



Vue d'ensemble

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

Dix ans après la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing, quels progrès ont été réalisés? C'est là une question importante que se posent de nombreuses organisations féminines à travers le monde. Pour ceux et celles qui s'intéressent à la quête de l'égalité des sexes, les réponses sont tout à la fois ambiguës et difficiles à trouver.

Il y a eu de toute évidence des progrès notables pendant cette période: les femmes sont plus visibles dans les assemblées élues et les institutions de l'État; la proportion des filles inscrites dans les écoles primaires et, dans une moindre mesure, secondaires s'est rapprochée de celle des garçons; les femmes sont plus présentes sur le marché du travail et plus nombreuses à franchir les frontières de leur pays pour aller travailler ailleurs; et les taux de fécondité ont baissé.

Ces changements qui se sont opérés dans la vie des femmes sont liés aux transformations sociales qui accompagnent le développement économique, mais ils ne sont pas simplement le sous-produit de la croissance économique. Dans de nombreux cas, la position sociale des femmes s'est modifiée sous l'impulsion de réformes engagées par l'État et de mouvements sociaux où ces facteurs ont accéléré le changement. Les mouvements féminins, tant nationaux que transnationaux, ont profité du nouveau contexte politique des années 90 pour promouvoir les droits des femmes. L'un de leur grand mérite a été de placer les

questions de santé génésique et des droits en matière de sexualité et de reproduction, de la violence à l'égard des femmes et de l'inégalité des rapports de force entre les sexes au centre du débat mondial et national.

Persistance des inégalités entre les sexes

La persistance des inégalités entre les sexes et l'existence d'un environnement économique et politique qui n'est guère favorable obligent cependant à mettre un bémol à ces résultats positifs.

Bien que les femmes soient plus nombreuses dans le monde du travail et en politique, la réduction des écarts entre hommes et femmes, définis dans les grandes lignes, cache des asymétries marquées entre les sexes et une segmentation par sexe qui limitent l'accès des femmes aux revenus, à l'autorité et au pouvoir. Si, dans de nombreux pays, la baisse de la fécondité continue d'améliorer les perspectives des femmes en âge de procréer, elle s'accompagne aussi dans certains pays d'une hausse de la proportion artificiellement élevée des hommes par rapport aux femmes dans la population, à cause d'un comportement discriminatoire envers les femmes. Plus généralement, la nature ambivalente de la progression féminine est illustrée par la "féminisation" de la main-d'œuvre, qui a permis à plus de femmes d'accéder à un emploi salarié dans la plupart des pays mais a coïncidé avec une détérioration des conditions de travail pour beaucoup d'entre elles.

Il n'y a pas d'explication unique à ces résultats contrastés. Profondément ancrées dans toutes les sociétés, les inégalités entre les sexes se reproduisent au travers de diverses pratiques et institutions, notamment d'interventions politiques. Une des questions posées dans le rapport peut se formuler en ces termes: dans quelle mesure la politique de développement contribue-t-elle à créer des conditions favorables ou défavorables à l'instauration d'une plus grande égalité entre les sexes?

Un environnement politique paralysant

L'ordre du jour de l'économie néolibérale qui s'est imposée au début des années 80 était centré sur l'austérité budgétaire, le renforcement des droits de propriété privée, le marché mû par le profit, et appelait au désengagement de l'État. Si l'inflation était maîtrisée dans de nombreux pays, la stabilité des prix était acquise aux dépens de la croissance et de la création d'emplois. Les crises financières sont devenues plus fréquentes, l'économie plus volatile et les inégalités de revenus se sont aggravées partout dans le monde.

Faute de filets de sécurité adéquats, les moyens d'existence des ménages à faible revenu ont été très malmenés par la libéralisation économique. Les difficultés économiques ont conduit un nombre croissant de femmes à faible revenu à quitter leur ménage pour exercer une activité lucrative comme migrantes notamment, à se faire embaucher comme journalières dans l'agriculture ou à venir grossir les rangs déjà surpeuplés de l'économie informelle des villes. De plus, les services d'aide sociale prenant peu à peu une tournure commerciale, en particulier dans le contexte de la pandémie du VIH/sida, les ménages pauvres ont dû compter davantage sur eux-mêmes, plus précisément sur leurs femmes et leurs filles, pour dispenser des soins.

La crise sociale qui a continué de frapper de nombreuses régions du monde s'est parfois manifestée sous des formes spectaculaires telles que troubles et agitation politique, émeutes et guerres civiles, dont la dynamique s'explique en partie par la détresse économique et sociale des populations. Dans ces zones d'insécurité où la violence est omniprésente, rares sont ceux qui échappent aux effets désastreux de la guerre, qu'ils y prennent ou non une part active en tant que combattants.

Revenir à une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes

Dans son analyse, le rapport part de l'idée que les sociétés, leur économie, leurs structures du pouvoir et les rapports sociaux sont profondément marqués par les divisions sexuelles, comme ils le sont par les divisions entre classes, entre ethnies et entre races. Les inégalités fondées sur le sexe sont omniprésentes dans toutes les sociétés; elles sont le produit de rapports de force, de normes et de pratiques qui sont eux-mêmes des constructions sociales.

Si les inégalités entre hommes et femmes dans certaines sphères, en particulier dans le ménage, et dans le droit, où les "traditions" et "coutumes" jouent un rôle important, suscitent un intérêt grandissant, l'attention qu'on leur prête dans les politiques publiques est souvent sélective. Les silences et omissions qui en résultent sont révélateurs: par exemple, les marchés et les flux macroéconomiques (du commerce, des capitaux) ne sont pas toujours soumis à une analyse par sexe, car implicitement on suppose qu'ils sont par essence indifférents aux sexes et neutres à leur égard. Le rapport révèle cependant que ce n'est vrai ni de l'économie ni de la famille; à l'égard des sexes, le mode de fonctionnement des États, des communautés, des partis politiques ou des mouvements sociaux "progressistes" n'est pas nécessairement non plus celui de la neutralité.

L'analyse entreprise dans le rapport est dans une large mesure celle des rapports sociaux, surtout entre les sexes, dans toute une gamme d'institutions. Cependant, l'accent est mis essentiellement sur les femmes, comprises comme différenciées par la classe, la race, l'ethnie et la caste. Il est important de garder les projecteurs braqués sur les femmes, vu les changements récents qui se sont produits dans la pensée (et le langage) des administrations du développement et de certains courants de la recherche universitaire, qui ont parfois, sans le vouloir, négligé l'importance que continue à revêtir la subordination des femmes. Cela ne veut pas dire que les hommes sont invariablement favorisés par rapport aux femmes, même si c'est parfois vrai. Les cultures machistes peuvent aller à l'encontre du but recherché ou même se révéler destructrices pour les hommes, et si les hommes sont les principaux auteurs de violences, dans la famille et ailleurs, ils en sont aussi les principales victimes hors de la sphère familiale.

L'accent mis sur la subordination féminine n'implique pas non plus une vision statique des rapports sociaux entre les sexes; il est important, au contraire, de reconnaître que les hiérarchies entre les sexes changent constamment à mesure que les formes anciennes disparaissent et se récréent.

Les grandes orientations actuelles: Conséquences pour l'égalité entre les sexes

Le contexte politique des dernières années est porteur de chances nouvelles pour l'instauration de l'égalité entre les sexes et les droits des femmes mais dresse aussi de nouveaux défis en la matière. Le fait que les politiques sociales et les réformes engagées dans une intention de "bonne gouvernance" figurent maintenant en bonne place à l'ordre du jour de la politique de développement semble offrir à l'État une chance de taille de corriger les inégalités d'accès aux ressources et aux services entre hommes et femmes, de remédier à l'insuffisance des moyens dont il dispose pour répondre aux besoins spécifiques des femmes et de se responsabiliser envers elles.

Le train de mesures qui domine actuellement et que l'on désigne sous le nom de "post-consensus de Washington" garde cependant certains des éléments fondamentaux de l'orthodoxie économique, auxquels viennent s'ajouter d'autres éléments, issus de l'ordre du jour de la "bonne gouvernance", qui met l'accent sur la démocratie, la "participation" et "l'appropriation par la population". Si l'emploi d'un langage commun, celui de la "pauvreté" et de la "protection sociale", donne l'illusion d'un consensus, des conceptions contradictoires de la politique sociale, fondées sur des valeurs, des priorités et des visions différentes de l'État et de ses responsabilités, se disputent l'attention. De même, si l'ordre du jour de la "bonne gouvernance", comprise au sens large, inclut la libéralisation politique, les droits de l'homme et la correction des inégalités sociales comme indissociables d'un attachement fondamental à la démocratie, les critiques font valoir que les réformes de la gouvernance ont été en fait dominées par l'imposition d'idées générales et abstraites sur la réforme des institutions, ce qui a eu pour effet, le plus souvent, de faire oublier l'égalité des sexes. Cependant, certaines réformes de la gouvernance, en particulier la décen-

tralisation du pouvoir politique aux autorités locales et aux municipalités semblent avoir favorisé la représentation politique des femmes au niveau local, ce qui peut avoir un effet positif sur les politiques menées. Il sera sans doute difficile d'obtenir ces résultats là où des systèmes patriarcaux traditionnels résistent au niveau local à la présence active des femmes dans les structures du pouvoir.

De fait, on a vu apparaître ces dernières années un phénomène assez marquant, la montée de l'identité comme enjeu politique, qui se traduit en particulier par la naissance de mouvements qui se mobilisent autour d'identités ethniques, raciales et religieuses. S'il y a eu des tensions entre certaines versions de revendications identitaires et les idées de l'égalité des sexes, il n'y a pas forcément antinomie entre elles. Pourtant, certaines attaques radicales dirigées contre le mouvement de défense des droits de l'homme et des droits des femmes viennent de la résurgence d'identités religieuses attachées à la répartition "traditionnelle" des rôles entre les sexes et aux systèmes d'autorité "traditionnels". Les "traditions" et doctrines religieuses généralement invoquées par certains de ces mouvements n'ont sans doute rien de traditionnel ni d'authentique mais ont été inventées récemment à des fins politiques.

Jeter des ponts entre la politique économique et l'égalité des sexes

Il est peu probable de voir garantir l'égalité des sexes dans un monde où le modèle politique dominant tend à aggraver les inégalités sociales et économiques et la marginalisation, où la redistribution n'a pas sa place et où les gouvernements compromettent les intérêts de leurs citoyens pour adapter leur pays aux forces de la mondialisation. C'est pourquoi ceux et celles qui militent pour les droits des femmes ont de plus en plus reporté leur attention et concentré leur énergie sur les structures du pouvoir mondial et sur l'évolution des problèmes de l'injustice dans le monde en relation avec les tendances macroéconomiques. La santé génésique des femmes et leurs droits en matière de sexualité et de reproduction sont, eux aussi, étroitement liés à l'instauration de la justice économique dans le monde. Mais il n'est pas facile de faire comprendre aux décideurs

politiques l'interdépendance qui existe entre la justice économique mondiale et la justice entre les sexes et, lorsqu'on y est parvenu, il faut encore fournir des efforts considérables pour les amener à adopter des politiques propres à réduire les inégalités entre hommes et femmes.

De plus, la justice économique et la justice entre les sexes doivent se négocier dans un environnement politique mondial moins favorable depuis quelques années. La crise politique dans laquelle le terrorisme, le militarisme, la guerre et l'unilatéralisme ont plongé le monde ont affaibli la cause des femmes et des droits de l'homme, de même que le cadre multilatéral dans lequel ont été réalisées les avancées des années 90. Pour empêcher la justice entre les sexes de descendre encore dans les préoccupations mondiales, les mouvements féminins auront besoin de conclure de nouvelles alliances, avec des institutions gouvernementales, des mouvements sociaux et des partis politiques.

SECTION 1: MACROÉCONOMIE, BIEN-ÊTRE ET ÉGALITÉ DES SEXES

La libéralisation et la déréglementation favorisent-elles l'égalité des sexes?

Ces dernières décennies, le monde en développement s'est rallié très largement au néolibéralisme macroéconomique et aux politiques nationales de déréglementation qui l'accompagnent. Ces politiques tiennent à la conviction qu'il suffit de limiter les interventions du gouvernement dans l'économie et de faire davantage confiance au mobile du profit et au libre jeu du marché pour obtenir une répartition plus efficace des ressources économiques, des taux plus élevés de croissance économique, une hausse plus rapide des revenus et, partant, un recul de la pauvreté et des inégalités. On part de l'hypothèse que les femmes en profiteront au même titre que les hommes et que l'amélioration de l'accès aux emplois, aux revenus et à l'éducation peut déboucher sur une plus grande égalité entre les sexes.

Cependant, les résultats de l'analyse et les preuves empiriques qui s'accumulent ne viennent pas corroborer cette hypothèse. Cette approche politique n'a pas créé un environnement propice à l'amélioration du bien-être des femmes, à l'élimination des préjugés sexistes et à la réduction de l'inégalité des chances, des aptitudes fondamentales et de l'accès aux ressources entre hommes et femmes. Elle ne s'est pas soldée non plus par un partage plus équitable entre hommes et femmes des tâches non rémunérées et des charges liées à la famille et aux enfants.

En fait, le néolibéralisme, même jugé selon ses propres critères, s'est révélé dans une large mesure un échec. Des politiques monétaires et budgétaires rigoureuses ont généralement maîtrisé l'inflation, mais aux dépens des taux de croissance, qui se sont ralentis dans la plupart des régions (surtout dans les pays les plus pauvres), des structures, dont l'aménagement a été limité, et de l'emploi, dont la croissance a été lente, sinon négative. La libéralisation des mouvements internationaux de capitaux n'a fait que renforcer l'instabilité financière et économique et s'est soldée par des crises financières plus fréquentes et plus graves. De nombreux pays ont été contraints de procéder à des compressions budgétaires à cause d'une réduction des rentrées fiscales liées au commerce et aux transactions financières et d'une baisse des taux d'imposition du capital. Il en est souvent résulté une diminution des dépenses gouvernementales calculées en pourcentage du PIB. Dans plusieurs cas, les économies ont été faites essentiellement dans le domaine des dépenses d'équipement, et l'infrastructure en a souffert; dans d'autres, on a rogné les dépenses de santé, d'éducation et d'aide sociale, et le système de sécurité sociale et de filets de sécurité s'est affaibli.

De plus, les inégalités de revenu se sont peu réduites dans la plupart des pays et la pauvreté s'est généralisée. L'évolution des indicateurs du développement humain, de la pauvreté et de l'inégalité remet en question la capacité des politiques néolibérales à produire le développement social, mesuré soit au progrès constant du PIB, soit à l'amélioration des niveaux de la santé et de la sécurité humaine.

Bref, les bénéfices annoncés d'une croissance économique plus forte et d'un recul de la pauvreté ne se sont pas concrétisés et, au moment où la population avait le plus besoin d'une protection sociale efficace, les gouvernements ont perdu une grande

partie de leur capacité à fournir des services publics et à assurer la protection sociale.

En revanche, nombre de pays d'Asie qui, au lieu de libéraliser totalement les marchés, ont continué à les encadrer pour stimuler leur développement industriel ont remporté des succès considérables sur le terrain de la croissance économique, du développement et de la lutte contre la pauvreté. Pourtant, s'ils ont réussi nettement mieux que le camp néolibéral à améliorer certains aspects de l'existence des femmes, ils n'ont pas enregistré de progrès significatifs dans la marche vers l'égalité des sexes.

Libéralisation, marchés du travail et acquis des femmes: Un bilan contrasté

Dans un environnement économique mondial placé sous le signe de la libéralisation, où la concurrence est de plus en plus âpre, une stratégie de développement qui consiste essentiellement à produire pour exporter, que ce soit dans l'industrie, l'agriculture ou plus récemment les services, en employant beaucoup de main-d'œuvre, ne peut qu'inciter les entreprises à rechercher la main-d'œuvre la moins coûteuse possible. Les femmes, avec leurs salaires inférieurs, sont devenues une main-d'œuvre attractive si bien que, dans de nombreux pays en développement, la proportion des femmes salariées a augmenté, de même que le niveau de l'emploi féminin, souvent directement ou indirectement lié aux entreprises multinationales.

Pourtant, les éléments recueillis sur l'amélioration de la condition féminine et de l'égalité entre les sexes à la suite de la libéralisation du commerce et des investissements étrangers directs (IED) révèlent une situation contrastée. En fait, l'analyse indique une coïncidence entre les rôles attribués aux femmes (liés à des normes qui relèguent le travail rémunéré des femmes à une place secondaire par rapport à leurs responsabilités familiales et leur fonction de dispensatrices de soins), la ségrégation des emplois par branche d'activité et les besoins des entreprises dans un environnement international extrêmement compétitif.

Dans certains cas, les femmes ont de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail lorsqu'elles sont employées en

bonne et due forme dans le secteur des exportations que dans d'autres secteurs de l'économie, mais elles n'ont souvent aucune sécurité d'emploi et aucune chance de promotion. Le travail qu'elles font en sous-traitance, y compris le travail à domicile, est tout aussi précaire, sinon plus, et assorti à des conditions déplorables. Les acquis des femmes dans le domaine de l'emploi ne sont pas permanents non plus, comme le montre la baisse, enregistrée dans de nombreux pays, de la proportion des emplois féminins rémunérés dans le secteur manufacturier. Les femmes qui perdent leur emploi après avoir travaillé dans des industries très mobiles au plan international et à forte intensité de main-d'œuvre ont de la peine à en trouver un autre dans les industries manufacturières susceptibles de les remplacer, qui ont, elles, des besoins en capital bien supérieurs. De plus, la concurrence des articles importés à vil prix a entraîné une perte d'emplois dans l'industrie manufacturière locale.

En outre, le biais déflationniste des politiques macroéconomiques, qui aboutit à une croissance molle et provoque des récessions, a eu des répercussions plus graves sur les femmes que sur les hommes. Les taux de chômage, par exemple, sont souvent plus élevés chez les femmes que chez les hommes. Les femmes sont aussi plus nombreuses que les hommes à exercer une activité indépendante ou à avoir un emploi salarié dans l'économie informelle.

Les conditions d'emploi qui sont celles de la majorité des femmes font qu'il est difficile, pour des raisons de structure, d'augmenter leurs salaires et de réduire les différences salariales entre hommes et femmes. En fait, des études des économies asiatiques à forte croissance portent à croire que c'est dans les pays où les différences salariales entre hommes et femmes étaient les plus marquées que les exportations des manufactures à forte intensité de main-d'œuvre et l'économie ont connu la croissance la plus rapide. Même dans les économies d'Asie à très forte croissance, la mondialisation n'a pas eu pour effet de réduire la partie discriminatoire des différences salariales.

On s'est aperçu que les crises financières et économiques causées par les politiques favorables à la levée de toutes les entraves au mouvement des capitaux avaient des effets différents selon que les travailleurs étaient des hommes ou des femmes. Lors de la crise qui a secoué l'Asie orientale en 1997, les

femmes ont été souvent les premières à perdre leur emploi, parce qu'elles bénéficiaient d'une moins bonne sécurité de l'emploi mais aussi parce que le préjugé favorable des employeurs à l'égard des hommes, dans lesquels ils voyaient des soutiens de famille, se traduisait par une discrimination envers les femmes.

Les dépenses publiques: Une bouée de sauvetage pour les femmes?

Les compressions budgétaires entraînent une réduction des dépenses publiques qui a sur les femmes des effets particulièrement néfastes. Lorsque le gouvernement n'augmente pas ou réduit les dépenses consacrées à l'équipement et aux services publics, il en résulte pour les femmes une charge particulièrement lourde car c'est sur elles que reposent principalement la gestion du ménage et les soins non rémunérés. En temps normal, la famille fait office de filet de sécurité ou de refuge de dernier recours et c'est essentiellement sur les femmes qu'en retombe la charge; ce sont elles qui partagent leur temps et leur énergie entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré. Cette situation est aggravée en temps de crise. Il en résulte des coûts à court et à long terme pour les femmes, et l'efficacité en pâtit, au micro- comme au macroniveau.

Pour développer les capacités des femmes et leur permettre d'accéder ainsi à des segments plus larges du marché du travail, il est indispensable que l'État relève le niveau des dépenses qu'il consacre à la santé et à l'éducation. Il faut aussi qu'il dépense plus pour des dispositifs de protection sociale qui couvrent aussi la main-d'œuvre féminine, particulièrement touchée par l'insécurité de l'emploi causée par l'instabilité économique, les taux élevés de renouvellement du personnel sur des marchés du travail de plus en plus flexibles, et la prépondérance des femmes dans l'emploi informel. Bref, il est capital, dans un environnement ouvert et compétitif, que l'État protège tous les citoyens, hommes et femmes, des caprices du marché.

La privatisation des services à laquelle il a été procédé pour des raisons budgétaires et autres a aussi pour les femmes des coûts considérables, à court terme et potentiellement à long terme. Vue sous l'angle social, l'introduction par le gouvernement

des services payants n'a pas été une solution satisfaisante, surtout du point de vue des femmes. C'est souvent à elles que revient la charge de gérer le budget du ménage avec moins de revenus et moins de services essentiels, et les systèmes d'exemption se sont révélés généralement impraticables.

Consolider les acquis des femmes: Diversifier les moyens d'action

Il est essentiel non seulement de déterminer dans quel sens les conditions générales d'existence des femmes évoluent dans l'absolu, mais aussi d'évaluer les changements de leur statut par rapport à celle des hommes. S'il en est ainsi, c'est que les différences affectent et reflètent à la fois la dynamique du pouvoir, qui peut en soi entraîner des changements positifs dans la distribution des ressources et des capacités. Il est important d'étudier si les différences de conditions d'existence entre les sexes se sont modifiées dans les économies à croissance rapide et dans les économies à croissance lente, en se servant d'un large éventail d'indicateurs plutôt que du seul critère monétaire du revenu par habitant.

Si l'écart entre hommes et femmes s'est réduit, il y a aussi des exceptions notables et même des reculs, ce qui laisse à penser que les changements positifs ne sont pas forcément stables ou durables. De même, la réduction de l'écart doit être examinée de très près car elle peut être due à une dégradation de la situation des hommes. D'autre part, une évolution positive des capacités féminines ne se traduit pas automatiquement par de meilleures chances pour les femmes. Dans les économies à croissance lente dans lesquelles les emplois sont rares, les normes régissant les rapports sociaux entre les sexes jouent un rôle important en veillant à ce que les hommes aient plus de droits à revendiquer les emplois disponibles que les femmes.

Il est peu probable que l'équité entre les sexes s'instaure sans l'autonomisation des femmes. Mais la simple présence de femmes dans les parlements ne se traduit pas forcément en politiques économiques favorables aux femmes. Le choix d'un mode ostensiblement plus participatif pour formuler les stratégies de développement, par l'établissement de documents (stratégies)

de réduction de la pauvreté (DSRP) qui amènent à consulter un large éventail de représentants de la société civile, ne s'est pas révélé un tremplin très efficace pour l'autonomisation des femmes. Il convient de signaler en particulier que les organisations féminines ont été peu consultées et que, souvent, l'analyse par sexe n'est pas intégrée au diagnostic de la pauvreté. De manière générale, le sexe n'est pas pris en compte dans l'analyse macroéconomique ni dans l'analyse de la politique de développement, ni dans les sections des DSRP concernant la stratégie recommandée pour faire reculer la pauvreté, l'allocation des ressources ou le suivi et l'évaluation.

Quelles stratégies macroéconomiques seraient les mieux à même de favoriser un développement équitable pour les hommes et les femmes, un développement qui, en plus d'améliorer les capacités et les chances des femmes de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille et d'améliorer leurs conditions d'existence par rapport à celles des hommes, renforcerait leur pouvoir de négociation dans le ménage et dans d'autres institutions sociales? En principe, il serait raisonnable d'estimer que ces améliorations ont le plus de chances de se produire dans un climat de stabilité macroéconomique, lorsque la croissance économique est relativement rapide, que l'environnement économique extérieur est favorable, que s'élargissent les possibilités d'emploi dans l'économie organisée, que les impôts et les dépenses publiques remplissent une fonction de redistribution et que les politiques sociales visent aussi les femmes.

Les économistes féministes ont rejoint les économistes hétérodoxes pour identifier les mesures à prendre dans le cadre d'une autre politique macroéconomique, ainsi que les politiques propres à donner aux pays en développement un choix plus large d'instruments et une plus grande latitude pour adapter leurs politiques à leur situation particulière. Cependant, elles reconnaissent que, s'il est nécessaire de changer de politique macroéconomique, ces changements ne suffisent pas.

La mesure dans laquelle les politiques macroéconomiques favorisent l'instauration de l'égalité entre les sexes ne dépend pas seulement de leur capacité à stimuler la croissance économique. Celle-ci a des effets différents sur les hommes et sur les femmes, car elle passe par des marchés de types divers, par la répartition des ressources à l'intérieur des familles et des ménages et par les

dépenses publiques. Sur chacun de ces facteurs, les normes sociales relatives aux rôles et aux droits des femmes exercent une influence dominante. C'est pourquoi les capacités des hommes et des femmes diffèrent, de même que leur accès à des ressources telles que le temps, la terre, le crédit et le revenu et les possibilités d'obtenir une assurance sociale. S'agissant des revenus perçus, par exemple, l'effet des politiques macroéconomiques se fait sentir par un système de ségrégation sexuelle des emplois, même lorsque par ailleurs les conditions—aptitudes acquises au cours de l'éducation, qualifications et liberté de disposer des avoirs—offrent des chances égales aux hommes et aux femmes. Aussi la politique économique seule a-t-elle peu de chances d'instaurer l'égalité entre hommes et femmes.

En conséquence, pour obtenir une amélioration notable d'aspects importants pour le bien-être des femmes et une plus grande égalité entre les sexes, il faut aussi des mesures qui soient spécifiquement conçues pour corriger les inégalités entre les sexes et lever les obstacles à l'égalité. Il faut également des efforts concertés pour s'attaquer aux normes sociales et éliminer les discriminations responsables du maintien de la segmentation des marchés du travail selon le sexe. Il faut des politiques spécifiques pour lever les obstacles structurels qui empêchent les femmes de profiter d'un élargissement des débouchés sur le marché du travail, soit en particulier leur manque relatif d'instruction et de qualifications adaptées et surtout la responsabilité plus lourde qui leur incombe de dispenser les soins non rémunérés.

De même, pour que la croissance économique soit largement partagée, il faut des politiques sur le marché du travail et d'autres interventions qui modifient les conditions de travail dans l'économie informelle comme dans l'économie organisée et qui corrigent les déséquilibres entre les sexes et les pratiques discriminatoires. La solution passerait aussi par l'amélioration des normes élémentaires du travail (dont l'interdiction de toutes les formes de discrimination et le principe "à travail égal, salaire égal") et la création de conditions de travail décentes, qui comprennent le droit à la protection sociale pour tous les travailleurs, déclarés ou non, ainsi que l'adoption, au lieu de travail, de pratiques qui soient favorables à la famille. Il serait également nécessaire, entre autres mesures, de se fixer, en matière de dépenses publiques, des objectifs d'égalité entre hommes et

femmes et de mettre en place des mécanismes tels que des audits budgétaires attentifs à la dimension hommes-femmes pour suivre la réalisation de ces objectifs.

Enfin, ces changements dépendent dans une large mesure de la mobilisation des femmes elles-mêmes, dont l'argumentation doit reposer sur une analyse rigoureuse et une vision claire des secteurs dans lesquels des interventions politiques appropriées sont les plus nécessaires.

SECTION 2: FEMMES, TRAVAIL ET POLITIQUE SOCIALE

Féminisation de la main-d'œuvre et informalisation de l'emploi

Au cours des 30 dernières années, les taux d'activité économique des femmes se sont élevés dans la plupart des régions du monde, sauf en Europe orientale et centrale (depuis 1989), au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où ils sont restés bas par rapport aux standards internationaux. Bien que les femmes soient plus nombreuses à exercer une activité rémunérée, les marchés du travail sont toujours segmentés par sexe. Même dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), où le taux d'activité des femmes a augmenté, la différence entre les sexes persiste sur les marchés du travail; elle tient aujourd'hui essentiellement au temps de travail, les hommes travaillant à plein temps et les femmes à temps partiel (à cause de la part disproportionnée des tâches non rémunérées qui leur échoit). Il existe aussi une différence de gains notable entre les hommes et les femmes. Elle s'explique en partie par le travail à temps partiel des femmes mais, elle persiste entre personnes travaillant à plein temps. Elle doit être imputée aussi à la ségrégation des métiers et aux salaires inférieurs payés pour les "emplois féminins".

De plus, l'intensification du travail rémunéré chez les femmes au cours des dernières décennies est allée de pair avec une détérioration des conditions de travail pour beaucoup d'emplois offerts.

Le nouveau concept d'"emploi informel" désigne un emploi sans contrat sûr, sans avantages ni protection sociale pour l'employé. Selon des statistiques récentes de l'Organisation internationale du Travail (OIT), hors du secteur agricole, deux à trois emplois sur quatre sont des emplois informels dans les pays en développement et cette source d'emploi est plus importante pour les femmes que les hommes dans toutes les régions en développement sauf l'Afrique du Nord.

Dans l'histoire, l'appauvrissement des campagnes a contribué aux migrations vers les zones urbaines et c'est encore le cas aujourd'hui. Bon nombre de jeunes migrantes d'origine rurale, dont beaucoup n'ont ni les compétences ni les relations qu'il faudrait pour trouver des emplois stables convenablement rémunérés, se trouvent à l'échelon le plus bas, le moins visible, des emplois informels. Souvent, elles participent à une modeste production familiale, ces produits étant eux-mêmes de plus en plus concurrencés par des articles importés à très bas prix. D'autres exercent divers métiers de service et font du petit commerce.

On voit apparaître dans de nombreuses régions du monde des relations professionnelles qui sont délibérément déguisées pour contourner la législation du travail et priver les employés des avantages sociaux. Dans d'autres cas, il peut y avoir un contrat, mais la relation est intentionnellement maquillée en transaction commerciale. Les relations professionnelles sont souvent ambiguës: par exemple, les personnes travaillent chez elles à la pièce, exploitées, et la législation du travail ne s'applique pas à elles. De nombreuses femmes travaillant à domicile transforment des produits qui passent dans la chaîne mondiale de valorisation, tandis que d'autres travaillent sur des articles destinés au marché intérieur. La rétribution qu'elles reçoivent est extrêmement basse; beaucoup mettent aussi leurs enfants à contribution, qui deviennent ainsi une main-d'œuvre subsidiaire. Ces types de relations professionnelles se situent hors du champ de la législation du travail et de la protection sociale.

Les modes d'informalisation diffèrent d'une région à l'autre, mais la tendance générale n'est guère encourageante quant aux perspectives qu'ont les femmes de voir leurs droits se réaliser et d'accéder au bien-être. Pourtant, une évolution prometteuse se dessinait dans les années 90, avec l'apparition, tant au plan national qu'international, de nouvelles formes d'organisation

parmi les travailleuses de l'économie informelle. Mais parmi les nouveaux syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations communautaires qui étaient sensibles aux droits des femmes, beaucoup ont aujourd'hui de la peine à étendre leur audience et à rester viables. Syndicats et ONG éprouvent aussi des difficultés à nouer des alliances pour élargir le champ et la portée de leurs efforts au-delà de leur "clientèle" habituelle.

Le seul moyen de réglementer et d'améliorer les conditions de travail des femmes employées dans le secteur informel est de recourir à l'action collective, avec les outils qu'offre l'organisation démocratique. L'idée, à laquelle se sont ralliées certaines organisations internationales, que la reconnaissance officielle des droits de propriété est la solution des problèmes de l'économie informelle ne vaut pas en ce qui concerne les femmes au travail. La plupart d'entre elles n'ont aucune "propriété" à faire enregistrer et entrent dans l'économie informelle parce qu'elles ne peuvent pas trouver de travail dans le secteur organisé.

Le changement des conditions de vie dans les campagnes

Pendant les années 80, de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine ont traversé une crise économique dont les institutions financières internationales (IFI) ont attribué la cause au trop grand engagement de l'État dans l'économie. Le secteur agricole était présenté comme la première victime des régimes dirigistes.

En réalité, les États de la plupart des pays en développement étaient très engagés dans l'économie car ils étaient tous convaincus que les marchés ne suffisaient pas à eux seuls à construire une économie forte. Les prix agricoles étaient déprimés artificiellement par des taux de change surévalués et des taxes à l'exportation; mais cette dépression était corrigée dans une certaine mesure par les transferts positifs de ressources dans ce secteur—investissements publics, crédit et intrants subventionnés, services et commercialisation agricoles. Cette intervention publique a été critiquée.

Pourtant, les réformes qui ont suivi ne se sont pas suffisamment attaquées aux problèmes de longue durée qui affectaient

l'économie agraire. En Amérique latine, les réformes économiques ont eu tendance à creuser, plutôt qu'à combler, les fossés existants entre les régions et les producteurs. La libéralisation dans la région a malheureusement entraîné une augmentation des importations agricoles, qui a souvent eu un effet désastreux sur les moyens d'existence des populations rurales. En Afrique subsaharienne, la production vivrière n'a pas augmenté, et le rendement des cultures d'exportation a été très inégal; les problèmes d'insécurité alimentaire restent lancinants dans de nombreux pays. Dans bien des endroits, les systèmes de crédit se sont effondrés et l'emploi des intrants a fortement reculé, surtout chez les petits exploitants.

Voyant leurs moyens d'existence se fragiliser, les populations rurales les ont diversifiés, là où le désengagement de l'État dans l'agriculture nationale a coïncidé avec une concurrence accrue des grands producteurs subventionnés. Les cours des produits de base étant bas et instables, un grand nombre de ruraux ont vu se refermer sur eux le piège de la pauvreté, de la faim et même de la famine.

Il est difficile d'examiner et de différencier par sexe les conséquences de la réforme économique sur les moyens d'existence des populations rurales. Les statistiques agricoles nationales sont insuffisantes à plusieurs égards essentiels, ne serait-ce que parce qu'elles prennent pour unité d'analyse l'exploitation ou l'exploitant individuel, ce qui signifie qu'il est impossible de juger des relations existant entre les membres du ménage agricole. Les études de cas qui s'intéressent aux changements des rapports sociaux entre les sexes induits par la libéralisation sont rares et très espacées.

Là où ils le pouvaient, les petits exploitants ont abandonné les cultures de rapport traditionnelles pour des cultures plus lucratives. Quel en a été le résultat pour les membres des ménages producteurs, hommes et femmes? Selon un point de vue assez répandu dans les années 90, la faible réactivité de l'agriculture africaine à la libéralisation était due à la rigidité des rôles attribués à chacun des sexes dans le ménage et à la réticence des femmes à apporter un travail non rémunéré aux cultures commerciales de leur mari. Mais ces contraintes, qui tiennent aux rapports entre les sexes à l'intérieur du ménage, et ces conflits d'intérêts ont été exagérés. Dans les ménages de petits

exploitants, les époux ont d'énormes intérêts en commun et les preuves de la flexibilité des rôles des hommes et des femmes dans l'agriculture ne manquent pas. Si la libéralisation n'a pas réussi à faire augmenter la production agricole, cela tient beaucoup plus aux contraintes générales que subissent les petits exploitants et que la libéralisation a aggravées, qu'aux conséquences économiques des rôles attribués à chaque sexe et aux conflits entre hommes et femmes dans le ménage.

Chez les petits exploitants latino-américains, plusieurs phénomènes, qui se recoupent, ont contribué au cours des trois dernières décennies à modifier la division du travail entre les sexes. Ce changement est parfois décrit comme une tendance à la "féminisation de l'agriculture". Pendant la récente période de libéralisation, il semble que la participation des femmes à l'agriculture ait changé: elles ne sont plus uniquement des travailleurs "secondaires". Certaines ont pris en main la gestion de l'exploitation et accomplissent le plus gros du travail agricole car les hommes sont partis à la recherche d'autres sources de revenu. En ôtant à la production vivrière nationale le soutien direct de l'État, la réforme agricole a accéléré ce processus. De plus, les exportations de produits agricoles traditionnels tel que le café ont diminué à la suite de la libéralisation du commerce mondial et de la dépression des marchés des produits de base. La "féminisation de l'agriculture" est donc un phénomène lié au fait que les petites exploitations agricoles ont cessé d'être viables.

La libéralisation n'a pas seulement entraîné des changements dans les petites exploitations, elle est aussi allée de pair avec deux autres tendances importantes. La première et la plus directement attribuable est le développement de grandes sociétés qui cultivent pour l'exportation—cultures maraîchères ou horticoles le plus souvent—et dont les produits, fruits, légumes et fleurs, sont de haute qualité. C'est là une nouvelle source importante d'emploi pour les femmes rurales de nombreuses régions du monde (d'Amérique latine en particulier), même si ces emplois sont dans leur grande majorité mal rémunérés, sans sécurité aucune, ne demandent que peu de qualifications et n'offrent aucune possibilité de promotion. La seconde est la diversification générale des moyens d'existence des petits exploitants: des hommes, des femmes et des enfants membres de ces ménages sont de plus en plus amenés à exercer une activité hors

de l'exploitation agricole pour échapper à la pauvreté. Dans certains cas, les gains perçus sont si maigres que la diversification contribue en fait à la paupérisation. On tend à assister à une concentration disproportionnée des femmes dans des activités de maigre rendement qu'elles acceptent par nécessité.

Le manque de ressources des agriculteurs les empêche de profiter de nouveaux débouchés: c'est là l'une des principales leçons que l'on peut tirer de l'expérience de la réforme économique et de la libéralisation. La terre reste un bien d'une importance capitale dans l'économie rurale. Dans de nombreux pays, les défenseurs des droits des femmes se sont beaucoup impliqués dans les débats politiques sur l'occupation des terres, souvent aux côtés d'autres groupes de la société civile. Leurs efforts ont fait sensiblement avancer les choses puisque des lois plus équitables envers les femmes ont été adoptées dans les années 90 sur l'occupation des terres.

Même là où les droits des femmes sont officiellement reconnus, il y a toujours un fossé entre la reconnaissance de leur droit de posséder et de détenir des terres et leur accès effectif à ces terres. Les raisons de ce hiatus sont complexes et diverses. Mais deux tendances politiques importantes doivent retenir l'attention si l'on veut assurer aux femmes pauvres, en particulier, l'accès à la terre: l'accent mis sur le développement des marchés fonciers (dont les femmes pauvres risquent fort d'être exclues) et la résurgence d'intérêts politiques dans divers mécanismes et institutions locaux et informels liés à la gestion des terres (où les femmes peuvent avoir de la peine à discerner clairement leurs intérêts et à agir en conséquence).

Migration transfrontière des travailleurs

Pour subsister, de nombreuses personnes n'hésitent plus désormais à quitter la campagne pour la ville ou à franchir les frontières de leur pays. Ces déplacements ont des conséquences positives et négatives et comportent des chances et des risques pour les pays et les personnes concernés. Les modalités contemporaines et la nature des mouvements transfrontières se caractérisent par trois grandes tendances: les migrations (qu'il s'agisse

de personnes très qualifiées, d'ouvriers ou d'ouvrières spécialisés ou de manœuvres) sont de plus en plus temporaires, le nombre des migrants sans papiers est en augmentation et les migrations se féminisent. Bien qu'entre groupes de pays différents les migrations continuent à présenter des caractéristiques différentes, tous tendent à adopter envers les migrants une attitude sélective: les travailleurs hautement qualifiés sont accueillis à bras ouverts car ils sont censés s'intégrer facilement et enrichir l'économie, alors que les immigrants peu qualifiés sont considérés comme un "mauvais risque" pour l'État payeur, qui est donc soi-disant obligé d'en limiter le nombre. Ces stratifications sont également différenciées selon le sexe puisque les hommes sont majoritaires dans les couches les plus qualifiées.

La position des femmes tout en bas de l'échelle du travail, le peu de valeur accordé aux tâches domestiques et aux soins, emplois qu'occupent de nombreuses femmes immigrées dans les sociétés industrialisées, et le manque de protection sociale dans les métiers intermittents, en particulier dans l'industrie du "spectacle" et le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, tout cela signifie que bien des femmes sont vulnérables à l'exploitation. Le fait que de nombreuses femmes instruites de pays en développement prennent des emplois de manœuvres ou d'ouvrières spécialisées soulève la question de la "déqualification", dont on se soucie rarement en politique.

En Amérique du Nord et en Europe, c'est surtout en qualité d'épouses ou de personnes à charge de demandeurs d'emploi que les femmes immigreront. Ce n'est que lorsque les mouvements de travailleurs sont destinés à des emplois féminins, tels que ceux d'infirmières ou de domestiques, que les femmes dominent parmi les migrants économiques. Dans certains pays d'Europe, les femmes des professions de soins sont de plus en plus recherchées pour combler les vides dans le domaine de la santé, des services sociaux et des soins, ainsi que comme domestiques, mais à des salaires ou à des conditions que seules des femmes immigrées peuvent accepter. Leurs envois de fonds ont néanmoins une très grande importance économique pour les ménages du pays d'origine.

Les femmes de l'Asie orientale et du Sud-Est asiatique émigrent de plus en plus dans les pays voisins ou plus loin encore à la recherche d'emploi. Cette situation a un aspect positif,

celui d'ouvrir à quelques femmes le secteur des technologies de l'information et de les faire accéder à des emplois qui peuvent faire office d'ascenseur social. L'aspect négatif, c'est le très grand nombre de femmes engagées dans le secteur du "spectacle" et comme employées de maison. Ces deux secteurs, où la législation du travail ne s'applique pas, sont le théâtre d'abus fréquents.

Avec la discrimination envers les immigrés, qui s'allie aux inégalités raciales et sexuelles, les femmes immigrées sont "triplement défavorisées" et risquent de se retrouver en nombre disproportionné dans les emplois marginaux, déréglementés et mal payés. En même temps, l'expérience de la migration, que les femmes la fassent seules ou avec des hommes, peut entraîner une reconfiguration des rapports sociaux entre les sexes et du déséquilibre des forces. Elle est l'occasion pour les femmes d'améliorer leurs conditions d'existence et d'échapper à une situation d'oppression.

La recherche d'un nouveau programme de politique sociale

Dans le monde contemporain, les moyens d'existence sont menacés par les facteurs les plus divers. Dans de nombreux pays en développement, il n'existe pas de dispositif officiel de protection sociale pour les millions d'hommes et de femmes qui travaillent dans l'économie informelle (et même pour certains de ceux qui travaillent dans l'économie organisée). Des aléas tels que la maladie, l'accouchement et la vieillesse sont en soi de puissants facteurs d'appauvrissement car ils entraînent une baisse des gains et occasionnent des coûts, ceux des soins de santé qui épuisent d'autant plus les avoirs des ménages qu'ils prennent de plus en plus une tournure commerciale.

Ces réalités ont fait récemment l'objet d'une prise de conscience. Les années 90 ont marqué un tournant, en ce sens que les déclarations de politique mondiales se sont mises à reconnaître le rôle vital de la politique sociale dans le processus de développement. Cependant, le champ et les mécanismes institutionnels de la politique sociale font l'objet de profondes divergences, selon les conceptions politiques. Les IFI prônent une approche qui consiste pour l'État à se contenter de combler

les lacunes et à tendre des filets de sécurité pour les indigents, en laissant les autres citoyens recourir au marché pour assurer leur propre protection sociale. Elles partent de l'idée qu'une protection publique ciblée est un bon moyen d'intégration sociale. Cette hypothèse, cependant, prête le flanc à la critique. L'aide apportée sous condition de ressources et le ciblage sont souvent le dernier recours des sociétés inégales; ils peuvent enfermer les gens dans le piège de la pauvreté, engendrer l'exclusion sociale et aggraver les inégalités, au lieu de les atténuer par le biais de la redistribution. Ils exigent aussi beaucoup de l'administration du pays concerné.

Selon un autre point de vue, les objectifs sociaux doivent être intégrés aux stratégies de développement et l'État joue un rôle de premier plan en fournissant les ressources nécessaires à une protection sociale universelle. Des politiques sociales fondées sur les principes de l'universalisme et de la redistribution, alliées à de fortes subventions croisées provenant des plus favorisés, sont généralement plus viables, tant au plan politique que financier.

Le processus de réforme de la politique sociale et ses résultats sont inévitablement différenciés selon le sexe. Les premiers efforts déployés pour mettre en place une protection sociale formelle dans de nombreux pays en développement favorisaient les hommes, qui étaient surreprésentés dans l'économie organisée. On aurait pu s'employer à étendre cette protection à une proportion beaucoup plus large de la population mais, au cours des 20 dernières années, un revirement s'est produit. On a assisté dans de nombreuses régions à une forte tendance à la marchandisation des services sociaux et de la protection sociale: diverses redevances à la charge des usagers des services publics ont été introduites et l'offre du marché dans ce domaine s'est élargie. Le modèle de l'homme, soutien de famille, est donc battu en brèche, non pas par une réforme des droits à la protection de l'État qui serait inspirée par un souci d'équité entre les sexes, mais par une réduction spectaculaire de ces droits.

Ce seront probablement les femmes qui ressentiront le plus les effets de la marchandisation, vu la hiérarchie et la stratification des sexes dans les institutions privées et publiques. La marchandisation affectera notamment l'allocation des ressources dans le ménage (où, selon toutes probabilités, les filles

bénéficieront moins que les garçons des sommes investies dans la santé et l'éducation), dans les établissements marchands (où les femmes, défavorisées sur les marchés du travail et du crédit, manquent généralement plus d'argent liquide que les hommes), dans l'économie de soins non rémunérée (qui dépend en grande partie des femmes et des filles lorsque les familles ne peuvent accéder au système social officiel) et dans les services d'aide sociale du secteur public (les travailleurs qui subiront le plus de pression au travail, après les réformes du secteur public, seront vraisemblablement les femmes, dont les emplois se situent, pour la grande majorité, au plus bas de l'échelle des qualifications, de l'autorité et des salaires). Pourtant, la question de savoir en quoi hommes et femmes seront touchés et impliqués différemment ne se pose guère dans les débats sur la politique sociale.

Les réformes des soins de santé, qui ont consisté notamment à abandonner médicaments et soins aux lois du marché, ont reposé sur un certain nombre d'hypothèses cachées sur les comportements des hommes et des femmes, en particulier sur l'idée que les femmes, le gros de la clientèle, pourraient se procurer de l'argent pour payer des services et en même temps dispenser une plus grande part des soins non rémunérés. Elles se sont produites à un moment où l'épidémie du VIH/sida imposait un lourd fardeau économique et social aux familles, surtout en Afrique. Les données recueillies sur les résultats des réformes révèlent une exclusion de certains patients, une hausse de la morbidité chez les mères et les nouveaux-nés et une aggravation des différences de salaires et de conditions de travail entre les cliniciens expérimentés et le personnel infirmier, en grande majorité féminin.

S'agissant des réformes des retraites, le passage à la privatisation a de graves conséquences sur les femmes. Comme les prestations de retraite, dans les systèmes privatisés, sont strictement déterminées par la somme globale d'argent versée par l'assuré(e) et que les femmes gagnent généralement moins et travaillent moins d'années que les hommes (à cause de leurs responsabilités familiales), elles perçoivent des prestations considérablement inférieures à celles des hommes. Et comme la plupart des régimes privés tiennent compte de l'espérance de vie plus longue des femmes, les prestations qui leur reviennent sont encore abaissées. Dans les régimes publics aux prestations définies, certains de ces désavantages dont pâtissent les femmes

peuvent être atténués par un minimum vieillesse généreux, par le fait que l'espérance de vie est sans effet sur le niveau des prestations et par les crédits auxquels donnent parfois droit les années passées à élever les enfants.

En étendant la couverture des programmes de protection sociale en place (assurance maladie et régime de retraite) à de nouvelles catégories de travailleurs informels et en favorisant les subventions croisées, divers pays fournissent de gros efforts pour étendre la portée des mécanismes de protection sociale existants. C'est dans les pays où la responsabilité sociale est largement débattue et contestée et où l'on garde un attachement idéologique à l'égalité sociale que l'on trouve les systèmes sociaux les plus universels.

SECTION 3: LES FEMMES EN POLITIQUE ET DANS LA VIE PUBLIQUE

Les femmes dans la fonction publique: Une progression constante

Depuis 1995, les femmes ont gagné en visibilité dans la vie publique et en influence aussi. Bien que la proportion moyenne des femmes dans les assemblées nationales soit passée de 9% à près de 16%, elle a atteint ou même dépassé les 30 % dans 16 pays. C'est le seuil critique à partir duquel on estime que les femmes en fonction peuvent changer la culture, la pratique et les résultats du jeu politique pour répondre mieux aux préoccupations d'égalité entre les sexes.

Evidemment, les femmes manifestent leurs intérêts dans diverses associations civiles et politiques, de sorte qu'on ne peut pas mesurer leur participation politique à leur nombre et à leur proportion dans les seules assemblées nationales. Pourtant, amener un plus grand nombre de femmes à réussir en politique et à y vaincre la concurrence reste un défi de taille pour les mouvements féminins à travers le monde, de même que le projet de les rendre plus aptes, dès qu'elles sont en fonction, à promouvoir les droits des femmes. Les mouvements féminins

contemporains sont très intéressés par les facteurs dont dépend l'ouverture de la politique à une plus forte proportion de femmes, et par les caractéristiques que présentent les systèmes politiques favorables à un programme législatif progressiste sur le plan de la parité hommes-femmes.

Les différences de culture, d'éducation et autres ont une incidence sur la participation des femmes à la société civile mais n'expliquent pas facilement leur présence ou leur absence dans les assemblées élues. Les systèmes électoraux sont les éléments les plus fiables lorsqu'il s'agit de prédire le nombre des femmes en politique. Les pays dont le système électoral est fondé sur la représentation proportionnelle (RP) tendent à avoir des assemblées où le pourcentage moyen des femmes est supérieur à celui des assemblées élues selon des systèmes pluralistes/majoritaires ou semi-proportionnels. Mais les systèmes électoraux ne déterminent pas à eux seuls le nombre des femmes en politique. D'autres facteurs sont déterminants, notamment l'existence de mesures d'action positive et le type d'action menée, les systèmes de parti et les idéologies, la présence de femmes dans l'exécutif et la sensibilité de l'administration aux intérêts des femmes.

Au cours des dix dernières années, les mesures d'action positive, conçues pour atteindre l'objectif de la parité des sexes parmi les représentants politiques, ont fait l'objet de nombreuses expériences. Les quotas sur les listes électorales des partis sont les moyens les plus couramment utilisés: plus de 80 pays y recourent aujourd'hui. C'est dans les grandes circonscriptions électorales et là où des noms de femmes doivent figurer à intervalles réguliers sur les listes qu'ils sont le plus efficaces: une liste "zippée" ou "zébrée" en Afrique australe est une liste dans laquelle alternent les hommes et les femmes. Les partis coopèrent mieux là où le non-respect des conditions fixées est sanctionné, par le retrait des subventions de campagne, par exemple. Dans les systèmes pluralistes simples, on préfère réserver des sièges aux femmes plutôt que de fixer des quotas pour les candidates. Cependant, les sièges réservés ont été parfois un moyen de renforcer la majorité gouvernementale, affaiblissant la légitimité de celles qui les occupent dans l'esprit de la population et empêchant parfois les femmes politiques de nouer des relations crédibles avec le mouvement féminin.

Les partis de gauche ou prêts à mettre le secteur public à contribution pour corriger les inégalités qui subsistent dans le privé ont été plus sensibles que d'autres aux préoccupations d'égalité entre les sexes et plus prompts à soutenir les femmes en politique.

Bien que les femmes tiennent une plus grande place dans la vie politique, elles n'en sont pas encore, dans bien des cas, à occuper des postes de direction et à influencer le processus décisionnel: elles sont encore trop souvent utilisées comme le prolongement des structures du pouvoir masculin. Le passage d'une présence accrue des femmes en politique à des progrès réels sur les questions de l'égalité entre les sexes et à des politiques de promotion de la femme prend du temps et dépendra de la capacité des mouvements féminins à demander des comptes aux gouvernements et à l'aptitude des institutions du secteur public à mettre effectivement en pratique des programmes ambitieux d'équité entre les sexes. Autrement dit, tout dépendra d'une bonne gouvernance en faveur des femmes.

Quand les femmes se mobilisent pour remodeler la démocratie

Un mouvement féminin fort et autonome peut accroître très sensiblement l'influence des femmes parmi les représentants politiques, ainsi que celle de l'appareil national de promotion de la femme (la commission de l'égalité des chances, par exemple) en leur servant de base extérieure et en leur apportant soutien et légitimité. Bien qu'il soit difficile de discerner un programme unifié dans la grande diversité de leurs activités associatives, les femmes sont bien mobilisées presque partout dans la société civile. La mondialisation des communications a ouvert des possibilités nouvelles et permet aux femmes d'expérimenter de nouveaux moyens d'obliger les principaux acteurs—gouvernements, sociétés commerciales et organisations internationales—à rendre compte de l'action qu'ils mènent par rapport aux droits des femmes. Des conférences mondiales ont permis aux femmes de se constituer en réseaux internationaux et ont conféré légitimité à leur participation aux débats mondiaux sur les politiques à mener. On assiste aussi à une

mobilisation des femmes et à une solidarité féminine dans les syndicats, les partis politiques, les organisations de masse et dans les organisations de la société civile qui n'hésitent pas à prendre la parole au nom de leurs adhérentes.

L'activité associative des femmes s'est distinguée notamment au cours des dix dernières années par le rôle central qu'elles ont joué dans de nombreuses luttes pour la démocratisation. Les transitions récentes vers des formes de gouvernement démocratiques en Amérique latine et en Afrique du Sud ont donné aux femmes la possibilité de réclamer un espace pour l'égalité entre les sexes dans les institutions naissantes ou renouvelées. Bien que les femmes aient souvent des positions profondément divergentes sur de nombreuses questions, un terrain d'entente s'est dégagé vers lequel beaucoup convergent: la revendication de la parité entre hommes et femmes dans la fonction publique. Depuis la fin des années 90, les campagnes de la société civile pour une représentation égale des hommes et des femmes ont pris de l'ampleur; elles soutiennent les réformes des systèmes électoraux qui favorisent l'accès des femmes à la candidature, même au prix d'une révision de la constitution.

Si la libéralisation politique a permis à certains mouvements féminins de se développer, elle s'est accompagnée dans certains contextes d'un recul du féminisme comme force politique. En Europe orientale, par exemple, où le féminisme a été associé à un État répressif, il a fallu près de dix ans aux mouvements féminins pour se regrouper. Ailleurs, là où la libéralisation politique n'a été que partielle, la déception causée par des États incapables de relancer le développement ou d'instaurer la démocratie semble avoir contribué à parer les mouvements ethniques et religieux conservateurs d'un attrait de plus en plus irrésistible pour les femmes.

Certaines de ces formes identitaires de mobilisation affirment la supériorité du rôle "traditionnel" assigné à chacun des sexes, ainsi que des systèmes d'autorité patriarcale, en particulier là où la "libération de la femme" apparaît comme une modernisation dont on se passerait bien. La conduite des femmes, leur mobilité, leur tenue vestimentaire et leur rôle dans la famille tiennent souvent une place centrale dans le renouveau culturel ou religieux dont les mouvements se réclament; le comportement des femmes passe pour être un révélateur d'authenticité et d'intégrité

morale. Bien que les femmes aient rarement accès au pouvoir institutionnel dans ces groupes, on les encourage à mener des activités politiques et même à devenir des militantes ferventes et bien visibles à cause de l'impact symbolique qu'elles peuvent ainsi avoir.

Genre et "bonne gouvernance"

Récemment, les programmes de réforme de la gouvernance ont beaucoup attiré l'attention, aux plans national et international. Une bonne gouvernance apparaît comme la condition essentielle à la bonne marche des programmes de réforme économique et se trouve au cœur du "post-consensus de Washington" que l'on voit se dégager actuellement. Le concept de "bonne gouvernance", cependant, change de sens selon les acteurs politiques qui l'emploient. Bien que les mesures de réforme des IFI portent sur des questions de légitimité gouvernementale et sur la participation à la vie publique de groupes sociaux exclus, ceux qui les critiquent estiment qu'elles répondent à un souci bien précis: les IFI se servent des réformes de la "gouvernance" pour étendre l'activité du marché et développer les institutions qui la soutiennent, en particulier les droits de propriété privée. Dans ces circonstances, les réformes de la gouvernance n'ont aucune affinité avec le souci d'égalité entre les sexes et peuvent même nuire à cette cause. Pour promouvoir l'équité entre les sexes, les programmes de réforme doivent tenir compte d'emblée de la manière dont l'inégalité des rapports sociaux entre hommes et femmes façonne les institutions, formelles et informelles. A moins d'être remodelées pendant le processus de réforme, ces institutions tendront à reproduire l'inégalité entre les sexes.

Les dimensions du genre n'ont pas retenu l'attention voulue dans les réformes actuelles de la gouvernance, si ce n'est dans les débats sur la décentralisation. Pourtant, vues sous l'angle de l'égalité entre les sexes, toutes les institutions publiques visées par la réforme présentent des défauts et des insuffisances. Les systèmes de gestion des dépenses publiques ne reconnaissent pas les besoins des femmes ou distribuent également les ressources budgétaires. Souvent, les hommes dominent dans la

fonction publique et le judiciaire. Les femmes employées dans les administrations de l'État, concentrées dans les emplois subalternes, risquent fort d'être les premières licenciées lorsque viendront les mesures d'économie et d'augmentation de la rentabilité. Les réformes du droit risquent de limiter le profit que les femmes peuvent tirer d'entreprises privées du secteur informel ou de ne pas maintenir les droits coutumiers dont elles jouissaient précédemment sur certains biens ou avoirs. Les commissions parlementaires sont parfois mal équipées pour analyser les effets qu'auront les projets de loi qu'elles examinent sur les hommes et les femmes. Certains responsables politiques prônent effectivement une plus grande présence des femmes en politique et dans le secteur public, mais au motif, utilitaire, qu'elles sont sans doute moins corrompues que les hommes. Que cela soit ou non le cas (les données dont on dispose à ce sujet sont inégales), ce n'est pas de là qu'il convient de partir pour examiner, en tenant dûment compte des considérations de sexe, les problèmes de capacité et de responsabilité dans le secteur public.

Les associations féminines ont retenu plusieurs mesures à introduire en priorité lors d'une réforme du secteur public. Ce sont notamment les quotas de recrutement, qui doivent assurer une plus forte présence des femmes dans les administrations; l'introduction d'un souci d'équité entre les sexes dans les évaluations de performance; la consultation de femmes clientes des services publics et des mesures pour donner suite à leurs plaintes; et enfin, des réformes du cadre légal et du système judiciaire pour améliorer l'accès des femmes à la justice. La méthode du budget différencié selon le sexe, dont l'Australie et l'Afrique du Sud ont été les pionniers, est un outil de plus en plus employé pour surveiller les dépenses des gouvernements. Ces budgets différenciés amènent à analyser les effets probables des dépenses prévues et à fournir aux parlementaires des informations qui tiennent compte de la dimension du genre, dans l'espoir qu'ils inciteront l'exécutif à mieux allouer ses dépenses. Dans certains endroits, cette méthode a permis de mettre en évidence le décalage entre l'attachement déclaré du gouvernement à certaines politiques sociales et les dépenses réellement consenties.

Décentralisation et égalité entre les sexes

Lorsqu'elle concerne la décentralisation et le transfert de pouvoirs aux entités locales, la gouvernance a eu plus de sympathie pour les préoccupations d'équité entre les sexes. La participation des femmes a été encouragée activement, et l'on s'attend à ce que les femmes en général, de même que les catégories sociales à faible revenu et d'autres couches sociales marginalisées, bénéficient de la responsabilisation des autorités et de la meilleure prestation de services qui devraient aller de pair avec un pouvoir plus proche. En fait, on escompte que les postes de responsabilité locaux seront particulièrement accessibles aux femmes qui ne se heurtent pas, au niveau local, aux mêmes problèmes de mobilité et de finances que lorsqu'elles briguent une fonction publique au niveau national. Une comparaison des statistiques disponibles sur l'engagement des femmes aux niveaux national et local montre, cependant, qu'il n'en va pas toujours ainsi: il y a parfois plus de femmes en politique au niveau national qu'au niveau local, où elles doivent compter avec la résistance des systèmes patriarcaux traditionnels. D'où l'importance des diverses mesures que peuvent prendre les institutions sensibles aux inégalités entre les sexes pour améliorer l'accès des femmes aux organes et aux services du pouvoir local.

Diverses mesures d'action positive ont été adoptées à l'essai. Elles consistent notamment à réserver aux femmes une proportion des sièges dans les conseils locaux, comme en Inde, et à créer des sections électorales spéciales pour les femmes, comme en Ouganda. Cependant, les femmes se heurtent à la résistance des hiérarchies masculines établies et habituées à contrôler et pourraient donc voir la décentralisation renforcer la domination des hommes sur les structures locales du pouvoir et, par là, leur influence sur les institutions sociales informelles qui régissent les relations conjugales, le règlement des conflits et les droits de propriété. Comme dans la politique nationale, la situation peut changer avec le temps. Bien que les expériences soient contrastées, il semblerait, à certains signes, que les femmes siégeant dans l'administration locale aient une influence tangible sur la répartition des dépenses locales et parviennent à faire accepter par la société l'idée que les femmes puissent

avoir un pouvoir politique. Des ONG ont proposé une formation pour renforcer leurs capacités et permettre aux femmes de s'affirmer comme voix indépendante. Dans certains contextes, on a vu les dépenses pencher dans le sens des services et équipements qui ont la préférence des femmes, tels que ceux de l'approvisionnement en eau et de la santé publique. La sphère de l'administration locale sera à surveiller de près au cours des dix prochaines années, car c'est à ce niveau que de plus en plus de femmes affirment leurs ambitions de leader et contestent le système patriarcal.

SECTION 4: GENRE, CONFLITS ARMÉS ET RECHERCHE DE LA PAIX

L'impact des conflits sur les femmes

Dix ans après la Conférence de Beijing, le monde est encore secoué par une épidémie de violence armée, puisque l'on dénombre 19 conflits majeurs et de nombreux affrontements plus limités dans diverses régions du monde. Bien que le nombre des conflits majeurs semble diminuer, les incursions en Afghanistan et en Iraq, les guerres qui se poursuivent au Soudan, au Cachemire et en République démocratique du Congo et l'échec des efforts pour mettre fin aux hostilités au Moyen-Orient, en Colombie, en Tchétchénie et à Sri Lanka, composent un tableau de violence et d'insécurité dont souffrent des millions de personnes dans le monde. La plupart de ces guerres sont internes et les combats n'ont pas lieu seulement sur le champ de bataille et au "front" mais partout où se trouvent les populations civiles. Les femmes sont amenées à jouer des rôles divers, y compris parfois celui de combattantes. Mais surtout, elles peuvent devenir la cible directe d'attaques, et elles doivent assumer des charges supplémentaires, subvenir aux besoins des leurs, les soigner et s'en occuper dans un environnement où la vie économique, les systèmes formels de protection et l'appareil légal se sont effondrés.

Les enjeux des guerres actuelles, ce ne sont pas seulement des territoires, mais des identités ethniques et religieuses, le

contrôle de ressources naturelles et de commerces lucratifs et souvent illicites, comme ceux des drogues et des armes, par exemple. Les tensions ont été exacerbées par les crises économiques et la détresse sociale qui les accompagne, et par la faiblesse des institutions publiques face à la paupérisation et aux troubles civils. Dans un monde dans lequel l'équilibre des forces est rompu et où beaucoup de gens se sentent économiquement ou politiquement vulnérables, les liens créés par une identité commune, religieuse ou ethnique, constituent souvent une puissante force de mobilisation.

Dans le passé récent, les femmes ont été particulièrement visibles dans certaines guerres. La guerre en Bosnie-Herzégovine et le génocide au Rwanda ont attiré l'attention du monde sur les agressions sexuelles, utilisées comme moyen systématique de terroriser les populations et, depuis, la communauté internationale reconnaît dans l'utilisation du viol une arme de guerre. On a été ainsi amené à mieux apprécier toutes les ramifications que les conflits peuvent avoir sur la personne des femmes et à mettre en place des mécanismes de riposte, bien que les effets sur les rôles sociaux attribués aux femmes, qui subviennent aux besoins de la famille et lui dispensent leurs soins, aient été moins bien appréhendés.

On a aussi fait davantage crédit aux femmes pour travailler à l'établissement de la paix et au règlement des conflits; dans certains cas, elles ont contribué à calmer les hostilités ou à les faire cesser. Leurs efforts pour sauver des vies en dispensant des soins et en recueillant ceux qui avaient besoin d'un toit, leur gestion des programmes de secours humanitaires, dans lesquels elles ont couru parfois des risques personnels considérables, ont été moins remarqués. Mais elles commencent à revendiquer et à se faire une place à la table des pourparlers de paix, et même dans la négociation d'une paix "favorable aux femmes".

Bien que la violence armée soit généralement considérée comme la chasse gardée des hommes, les femmes sont depuis longtemps montées au créneau et ont pris une part militaire active aux guerres et aux révolutions. Pour certaines, c'est leur expérience de victimes qui les a poussées à devenir combattantes, d'autres sont forcées de porter les armes ou assignées à d'autres tâches par des chefs militaires. Pourtant, beaucoup de femmes s'identifient à la cause pour laquelle leurs proches ou

leur groupe font la guerre. Elles ne défendent pas seulement des causes révolutionnaires et radicales; des mouvements chauvins ou nationalistes comptent des femmes parmi les plus fervents adhérents. Les femmes qui passent à l'action dans des situations de conflit le font dans les contextes politiques les plus divers—démocratiques, révolutionnaires et autoritaires—dans les États faibles comme dans les États forts.

L'après-conflit: Les femmes, la consolidation de la paix et le développement

Dans les guerres contemporaines, dans lesquelles un règlement de paix marque rarement la fin de l'insécurité physique, on ne peut pas dire que les femmes retrouvent invariablement une vie "normale" au sortir d'un conflit. La guerre, qui a transformé les sociétés et les rapports sociaux entre les sexes et détruit les moyens d'existence, entraîne aussi un bouleversement des rapports interpersonnels et des attentes vis-à-vis de la société.

La contribution des femmes en temps de guerre et la part qu'elles ont prise aux efforts de paix sont souvent marginalisées ou négligées dans les récits tant officiels que populaires (comme cela s'est produit en Europe après la Seconde Guerre mondiale). De plus, on semble refuser d'admettre que des changements aient dû se produire dans les rapports sociaux entre les sexes pour que les femmes puissent assumer leur nouveau rôle en temps de guerre. La rhétorique idéologique fait souvent état d'un "retour" à des rapports sociaux entre les sexes proches de ceux que l'on associait dans le passé à la paix, bien que le "retour à la normale", tel qu'il est proposé, puisse porter atteinte aux droits des femmes. Le bouleversement des rapports sociaux entre hommes et femmes en temps de guerre semble trop énorme pour que les sociétés patriarcales puissent le maintenir en temps de paix.

L'après-guerre est cependant un moment propice à d'importants changements positifs. Certaines guerres se terminent dans une atmosphère marquée par le désir de construire une société nouvelle. Là où la condition des femmes a beaucoup retenu l'attention pendant le conflit, il est possible de réclamer

des changements de politique et des modifications de la loi pour donner plus pleinement effet à leurs droits. Là où la communauté internationale s'investit dans le maintien de la paix ou la reconstruction, des pressions extérieures peuvent s'exercer en faveur de politiques de promotion de la femme, et des fonds peuvent être directement versés aux organisations féminines. Cependant, les femmes doivent être d'habiles stratèges dans les initiatives qu'elles prennent: les organes chargés de concevoir de nouvelles institutions gouvernementales auront tendance à négliger les revendications féminines tant qu'elles ne seront pas présentées de manière persuasive. Là où elles ne le seront pas, les femmes pourront être délibérément privées de débouchés et victimes d'autres discriminations. Dans les actions menées au sortir d'un conflit comme le réexamen de la validité des droits fonciers, les femmes peuvent perdre des droits qui leur étaient précédemment reconnus. Un rétablissement rapide des services, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, revêt une importance particulière pour les femmes.

Dans l'immédiat après-guerre, des mesures spéciales sont souvent prises pour soutenir les anciens combattants avant, pendant et après les processus "de démobilisation, de développement et de réinsertion". Il n'est pas rare, aujourd'hui encore, que ces programmes marginalisent les anciens combattants de sexe féminin, femmes et filles, lorsqu'ils ne les négligent pas tout à fait, bien qu'on ne cesse depuis près de dix ans d'attirer l'attention sur ce regrettable état de choses. Pourtant, les femmes ont fait quelques percées, même si moins fréquentes qu'elles ne le souhaiteraient. Conscient de leur vulnérabilité dans toutes les phases de la guerre, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en 2000 sa Résolution 1325, qui a fait date et dans laquelle il engage instamment les Etats membres à veiller ce que les femmes soient représentées à tous les niveaux de la prise de décision dans les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits afin de favoriser les actions nécessaires pour protéger les femmes et les soutenir. C'est là un signe encourageant, qui montre que les femmes gagnent du terrain dans les activités de l'après-guerre. Les poursuites engagées, les toutes premières de l'histoire, contre les auteurs de violence envers les femmes en temps de guerre par les tribunaux chargés de juger des crimes de guerre dans l'ancienne Yougoslavie et au Rwanda,

sont d'autres indices positifs. S'agissant du Rwanda, un groupe de femmes pour la justice entre les sexes s'est constitué en 1997 au sein de la Cour pénale internationale (CPI); il contribue à veiller à ce que la Cour fonctionne selon une démarche soucieuse de l'équité entre les sexes.

Malgré ces progrès, la majorité des crimes sexuels commis contre des femmes en temps de guerre restent impunis. De plus, les poursuites en temps de guerre sont généralement d'une lenteur désespérante. Les femmes qui survivent à ces agressions sont encore stigmatisées, beaucoup plus que les hommes ayant survécu à des violations de leurs droits. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la plupart des femmes aient énormément de peine à engager une action en justice et à témoigner.

On a eu recours aux procédures de "vérité et réconciliation" pour traiter des affaires concernant des femmes et obtenir leur participation, notamment au Rwanda où l'on a remis à l'honneur le système *Gacaca* traditionnel pour essayer de régler des différends après le génocide. Cependant, la question de l'amnistie et de la vérité—faut-il ou non la dire?—continue à prêter à controverse; là où l'on offre l'amnistie à ceux qui disent la vérité, le sentiment de déni de justice pourrait provoquer de nouvelles violences.

Les agressions les plus courantes et pourtant assez peu dénoncées aux commissions vérité et réconciliation sont celles qui sont subies par les femmes; ce sont aussi celles qui sont le moins poursuivies. Bien que la majorité des personnes qui viennent témoigner au tribunal d'actes de violence commis contre d'autres soient des femmes, rares sont celles qui parlent des actes de violence sexuelle qu'elles ont elles-mêmes subis, à moins qu'une action n'ait été volontairement menée auprès d'elles et de la communauté dans son ensemble pour les y préparer (comme dans le cas de la commission vérité et réconciliation péruvienne en 2001).