profitait à un plus grand nombre d'élèves du primaire que du secondaire ou de l'enseignement supérieur.

Mais la base sur laquelle reposent les conclusions politiques de la Banque mondiale a été contestée sur plusieurs points. Les éléments prouvant que l'enseignement primaire a un taux de rendement supérieur à celui de l'enseignement secondaire en Afrique subsaharienne, par exemple, sont ambigus et de nombreux exemples tendent à démontrer le contraire. De



Mark Edwards, Still Pictures

La vie au foyer dans le village de Chattera, Inde

plus, l'analyse a été plutôt statique: les taux de rendement calculés pour une période peuvent ne pas valoir dans d'autres conditions économiques. En fait, les taux de rendement de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne ont présenté une tendance à la baisse en période de crise économique. Ainsi une politique de l'éducation fondée sur des taux de rendement peut avoir des conséquences catastrophiques en privant de fonds les établissements d'enseignement apparemment peu rentables—selon les calculs faits à un moment très précis.

Certains des avantages de l'éducation primaire étaient économiques: une population instruite allait relever la productivité nationale. D'autres étaient de l'ordre du bien-être familial et touchaient en particulier à la santé et à la fécondité. On attachait une valeur particulière à l'éducation d'une fille qui, lorsqu'elle serait mère, pourrait améliorer l'hygiène, l'alimentation et l'état de santé de sa famille. Autre avantage tout aussi important: une femme instruite était censée avoir moins d'enfants. Elle aurait tendance à se marier plus tard et à en savoir plus sur la contraception. Et ayant de meilleures chances de trouver un emploi hors de la maison, elle aurait moins de temps pour s'occuper des enfants. L'éducation primaire se solderait donc par des familles moins nombreuses.

Les gouvernements qui ont souscrit à cette analyse ont essayé d'ouvrir à tous l'accès de l'éducation et de veiller à ce que les filles aient les mêmes chances que les garçons. Ainsi le Bangladesh, par exemple, a lancé un projet "vivres contre éducation" (Food for Education Project). Il consistait à distribuer aux ménages pauvres qui envoyaient leurs enfants à l'école 15 kilos de blé par enfant scolarisé, ce qui, on peut l'imaginer, a fait monter en flèche le nombre des inscriptions scolaires.

Le second axe politique de la Banque mondiale dans le domaine de l'éducation a été celui de la réforme des modes de gestion et de l'effi-

cacité. Comme pour la plupart des autres dépenses du secteur public, gouvernements et donateurs ont cherché les moyens d'améliorer le rapport coût-efficacité des systèmes d'éducation. Premièrement, ils se sont efforcés de décentraliser l'éducation, donnant aux échelons régional et local plus de pouvoir sur les écoles, sous prétexte qu'il était plus commode de surveiller les activités sur place. Deuxièmement, des initiatives ont été prises tendant à privatiser l'éducation, en particulier aux niveaux secondaire et supérieur. Troisièmement, on a tenté de percevoir une participation financière de l'usager dans le secteur public ou de l'augmenter. Ces participations peuvent prendre des formes très diverses: au Nicaragua, par exemple, les écoles font payer la location des livres de classe. En Zambie, les parents ont non seulement les livres de classe à payer mais aussi une cotisation à verser à l'association des parents et des enseignants et à la caisse de l'école.

Ces deux grands axes de la politique de la Banque, qui conseille d'ouvrir au maximum l'accès des écoles tout en essayant de les gérer de manière plus économique, sont dans une certaine mesure contradictoires. Dès lors qu'elle est payante, l'éducation devient moins accessible, voire inabordable pour les parents les plus pauvres. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les résultats soient eux aussi contradictoires. Pour l'ensemble des pays en développement, l'accès à l'école semble s'être élargi, du moins à l'école primaire. Mais les taux des abandons scolaires restent élevés et les différences semblent très marquées entre catégories sociales et économiques.

De plus, comme l'indique le chapitre 2, les gouvernements des pays en développement, voulant prouver aux donateurs et aux créanciers internationaux qu'ils dépensent plus pour l'éducation primaire, alors que les ressources budgétaires n'augmentent pas, ont réduit la couverture et la qualité d'autres services tels

que l'enseignement secondaire et la formation professionnelle. Cette tendance est d'autant plus préoccupante que l'on s'est aperçu que l'existence, dans une zone donnée, de bons établissements d'enseignement secondaire faciles d'accès et abordables avait une influence sur la scolarisation primaire, en particulier des filles. Et l'on s'est rendu compte—ironie du sort—que les bienfaits tant vantés de l'éducation des filles, en particulier la baisse de la fécondité, étaient plutôt en corrélation avec des niveaux supérieurs d'instruction. Autrement dit, l'éducation primaire à elle seule ne donne pas de résultats appréciables.

LA QUALITÉ À LA TRAÎNE DE LA QUANTITÉ

Il est vital que l'éducation soit plus accessible aux filles. Mais il n'est pas établi que l'éducation à elle seule améliore la condition des femmes. Il se peut qu'elle améliore simplement leur capacité de devenir de bonnes mères et ménagères, ou même leur capacité de jouer un rôle subalterne. Dans les pays industrialisés, l'éducation est aussi accessible aux filles qu'aux garçons mais, comme le montre la première partie de ce chapitre, cette égalité d'accès n'a pas encore débouché sur une égalité des forces en politique.

Le problème tient en partie aux écoles elles-mêmes, qui sont le plus souvent le reflet de la société et de ses valeurs. Elles sont faites pour produire une génération de citoyens et de citoyennes semblable à celle qui la précède. En conséquence, beaucoup de filles découvrent que l'école les prépare à jouer un rôle de subalterne. Les livres scolaires et les leçons portent encore l'empreinte des stéréotypes sur les rôles sociaux respectifs des hommes et des femmes. Les enseignants—hommes et femmes—sont souvent plus attentifs aux garçons et distribuent les devoirs à l'école en fonction de l'idée préconçue qu'ils se font encore de ces rôles. Les filles se voient systématiquement confier des tâches ménagères que les garçons considéreraient comme une punition. Au Zimbabwe par exemple, une étude a

montré que les enseignants jugeaient de leur devoir d'inculquer aux élèves "un comportement adapté à leur sexe". Et dans les manuels scolaires, les femmes sont dépeintes sous les traits de ménagères hargneuses; le père prend les décisions importantes, la mère se contente de le soutenir.

Les femmes risquent de s'apercevoir aussi que l'éducation extrascolaire présente plus ou moins les mêmes travers. Les délégués à la conférence de Jomtien se sont engagés à améliorer le niveau de l'éducation extrascolaire. Mais celle-ci n'a guère retenu l'attention des donateurs qui se sont montrés très peu généreux avec elle et ont laissé aux ONG le soin de faire la plus grosse partie du travail. En général, celles-ci mettent l'accent sur l'alphabétisation, l'information sur la santé et la nutrition et les activités de création de recettes et témoignent souvent du même sexisme que celui qui a cours dans l'éducation scolaire, partant de l'idée qu'il faut préparer les femmes à un rôle d'"auxiliaires". Des préjugés similaires se manifestent dans la formation professionnelle où l'on a tendance à reléguer les femmes à l'apprentissage de la couture et de la cuisine.

Mais de même que l'éducation peut perpétuer les rôles sociaux attribués à chacun des deux sexes, de même elle peut contribuer à les bouleverser. L'Asie méridionale présente divers exemples allant dans ce sens. En Inde, le programme Shikshakarmi du gouvernement du Rajasthan a ouvert l'accès de l'éducation aux filles des régions reculées en assouplissant les horaires scolaires et les lieux où les classes ont lieu, ce qui a aussi contribué à améliorer la condition des femmes. Au Bangladesh, le BRAC est l'une des organisations les plus connues pour l'instruction parfaitement adaptée qu'elle offre aux femmes hors du cadre scolaire, mais il y en a beaucoup d'autres. La méthode REFLECT, appliquée en Ouganda, au Bangladesh et en El Salvador à l'alphabétisation des femmes, ne favorise pas seulement une alphabétisation de

base mais amène aussi les femmes à réfléchir sur leur condition et à agir individuellement et collectivement. Pourtant, les réformes récentes de l'éducation engagées dans le cadre des mesures publiques d'austérité, au lieu de soutenir les enseignants dont le rôle est vital pour une meilleure qualité de l'éducation, les ont directement touchées. On voit mal comment des enseignants démoralisés et des systèmes privés de subventions pourraient remplacer des programmes d'éducation novateurs.

Les droits économiques des femmes

L'un des avantages de l'éducation des femmes devrait être de renforcer leurs droits économiques. Il est certain que les femmes n'ont jamais eu autant de chances de travailler qu'aujourd'hui. La proportion des femmes âgées de 20 à 59 ans exerçant une activité professionnelle, qui était d'un tiers dans les années 50, est passée à la moitié à la fin des années 90. Par région, la part des femmes actives varie entre 14 pour cent en Afrique du Nord et 76 pour cent en Europe centrale et orientale (figure 7.2). La présence accrue des femmes sur le marché du travail résulte dans une certaine mesure de la manière d'aborder les statistiques: elle traduit une amélioration des moyens employés pour enregistrer le travail saisonnier, le travail familial non rémunéré et le travail salarié occasionnel.

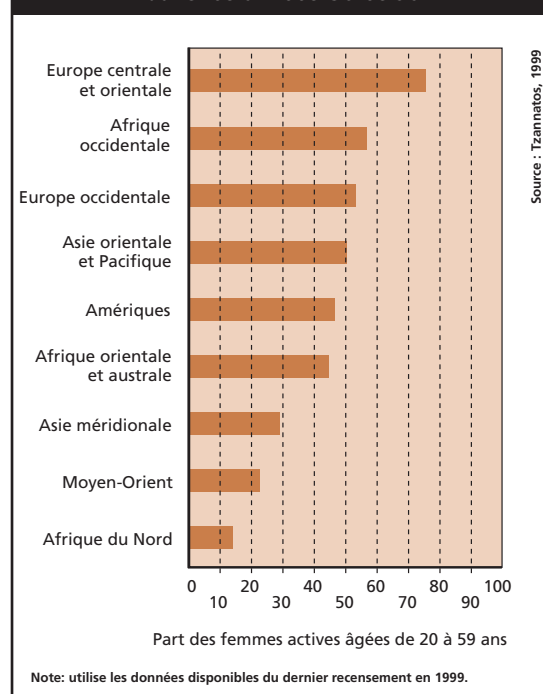
Mais elle reflète aussi nombre de changements réels. Premièrement, plus de femmes aujourd'hui doivent travailler pour faire vivre leur famille—parce que les salaires réels baissent et que le coût de la vie augmente à cause des réductions des services publics et des subventions sur les aliments de base. Dans les ménages de deux adultes, il est de plus en plus fréquent de voir les deux partenaires travailler. Des statistiques provenant d'Amérique latine portent à croire que, dans au moins un ménage urbain sur quatre, la femme travaille et contribue à raison d'environ 30 pour cent en

moyenne aux revenus du ménage. Sans les revenus des femmes, les indices de pauvreté augmenteraient de 10 à 20 pour cent dans la plupart des pays d'Amérique latine.

Un deuxième facteur est l'augmentation du nombre des ménages dont le chef est une femme et dans lesquels cette dernière doit subvenir par son travail aux frais du ménage.

Troisième changement: la main-d'oeuvre féminine est plus demandée dans certains secteurs de l'économie qui enregistrent une croissance depuis plusieurs années. De nombreuses industries employant une forte proportion de femmes se sont développées rapidement sous l'influence de la mondialisation. Beaucoup d'entre elles sont des manufactures demandant peu de qualifications de leur personnel, notamment des usines de vêtements, de chaussures et d'articles électroniques, et des entreprises fournissant des produits agricoles "non traditionnels" tels que des fleurs coupées, des fruits et des légumes de saison. En même temps, la course à la compétitivité les amenant à limer

Figure 7.2 - La part des femmes actives dans les années 80 et 90



les prix, les entreprises ont cherché des moyens de réduire leurs coûts de main-d'oeuvre. Il en est souvent résulté des changements dans la structure du marché du travail. Les offres d'emploi concernent moins aujourd'hui le secteur formel, où le personnel est employé à temps complet et a droit à des prestations, telles que celles de l'assurance chômage et de l'assurance maladie, à une rente de vieillesse et à des allocations de maternité. Les employés, plus souvent les femmes que les hommes, doivent se montrer flexibles et travailler à temps partiel, de manière temporaire ou occasionnelle. Dans la plupart des pays industrialisés, 70 à 80 pour cent des personnes employées à temps partiel sont des femmes. De même, la majorité des personnes travaillant à domicile sont des femmes. En Argentine, plus des quatre cinquièmes des salariés travaillant à domicile pour les industries du vêtement et de la chaussure sont des femmes.

Dans bien des cas, la proportion des femmes qui travaillent a augmenté aux dépens de celle des hommes. Dans la moitié des pays en développement pour lesquels on dispose d'informations, la part des femmes actives a augmenté pendant la période 1975-95 alors que celle des hommes baissait. La main-d'oeuvre s'est de manière générale féminisée puisque la proportion des femmes est passée de 36 pour cent en 1960 à 40 pour cent en 1997. Cette activité accrue des femmes se traduit-elle par un renforcement de leurs droits économiques?

La possibilité de travailler et de gagner un revenu a changé la vie de millions de femmes. Leur niveau d'instruction étant plus élevé que par le passé et les méthodes de production changeant, les femmes ont aujourd'hui plus de chances d'occuper des postes à responsabilité. Mais elles ont encore du chemin à parcourir. En raison de la flexibilisation du marché du travail, les femmes ont eu beaucoup de peine à traduire en droits économiques la part qu'elles représentent sur le marché du travail.

Dans les secteurs où les femmes travaillent aujourd'hui, les conditions de travail sont loin d'être satisfaisantes. Dans les manufactures d'exportation et l'agro-alimentaire, les femmes ont rarement des contrats d'engagement qui leur garantissent la sécurité de l'emploi, des possibilités de formation, une assurance chômage et maladie et une rente de vieillesse. Dans le secteur mondialisé de l'agro-alimentaire, par exemple, les progrès accomplis dans les communications, les transports et les techniques du froid permettent à des sociétés de ravitailler les marchés du Nord en fruits et légumes du Sud. Ces produits vont des kiwis du Chili au raisin d'Afrique du Sud en passant par les fleurs de Colombie. Au Chili par exemple, les femmes employées dans le secteur des fruits destinés à l'exportation sont au bénéfice de contrats temporaires ou n'ont pas de contrat du tout et ne gardent donc pas assez longtemps le même emploi pour avoir droit aux allocations de maternité, au congé maladie et à d'autres volets de la sécurité sociale. Il y aurait en outre de nombreux cas de femmes victimes de harcèlement sexuel.

Les femmes employées dans les usines de fabrication où la main-d'oeuvre s'est largement féminisée n'ont pas un sort tellement plus enviable. Leur santé, physique et morale, est souvent compromise. Le travail est souvent répétitif, monotone et à cadence rapide, les journées de travail sont longues et les ouvrières exposées à des carcinogènes, de sorte qu'elles se retrouvent très souvent usées par le travail en pleine jeunesse. Et chez les femmes affectées à des travaux de bureau, chargées par exemple d'introduire des données pour les pays industrialisés, on observe de très nombreux cas de douleurs musculaires et articulaires, de troubles de la vue, de stress et de fatigue, de maladies de peau et de problèmes relatifs à la procréation.

Depuis quelques années, les avis sont partagés sur la question des différences salariales entre hommes et femmes. Certains observa-

teurs prétendent que l'écart salarial s'est réduit entre hommes et femmes. Mais de telles conclusions ne peuvent apparaître que provisoires, étant donné la piètre qualité des statistiques nationales qui n'étaient pas l'hypothèse d'une convergence générale des salaires. De plus, là où les chiffres tendent à prouver cette convergence—au Canada en 1990-91 par exemple—celle-ci a résulté davantage d'une baisse des salaires des hommes que d'une augmentation de ceux des femmes. En d'autres termes, il se peut que les salaires des hommes et des femmes se soient rapprochés, mais à la suite d'un nivellement par le bas, ce qui n'est pas la manière idéale de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes.

Le travail des femmes étant de nature précaire, elles risquent plus que les hommes de se retrouver au chômage. Dans les pays industrialisés, les taux de chômage des femmes peuvent être de 50 à 100 pour cent supérieurs à ceux des hommes. Dans les pays en développement, la tendance est moins systématique. Dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie, par exemple, les taux de chômage sont plus élevés chez les hommes que chez les femmes mais en Asie méridionale, les femmes sont beaucoup plus touchées que les hommes.

La participation accrue des femmes à l'économie mondiale a donc été de pair avec une déréglementation des conditions de travail et des prestations auxquelles le travail donne droit. Ce constat infirme l'idée selon laquelle les femmes qui étaient jusque-là privées de la "citoyenneté économique", en devenant plus présentes sur les marchés mondiaux, pourront exercer leurs droits économiques et faire valoir les avantages découlant de leur activité.

TRAVAIL ET AUTONOMIE

Avec la possibilité de travailler hors de la maison, des millions de femmes ont vu s'ouvrir des horizons nouveaux. Même le travail difficile et mal payé dans les usines de vêtements du

Bangladesh a transformé les perspectives du million de femmes qu'elles emploient. Chaque matin, les rues de Dhaka sont envahies par une foule de jeunes femmes sûres d'elles qui se rendent d'un pas rapide à leur travail.

Mais dans quelle mesure le travail représente-t-il une émancipation? Le fait de rapporter un salaire à la maison devrait renforcer le pouvoir de négociation des femmes. C'est vrai dans certains cas: des femmes salariées ont su renégocier les termes de leurs rapports familiaux et certaines femmes ont réussi à s'affranchir de relations insatisfaisantes ou à y échapper. Mais pas toujours. Un certain nombre d'autres études menées en Asie méridionale ont montré que bien des femmes continuaient à remettre leur salaire à leur mari.

De plus, même si les femmes salariées ont vu leur champ de manoeuvre s'élargir à la maison, elles peuvent être soumises à l'usine à différents contrôles de type patriarcal. C'est un moyen de garder des ouvrières mal payées et sans protection à des emplois qui sont parfois dangereux.

L'obstacle le plus rebelle à l'égalité entre hommes et femmes est l'absence de rapport entre production et procréation. Les économies de marché posent comme acquis que les nouveaux venus qui se présentent aux portes des usines ne leur coûtent rien: ils arrivent sur le marché du travail en bonne santé, nourris et leur éducation faite. L'employeur n'a rien d'autre à faire qu'à leur payer la journée de travail. Si, dans les pays industrialisés, l'Etat assume en partie la responsabilité de la perpétuation de la société, dans les pays en développement, la tâche incombe essentiellement aux femmes. Celles qui travaillent dans les usines de confection de Dhaka ont beaucoup à faire lorsqu'elles rentrent chez elles: une étude réalisée en 1990-91 a montré qu'elles totalisaient non seulement plus d'heures de travail rémunéré que les hommes—56 heures par semaine contre 53 pour les hommes—mais aussi 31 heures par semaine de tâches ménagères non rémunérées,

contre 13 seulement pour les hommes.

STRATÉGIES POUR LA RÉALISATION DES DROITS ÉCONOMIQUES

Dans une économie de marché, hommes et femmes ont des expériences très différentes. Heureusement, on en est aujourd'hui beaucoup plus conscient et des initiatives ont été prises à divers niveaux pour faire face aux problèmes posés. Des groupes de femmes ont fait pression pour que les questions de l'inégalité entre hommes et femmes soient discutées dans les institutions nationales et internationales. Le groupe Women in Development in Europe a milité pour que ces questions soient soulevées dans les négociations commerciales. Et plusieurs pays, notamment l'Australie, la Barbade, le Canada et l'Afrique du Sud, établissent maintenant des états budgétaires pour déterminer les incidences des budgets nationaux sur les femmes.

Les efforts visant à organiser les femmes au travail se sont aussi intensifiés. L'affaiblissement des syndicats a touché hommes et femmes de la même façon. Il est dû en partie à la flexibilisation de l'emploi, qui a moins de chances de déboucher sur une main-d'œuvre stable. Mais l'exclusion des syndicats de nombreuses usines où travaillent des femmes a été aussi une politique délibérée. Dans les quelque 850 zones franches d'exportation du monde, où les employés se voient en général dénier le droit de s'organiser, la main-d'œuvre est féminine à environ 90 pour cent.

Malgré le peu de succès des syndicats, les ouvrières ont été soutenues par des ONG féminines. Celles-ci ont été actives dans les maquilas, les usines du Mexique et d'Amérique centrale, qui assemblent des articles et pièces importés pour en faire des produits finis. Au Mexique, l'organisation féminine X (Women Group X) dispense une instruction aux ouvrières des maquilas, ainsi que des appuis divers, les protégeant notamment des abus sexuels. Un centre similaire a été créé à Lamphun, dans le nord de la Thaïlande, pour

soutenir les jeunes ouvrières.

Des groupes de femmes se sont aussi attachés à organiser les femmes travaillant dans le secteur informel. La SEWA (Self-Employed Women Association), association de femmes exerçant une activité lucrative indépendante en Inde, est l'un des exemples les plus connus; elle soutient ses membres dans l'accomplissement de leurs tâches de femmes au travail, de commerçantes par exemple, et de mères en leur offrant des services à ces deux titres, notamment des services de garderie et de crèche. De même, la Kenya Women Workers Organization rassemble des femmes qui se situent hors des structures syndicales traditionnelles. L'un des progrès les plus importants pour les femmes chefs d'entreprise a été le développement des services de microcrédit. La Banque Grameen est l'exemple le plus connu, mais une grande partie des ONG et des institutions internationales de développement participent maintenant au financement de microcrédits pour les femmes économiquement faibles en faisant reposer leur système sur la solidarité du groupe. Ces microcrédits peuvent améliorer la situation économique des femmes mais très souvent, le calendrier de remboursement étant inflexible, ils peuvent aussi accentuer le stress et exposer les femmes au harcèlement des membres de leur famille (qui peuvent être les vrais bénéficiaires de l'emprunt) et de leurs créanciers. Il semble cependant que les liens sociaux ainsi créés—ces services font sortir les femmes du cercle domestique étroit dans lequel elles se meuvent—contribuent à leur mieux-être et leur donnent une plus grande autonomie.

Il est vital d'améliorer les chances et les avantages des femmes qui travaillent. Mais dans un monde où de nombreux devoirs sociaux incombent finalement aux collectivités et aux familles, la question cruciale est encore celle des responsabilités familiales des femmes. Tant que l'on n'aura pas reconnu les

liens entre travail et perpétuation de la société, la présence accrue des femmes sur le marché du travail s'inscrira dans les schémas sexistes actuels et contribuera à leur survivance. Heureusement, les femmes exerçant une activité professionnelle régulière étant plus nombreuses, on est davantage conscient de l'importance et de la diversité des services qu'elles rendent dans le vaste domaine des soins et de la perpétuation de la société. La perte de leur "citoyenneté économique" lorsqu'elles quittent le marché du travail pour prendre soin de leur entourage passe donc moins inaperçue. Pour venir à bout du sexisme des systèmes actuels de protection sociale, les "soins" au sens large doivent devenir une dimension de la citoyenneté et donner autant de droits que ceux associés à l'emploi.

Une contre-alliance pour les femmes

Les groupes de femmes et les ONG féminines prennent de plus en plus la parole et ont gagné en visibilité, aux niveaux tant national qu'international. Par leur engagement et leurs compétences professionnelles, ils ont marqué de leur sceau les conférences des Nations Unies des années 90. En même temps, ces conférences, et le système des Nations Unies tout entier, leur ont donné une tribune et ont contribué à la formation d'un mouvement féminin transnational. Au niveau national, la démocratisation aidant, l'Etat s'est mis à parler le langage de l'égalité et de l'équité entre les sexes, et les possibilités d'échanges se sont multipliées entre celles qui défendent les femmes dans la société civile et les "fémocrates" de l'administration publique.

Pourtant, bien que les femmes aient vu s'étendre leurs droits dans la législation, la traduction de ces droits en gains tangibles pour la grande majorité des citoyennes se heurte toujours à de nombreux problèmes. Partout, la crise économique et les politiques libérales sont à l'ordre du jour et menacent les acquis. En

conséquence, les droits reconnus sur le papier n'ont pas été suivis de droits effectifs ni, pour la majorité des femmes, d'une amélioration de leur qualité de vie.

Avec la restructuration des secteurs sociaux en particulier, la charge imposée aux femmes qui travaillent est beaucoup trop lourde, surtout pour celles des couches sociales les plus pauvres, qui sont obligées de prolonger leur journée de travail déjà longue pour pallier les déficiences du secteur public.

Même la prolifération des activités des ONG transnationales à laquelle on assiste depuis quelques années a des aspects préoccupants: le "bureaucratisme" qui les menace et la dépendance envers les donateurs. Les ONG et associations féminines n'ont pas échappé à ces dangers. Pour garder leur légitimité et représenter les intérêts des femmes comme elles le prétendent, les ONG féminines et leurs responsables devront renforcer leurs liens avec les mouvements sociaux des femmes de la base et les organisations communautaires. Elles devront aussi travailler en liaison plus étroite avec d'autres ONG et mouvements de développement qui tentent de changer les politiques et structures macro-économiques à l'échelle mondiale. Ainsi elles comprendront mieux les rapports entre droits personnels et droits sociaux—en particulier pour les femmes—et deviendront un puissant facteur de changement social.